



Norges nasjonale institusjon
for menneskerettigheter

ÅRBOK

2015

om menneskerettigheter
i Norge



Innhold

Forord	9
Innledning	11
Kilder	12
I Nasjonale rammebetingelser	17
1.1 Grunnlovsendringer om menneskerettigheter	17
1.2 Ny lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter	18
1.3 Lov om ikrafttredelse av straffeloven 2005	19
II Nye traktatforpliktelser og internasjonal overvåking	20
1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSE	20
2. PROSESS RUNDT SENTRALE RATIFIKASJONER	20
2.1 Ratifikasjon av tilleggsprotokoller til Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin	20
2.2 Utredning om ratifikasjon av individklageordningen til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne	21
3. INTERNASJONAL OVERVÅKING	22
3.1 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité	22
3.2 Rapport om Norge fra Europarådets kommissær for menneskerettigheter	23
3.3 Anbefalinger fra Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse	24
3.4 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité	24
3.5 Norges rapport til Europarådet om beskyttelse av nasjonale minoriteter	25
3.6 Norges første rapport til CRPD-komiteen	25
3.7 Norges tolvte rapport til Europarådets sosialrettskomité	25
3.8 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité	26
3.9 Anbefalinger fra Europarådets ekspertkomité for Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk	27

4. INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE	27
4.1 Den europeiske menneskerettsdomstolen	28
4.2 FNs menneskerettighetskomite	29

III Sivile og politiske rettigheter.....30

1. RETTEN TIL LIV	30
1.1 Rapport om partnerdrap i Norge	31
2. FORBUDET MOT TORTUR, UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF.....	32
3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID	33
4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE	34
4.1 Høyesterettsdom om betydningen av isolasjon for straffeutmålingen	35
4.2 Høyesterettskjennelse om tilstrekkelig fremdrift ved videre varetektsfengsling	36
4.3 Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling uten forsvarer	37
5. RETTEN TIL RETTTFERDIG RETTERGANG	38
5.1 EMDs avgjørelse i Kristiansen mot Norge	39
5.2 Høyesterettsdom om rettergang innen rimelig tid	40
5.3 Høyesterettsdom om overføring til lukket fengsel	40
5.4 Høyesterettskjennelse om inhabilitet	41
5.5 Høyesterettskjennelse om rett til offentlig forsvarer	42
5.6 Høyesterettskjennelse om bruk av mobiltelefon under kjøring var straffbart	43
5.7 Høyesterettsbeslutning om brudd på uskyldspresumsjonen	44
5.8 Høyesterettskjennelse angående muligheten til å anke Likestillings- og diskrimineringsnemdas vedtak om ikke-diskriminering	44
5.9 Sivilombudsmannens uttalelse i sak om kriminalomsorgens utlevering av dokumenter	45
5.10 Sivilombudsmannens uttalelse om innlevering av pass på grunnlag av fare for ulovlig virksomhet i utlandet	46
6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING	47
6.1 Høyesterettsdom om hvorvidt tvangsmulkt var å anse som straff	47
7. RETTEN TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL.....	48
8. KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT	49

9. VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV	49
9.1 Endringer i opplæringsloven og privatskoleloven om skolebytte i mobbesaker	50
9.2 Endring i straffegjennomføringsloven om straffegjennomføring i annen stat og avtale om leie av fengselsplasser i Nederland	50
9.3 Høring om utkast til forskrift om straffegjennomføring i Nederland	51
9.4 Høyesterettskjennelse om samtaler med advokat innhentet ved kommunikasjonskontroll.	52
9.5 Høyesterettskjennelse om politiets adgang til å benytte samtaler innhentet ved kommunikasjonskontroll mellom nærstående	53
9.6 Høyesterettskjennelse om politiets adgang til å gjennomgå avlyttede samtaler mellom klient og advokat	54
9.7 Torturforebyggingsenhetens besøk til psykiatriske institusjoner	54
9.8 Stortingsmelding om kapasitet i kriminalomsorgen	56
9.9 Utredning om datalagring og menneskerettigheter	57
10. RETTEN TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET	58
10.1 Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak angående NRKs forbud mot bruk av religiøse symboler under nyhetssendinger.	58
11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET	60
11.1 Høyesterettsdom om krav om oppreisning for ærekrenkelse	60
11.2 Høyesterettskjennelse angående kildevern for filmmateriale beslaglagt av politiet	61
11.3 Høyesterettskjennelse om utlevering av opptak fra overvåkningskameraer og ytringsfriheten	63
12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET	64
13. VERNET OM EIENDOMSRETTE	65
13.1 Endringer i tomtfesteloven om regulering av festeavgiften ved forlengelse.	65
13.2 Høyesterettsdom om tomtefeste	66
14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG	67
15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP	68
15.1 Utredning om tap av norsk statsborgerskap	69

IV Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDEN LEVESTANDARD	72
1.1 Endringer i sosialtjenesteloven om vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold	72

2. RETTEN TIL HELSE	73
3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER.....	74
3.1 Endringer i arbeidsmiljøloven om adgang til midlertidig ansettelse	75
3.2 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité.....	76
4. RETTEN TIL UTDANNING	77
4.1 Høyesterettsdom om en privatskole kan påberope seg diskrimineringsvern.....	78
5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET.....	79

V Diskrimineringsforbudet og utsatte grupperes rettighetsvern.....80

1. DISKRIMINERINGSFORBUDET	80
1.1 Anbefalinger fra Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse.....	81
1.2 LDOs rapport om hatytringer og hatkriminalitet	82
1.3 Rapport fra ISF om diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge	83
1.4 Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om aldersdiskriminering ved ansettelse i kriminalomsorgen	84
2. FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN	85
2.1 Torturforebyggingsenhetens besøksrapport fra Trondheim fengsel	85
2.2 Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om proforma ekteskap	86
2.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om diskriminering av kvinnelige innsatte	87
2.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om kvinnelig ansatt i brannvesenet	88
2.5 Undersøkelse om diskriminering av kvinner og menn som venter barn eller er i foreldrepermisjon	89
2.6 Melding til Stortinget om likestilling	90
2.7 Utredning av vilkår for endring av kjønn og omorganisering av helsetjenester knyttet til kjønnsidentitet.....	91
3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING.....	91
3.1 Høring om forslag til endringer i straffeloven om innføring av nasjonalt forbud om tigging.....	92
3.2 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité	92
3.3 Rapport om kriminalisering av hjemløshet.....	94
3.4 Fafo-rapport om fattige tilreisende fra Romania.....	95
4. URFOLK.....	95
4.1 Utmarksdomstolen for Finnmark om krav til eiendomsrett på Stjernøya	97
4.2 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité	98

4.3	Anbefalinger fra Europarådets ekspertkomité for Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk	98
4.4	Tillatelse fra Miljødirektoratet til gruvedrift i Kvalsund kommune	99
5.	NASJONALE MINORITETER	100
5.1	Utredning om norske myndigheters politikk overfor tattere/romanifolk.	101
5.2	Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité	102
5.3	Anbefalinger fra Europarådets ekspertkomité for Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk	102
5.4	Norges rapport til Europarådet om beskyttelse av nasjonale minoriteter	103
5.5	HL-senterets rapport om utviklingen av en sigøynepolitikk og utryddelsen av norske rom	104
6.	BARN	104
6.1	Endringer i straffeprosessloven om avhør av barn og andre særlig sårbare vitner	105
6.2	Høyesterettsdom i sak om utvisning av mor til en norsk statsborger	106
6.3	Høyesterettsdom om tvangsadopsjon	108
6.4	Høyesterettsdom om straffereaksjon for omsorgsperson	109
6.5	Høyesterettsdom om utlevering til Rwanda	110
6.6	Høyesterettsdom angående tvangsadopsjon av barn	111
6.7	Høyesterettsdom om avslag på asyl og henvisning til internflukt	112
6.8	Barneombudets rapport om bruken av tvang	113
6.9	Regjeringens strategi mot barnefattigdom	114
6.10	Rapport om barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen	115
6.11	Redd Barnas rapport om seksuelle overgrep mot barn i minoritetsfamilier	115
6.12	Fafo-rapport om mindreårige ofre for menneskehandel	116
7.	FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER	117
7.1	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om politiets diskriminering av et funksjonshemmet barn ved etterforskning av seksuelle overgrep	118
8.	FLYKTNINGERS OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN	120
8.1	Endringer i utlendingsloven (innstramninger)	121
8.2	Endring i utlendingsloven	122
8.3	Instruks fra Justisdepartementet om overføring av barn og barnefamilier til Italia i henhold til Dublin III-forordningen	122
8.4	Uttalelse fra FNs menneskerettighetskomité om asyl ved religionskonvertering	123
8.5	Anbefalinger fra UNHCR	124
8.6	Torturforebyggingsenhetens besøksrapport fra Trandum	124
8.7	NOAS' rapport om frihetsberøvelse av asylsøkere	125

VI Næringslivets samfunnsansvar	127
1.1 Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.	127

Vedlegg	129
----------------------	-----

1. LOV OM NORGES NASJONALE INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER	129
2. INSTRUKS OM NORGES NASJONALE INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER	133
3. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER.....	136
4. DOMMER MOT NORGE SOM STATSPART I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTSDOMSTOLEN 1990–2015 ...	140
5. INTERNETTADRESSER	143

FORKORTELSER

BK	FNs barnekonvensjon
ECRI	Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
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)
NIM	Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
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

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ble etablert 1 juli 2015. Stortinget vedtok lov og instruks for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i april 2015. Institusjonen ledes av et styre og en direktør. Stortinget valgte Cecilie Østensen Berglund til styreleder og Knut Vollebæk til nestleder. De øvrige styremedlemmene er Gro Dikkanen, Jan E. Helgesen og Anne Sofie Syvertsen. Stortinget oppnevnte Petter F. Wille som direktør. Han tiltrådte 1. januar 2016.

Det er med stolthet og glede vi utgir Årbok om menneskerettigheter i Norge 2015 som et supplement til vår første halvårsmelding til Stortinget. Årboken redegjør for menneskerettighetenes stilling i Norge det siste året på grunnlag av dommer, dokumenter og publikasjoner som er relevante i et menneskerettslig perspektiv.

Målet for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Dette krever et faglig solid kunnskapsgrunnlag. Vi legger derfor stor vekt på systematisk og etterprøvable overvåking av Norges menneskerettslige forpliktelser.

Årboken vi her presenterer er en synliggjøring av denne overvåkingen, og inneholder en faktabasert oversikt over hendelser som gjelder Norges menneskerettslige forpliktelser i 2015.

Gjennom faglig arbeid av høy kvalitet vil vi etter hvert gi råd og anbefalinger til ansvarlige myndigheter i deres arbeid for å sikre respekt for våre internasjonale forpliktelser. Vi skal bidra til god informasjon om menneskerettighetene og samarbeide med mangfoldet av nasjonale aktører. I tillegg vil vi samarbeide med internasjonale overvåkingsmekanismer og delta aktivt i det internasjonale nettverket, som består av nasjonale institusjoner i mer enn hundre land.

Vi står nå overfor den spennende utfordringen med å utvikle en synlig og effektiv institusjon med legitimitet og gjennomslagskraft. Stortinget har gitt oss et omfattende mandat forankret i lov og sikret bred deltakelse i prosessen med utnevning av styre og direktør. Vi skal gjøre vårt beste for å vise at vi er tilliten verdig.

I arbeidet med denne årboken vil vi benytte anledningen til å takke Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) ved Universitetet i Oslo, som ivaretok ansvaret som nasjonal institusjon i første halvår 2015. Vi vil også takke ansatte og prakti-

kanter, både ved SMR og ved NIM, som har gjort en god innsats for å sikre kontinuitet i overvåkingsarbeidet. Til slutt retter vi en stor takk til alle 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 stilling 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.

Cecilie Østensen Berglund
Styreleder

Petter F. Wille
Direktør

Innledning

Årboken om menneskerettighetssituasjonen i Norge i 2015 gir en oversikt over utviklingen på menneskerettighetsområdet her i landet siste år.

I den første delen av årboken følger en oversikt over endringer i det overordnede rammeverket for gjennomføring av internasjonale menneskerettigheter på nasjonalt nivå. Derne st gis en oversikt over nye traktater, pågående ratifiseringsprosesser, internasjonal overvåking av Norge samt uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge i 2015.

I den andre delen gis en beskrivende omtale av sentral utvikling i 2015 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.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ble etablert ved lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 1. juli 2015. 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.

Kilder

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Disse kildene, samt praksis fra internasjonale tilsynsorganer opprettet i medhold av menneskerettighetskonvensjonene, er derfor utgangspunkt for hvilke saker som tas opp i årboken.

Stortinget vedtok den 13. mai 2014 en ny del E i Grunnloven, med tittelen «Menneskerettigheter». En rekke nye menneskerettsbestemmelser ble med dette inkludert, både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Saker knyttet til disse nye bestemmelsene, er av særlig interesse.

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 er tatt 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 hvor menneskerettighetene har stått sentralt. Avgjørelsene illustrerer ofte hvordan norske domstoler forholder seg til menneskerettslige normer når de tar stilling til tvister mellom privatpersoner og offentlige myndigheter, og viser menneskerettighetenes gjennomslagskraft. Beslutninger fra Utmarksdomstolen for Finnmark (Finnmárkku Meahcceduopmostuollu) er av særlig interesse når det gjelder urfolksrettigheter.

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 Grunnlovens rettighetsbestemmelser eller internasjonale menneskerettighetsnormer er behandlet.

5. Praksis fra andre statlige ombud og klageorganer

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

6. Rapportering til internasjonale overvåkingsorganer

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

De supplerende rapportene fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), ombudene og det sivile samfunn, herunder 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 gjennom-

føringen 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 sines 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 3 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 mener at de har vært utsatt for en konvensjonskrenkelse.

Den viktigste internasjonale klageordningen for Norge, er Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Dommer fra EMD er folkerettslig bindende og utgjør en viktig kilde i årboken. Uttalelser fra de øvrige internasjonale tilsynsorganene er ikke rettslig bindende. Uttalelsene er likevel viktige fordi norske myndigheter normalt vil tilpasse seg signaler som er gitt av internasjonale tvisteløsningsorganer.

FNs konvensjonsorganer, med unntak av Underkomiteen for forebygging av tortur, kan vurdere klager fra enkeltpersoner («*Individual Communications*»). Norge har per i dag akseptert individuell klagerett under fire av FNs kjernekonvensjoner; konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, Rasediskrimineringskonvensjonen, Kvinnediskrimineringskonvensjonen og Torturkonvensjonen. Norge har ikke sluttet seg til individklageordningene under konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Barnekonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Norge har ikke sluttet seg til Migrant-

arbeiderkonvensjonen og konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning, og dermed heller ikke til individklageordningene som er etablert til disse konvensjonene.

Blant Europarådets øvrige konvensjonsorganer har Den reviderte europeiske sosialpakten en kollektiv klagerett som Norge har anerkjent.

Årboken omtaler derfor avgjørelser i klagesaker fremmet mot Norge for Den europeiske menneskerettsdomstol, Europarådets sosialrettskomité, FNs menneskerettighetskomité, FNs torturkomité, FNs kvinnekommisjon 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. Spesialprosedyrer 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 og departementer kan også være en informasjonskilde for årboken.

I Nasjonale rammebetingelser

Norge er forpliktet til å gjennomføre sine internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Dette kapittelet omhandler det instrumentelle rammeverket for gjennomføringen på nasjonalt nivå.

1.1 Grunnlovsendringer om menneskerettigheter

I forbindelse med vedtakelsen av et nytt kapittel om menneskerettigheter i Grunnloven i mai 2014 ble behandlingen av enkelte forslag utsatt.¹ Det første forslaget gjaldt unntak fra tilbakevirkningsforbudet i § 97, det andre gjaldt forbud mot dobbeltstraff, det tredje gjaldt domstolenes prøvingsrett, og det fjerde gjaldt begrensninger i de grunnlovsfestede rettighetene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kom med sine innstillinger i mai 2015, og Stortinget fattet vedtak vedrørende disse forslagene 1. juni 2015. Spørsmålet om begrensninger i de grunnlovsfestede rettighetene er fortsatt til behandling i komiteen. Innstilling forventes våren 2016.

Det første forslaget gikk ut på å vedta et nytt annet ledd i Grunnloven § 97 om unntak fra tilbakevirkningsforbudet for handlinger som på gjerningstidspunktet var straffbare etter folkeretten.² Forslaget ble nedstemt i Stortinget etter innstilling fra komiteen.³

Det andre forslaget gikk ut på å grunnlovsfeste et forbud mot dobbeltstraff, i et nytt tredje ledd i § 96.⁴ I sin innstilling påpekte komiteen muligheten for at forslaget ville innebære tolkningsproblemer ved at straffebegrepet i et nytt tredje ledd ville få et annet innhold enn straffebegrepet i bestemmelsens første ledd.⁵ Etter flertallets mening ville dette være uheldig og skape usikkerhet. Av denne grunn ble forslaget ikke tilrådet, og det ble også nedstemt av Stortinget.

Det tredje forslaget gikk ut på å grunnlovsfeste domstolenes prøving av lovgivning og andre myndighetsbeslutninger opp mot Grunnloven.⁶ I innstillingen fra komiteen

1 Se omtale i *Årbok 2014* s. 43.

2 Dokument 12:36 (2011–2012), tilgjengelig på www.stortinget.no

3 Innst. 261 S (2014–2015), tilgjengelig på www.stortinget.no

4 Dokument 12:30 (2011–2012), tilgjengelig på www.stortinget.no

5 Innst. 263 S (2014–2015), tilgjengelig på www.stortinget.no

6 Dokument 12:30 (2011–2012), tilgjengelig på www.stortinget.no

påpekte et flertall at prøvingsretten lenge har blitt regnet som sikker konstitusjonell sedvanerett, og at en grunnlovfesting kun ville innskrive prøvingsretten i Grunnloven med dens allerede gjeldende innhold og omfang. Grunnlovfestingen handlet om å synliggjøre den kompetansen som domstolene allerede hadde.

Komiteen mente, i motsetning til forslagstillerne, at en bestemmelse om domstolenes prøvingsrett burde plasseres i Grunnloven kapittel D om domstolene, og ikke i kapittel E om menneskerettigheter. Det ble påpekt at prøvingsretten ikke er avgrenset til Grunnlovens menneskerettsbestemmelser, men også gjelder for andre grunnlovsspørsmål.

Komiteens tilråkning om å grunnlovsfeste domstolenes prøvingsrett i § 89 ble vedtatt av Stortinget.

1.2 Ny lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Stortinget vedtok 14. april 2015 lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.⁷ Den 30. april samme år ble det vedtatt en tilhørende instruks for den nasjonale institusjonen. Formålet med loven var å etablere en ny selvstendig og uavhengig nasjonal institusjon for menneskerettigheter, direkte underlagt Stortinget.

Bakgrunnen for loven og instruksen var at Stortinget i 2014 vedtok å opprette en ny nasjonal institusjon, på bakgrunn av et representantforslag fra Stortingspresidenten. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som utarbeidet forslag til lov og instruks for den nasjonale institusjonen.⁸ Forslagene ble deretter behandlet av Stortingets presidentskap, som enstemmig ga innstilling til Stortinget med forslag til lov og instruks.⁹ Stortinget vedtok enstemmig forslaget fra innstillingen.

Loven angir hva som skal være den nasjonale institusjonens virkeområde og oppgaver. Hovedoppgaven skal være å fremme og beskytte menneskerettighetene. Den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene.

Loven angir videre at den nasjonale institusjonen skal ledes av et styre og en direktør. Styret skal velges av Stortinget og bestå av fem medlemmer som representerer ulike fagfelt. Styret skal ha det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift. Direktøren skal lede den nasjonale institusjonens daglige virksomhet. Direktøren skal tilfredsstille høye

7 Lovvedtak 60 (2014–2015).

8 Dokument 16 (2014–2015), se omtale i *Årbok 2014* s. 44.

9 Innst. 216 L (2014–2015).

krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og bør ha erfaring fra menneskerettighetsarbeid.

Styret skal oppnevne et rådgivende utvalg med 10 til 15 medlemmer som skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon.

Loven og instruksen trådte i kraft 1. juli 2015.

1.3 Lov om ikrafttredelse av straffeloven 2005

Stortinget vedtok 10. juni 2015 en lov om ikrafttredelse av ny straffelov.¹⁰ Det ble vedtatt at straffeloven av 2005 skulle tre i kraft 1. oktober 2015. Fra samme tid skulle straffeloven av 1902 oppheves.

Straffeloven av 2005 er vedtatt i flere omganger. Lovens alminnelige del ble vedtatt 20. mai 2005. Den ble bygget ut ved endringslov i 2008, som i tillegg til enkelte endringer i den alminnelige delen, fastsatte deler av den nye straffelovens spesielle del (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet). En ny endringslov i 2009 bygget videre ut den spesielle delen av straffeloven.

Ikraftsetting av loven krevde tilpasning av dataløsninger og samordning med annet regelverk noe som har medført forsinkelser.

Den nye loven innebærer full ikraftsettelse av straffeloven av 2005. De viktigste rettsområdene som berøres av endringene er terror- og terrorrelaterte handlinger, oppfordring til en straffbar handling og fremsettelse av hatefulle ytringer, grov ulovlig bevæpning på offentlig sted, elektronisk kontroll ved kontaktforbud, endring av forbudssoner knyttet til kontaktforbud avsperring av åsteder, plikt til å avverge et straffbart forhold, forberedelse av dokumentfalsk, gradering av lovbrudd og spørsmål om foreldelsesfristens lengde, og foreldelse og forvaring.

Endringene i militær straffelov og andre lover handlet i hovedsak om tekniske justeringer og retting av inkurier.

¹⁰ Lovvedtak 90 (2014–2015).

II Nye traktatforpliktelser og internasjonal overvåking

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

1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSER

Norge har ikke undertegnet eller ratifisert nye traktater eller tillegg til slike på menneskerettighetsområdet i 2015.

2. PROSESS RUNDT SENTRALE RATIFIKASJONER

2.1 Ratifikasjon av tilleggsprotokoller til Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin

Stortinget godkjente 17. februar 2015 ratifikasjon av tre tilleggsprotokoller til Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin.¹¹

Den første tilleggsprotokollen handler om forbud mot kloning av mennesker. Den andre tilleggsprotokollen handler om biomedisinsk forskning og omfatter all helserelatert forskning som medfører inngrep på mennesker. Denne tilleggsprotokollen fastsetter at forskning bare skal utføres på mennesker dersom det ikke finnes andre like effektive alternativer, og at forskningen ikke må medføre en

11 Tilleggsprotokollene CETS 168, CETS 195 og CETS 203 er tilgjengelige på <http://conventions.coe.int/>

uforholdsmessig risiko eller byrde sett i forhold til den potensielle nytteverdien. Den siste tilleggsprotokollen handler om genetiske undersøkelser for helseformål. Denne protokollen gir rettigheter og vern ved genetiske undersøkelser og fastsetter prinsippet om menneskets forrang fremfor samfunnets og vitenskapens interesse.

2.2 Utredning om ratifikasjon av individklageordningen til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

I juli 2015 ble en utredning om konsekvenser ved en eventuell ratifikasjon av den valgfrie tilleggsprotokollen til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) levert til Utenriksdepartementet.¹² Tilleggsprotokollens hovedformål er å opprette en individklageordning, men den oppretter også en valgfri undersøkelsesprosedyre.

Hovedmandatet for utredningen var å kartlegge mulige konsekvenser av rettslig, administrativ og økonomisk karakter. Det ble vurdert hvilke av konvensjonsbestemmelsene det kan ventes at individklager mot Norge særlig vil bygge på. Konklusjonen var at det på en del områder kan oppstå spørsmål om hvorvidt norsk rett samsvarer med konvensjonen. Det fremgår av rapporten at CRPD-komiteen tolker konvensjonen vidt. Komiteen mener bl.a. at nedsatt funksjonsevne aldri kan gi grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne eller tvungen helsehjelp. I likhet med mange andre land, har Norge lovgivning som tillater hhv. fratakelse av rettslig handleevne og tvungen omsorg og behandling - bl.a. av personer med alvorlige sinnslidelser - når det er nødvendig som en siste utvei og undergitt kontrollmekanismer. Også når det gjelder tilgjengelighet, har komiteen gitt uttrykk for en vid fortolkning av statenes konvensjonsforpliktelser.

Det er derfor i utredningen vurdert som tvilsomt om reglene for bruk av tvang i psykisk helsevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven er i overensstemmelse med konvensjonens bestemmelser, slik CRPD-komiteen hadde tolket disse. Det ble også regnet som tvilsomt om de norske reglene om fratakelse av rettslig handleevne samsvarer med CRPD-komiteens tolkning av konvensjonens forpliktelser. Videre ble det reist spørsmål ved om enkelte bestemmelser i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven går like langt som konvensjonen krever.

I utredningen ble det lagt til grunn at det vil være få norske saker som er aktuelle å bringe inn for CRPD-komiteen. Det ble likevel konkludert med at en ratifikasjon ville styrke rettsvernet til mennesker med nedsatt funksjonsevne og gi signaler

¹² «Konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne», tilgjengelig på www.regjeringen.no. Utredningen er skrevet av Kjetil Mujezinovic Larsen.

om at man tar rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne på alvor. I følge utredningen kan en tilslutning til protokollen også føre til økt rettsliggjøring dersom norske domstoler følger CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen.

Det anses i utredningen for lite sannsynlig at undersøkelsesprosedyren vil være aktuell å benytte overfor Norge.

Utenriksdepartementet sendte utredningen på høring. Fristen for å komme med høringssvar ble satt til 14. september 2015. Per 31. desember 2015 var saken fremdeles under behandling i departementet.

3. INTERNASJONAL OVERVÅKING

De fleste menneskerettskonvensjonene 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 og anbefalinger om hvordan staten bedre kan oppfylle konvensjonens bestemmelser. Statene kan også bli bedt om oppdatert informasjon innen en fastsatt tidsfrist. 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 2015. Mer utfyllende behandling av innholdet i den enkelte kilden finnes i årbokens fremstilling innenfor de aktuelle rettighetene eller sårbare gruppene.

Vedlegg 3 bakerst i årboken inneholder en oversikt over rapporteringssyklusen for de forskjellige konvensjonene.

3.1 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité

Norges kombinerte 21. og 22. rapportering til FNs rasediskrimineringskomité ble avsluttet i 2015.¹³ Komiteen gjennomførte sin dialog med Norge under sesjonen i august 2015, hvor også sivilt samfunn var til stede under høringen og bidro med supplerende informasjon.

13 Anbefalingene, statsrapporten, supplerende rapporter fra sivilt samfunn m.m. er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=978&Lang=en

Rasediskrimineringskomiteen avga kort tid etter høringen sine avsluttende merknader. Innholdet i merknadene er nærmere behandlet i del V, 3-5 om forbudet mot etnisk diskriminering, urfolk og nasjonale minoriteter.

3.2 Rapport om Norge fra Europarådets kommissær for menneskerettigheter

Europarådets kommissær for menneskerettigheter publiserte 18. mai 2015 en rapport fra sitt besøk i Norge 19.–23. januar 2015.¹⁴ Rapporten omhandler særlig tre hovedområder: 1) mennesker med nedsatt funksjonsevne, 2) romfolket, og 3) det juridiske og institusjonelle menneskerettighetssystemet i Norge.

Det ble kommentert at Norge ikke lykkes med å gi personer med nedsatt funksjonsevne full selvbestemmelsesrett og like muligheter. Det ble blant annet rettet kritikk mot vergemålsloven som ikke anses å oppfylle CRPDs krav om beslutningsstøtte («supported decision making»). Videre ble Norge anbefalt å utvikle nye systemer som tar bedre hensyn til individers selvbestemmelsesrett.

I tillegg ble det uttrykt bekymring angående bruken av tvang innen psykisk helsevern. Bruken av tvungen behandling med elektroterapi ble særlig kritisert, og det ble ansett som usikkert om denne praksisen var i tråd med menneskerettighetene.

Kommissæren uttrykte også alvorlig bekymring over situasjonen for romfolket i Norge. Her ble det spesielt fremhevet at barn ofte skilles fra sine foreldre, og at denne gruppen har lav deltakelse i skolen. Det ble anbefalt å begrense omsorgsovertakelse av barn i størst mulig grad, og å utvikle støtteordninger for romfolkets barn i skolen.

Videre påpekte kommissæren at selv om det nasjonale tiggeforbudet ikke blir gjennomført, så foreligger det lokale tiggeforbud som kan ha en diskriminerende effekt for fattige. Det ble anbefalt å oppheve slike tiggeforbud. I tillegg ble det anbefalt at myndighetene bør tilby husrom for de i umiddelbar nød.

Kommissæren uttrykte også bekymring over økende fremmedfrykt og rasisme i Norge. Det ble anbefalt at myndighetene tar sterk avstand fra slike utbrudd, og sørger for effektiv etterforskning av hatkriminalitet.

Regjeringens kommentarer til rapporten er lagt ut på Europarådets hjemmeside.¹⁵

14 Rapporten er tilgjengelig på engelsk på: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2015\)9&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2015)9&Language=lanEnglish)

15 Rapporten er tilgjengelig på engelsk på: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=274618&SecMode=1&DocId=2268168&Usage=2>

3.3 Anbefalinger fra Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) offentliggjorde 24. februar 2015 rapport fra sin femte syklus med anbefalinger til norske myndigheter.¹⁶

Den femte overvåkingssyklusen tok for seg temaene lovgivning, hatefulle ytringer, vold og integreringspolitikk. Kommisjonen tok også opp spørsmål knyttet til situasjonen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Slike spørsmål ble ikke tatt opp i tidligere sykluser.

Innholdet i rapporten er omtalt nærmere i del V, 1. Diskrimineringsforbudet.

3.4 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2015 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).¹⁷ Konklusjonene var basert på komiteens gjennomgang av Norges ellefte statsrapport, avgitt 28. november 2013.¹⁸

Tema for konklusjonene var Norges gjennomføring av arbeidsrelaterte rettigheter.

For perioden 2009–2012 vurderte komiteen gjennomføringen av:

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

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

¹⁶ Rapporten er tilgjengelig på <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/norway/NOR-CbC-V-2015-002-ENG.pdf>

¹⁷ Konklusjonene er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Norway2014_en.pdf

¹⁸ Se Årbok 2013 s. 56.

3.5 Norges rapport til Europarådet om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Norge oversendte 1. juli 2015 sin fjerde rapport til Europarådet om gjennomføringen av rammekonvensjonen om beskyttelse for nasjonale minoriteter (RKNM eller rammekonvensjonen).¹⁹

Konvensjonen overvåkes blant annet ved statenes periodiske rapporter til Europarådet hvert femte år, jf. artikkel 25. Rammekonvensjonens rådgivende komité forbereder Ministerkomiteens behandling av rapporten og avlegger i den sammenheng besøk til statene for å møte representanter for myndighetene og de nasjonale minoritetene.

Rapporten koordineres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og omhandler forhold som gjelder jøder, kvener/norskfinner, rom, romanifolk/tatere og skogfinner, som regnes som nasjonale minoriteter i Norge.

For nærmere omtale av statsrapporten, se del V, 5. Nasjonale minoriteter, 5.4.

3.6 Norges første rapport til CRPD-komiteen

I juli 2015 rapporterte Norge for første gang om norsk implementering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).²⁰ Rapporten er ment å gi et overblikk over norsk politikk for personer med nedsatt funksjonsevne, samtidig som den redegjør for tiltak og utfordringer under artiklene 1–33 i konvensjonen.

3.7 Norges tolvte rapport til Europarådets sosialrettskomité

Norge oversendte 27. mars 2015 sin tolvte rapport til Europarådet, angående enkelte artikler i Den europeiske sosialpakten.²¹

Rapporten redegjør for Norges gjennomføring av artikkel 7, 8, 16, 17, 19, 27 og 31 i tidsrommet 1. januar 2010 til 31. desember 2013. Den omhandler således blant

19 Rapporten er tilgjengelig på norsk og engelsk på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/rapporteringer-pa-rammekonvensjonen/id458136/>

20 Rapporten finnes på norsk: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8d611d10d7f4684b7e00f8cf3f1a741/crpd-rapport-2015-0503-versjon-sendt-pa-horing-l311613.pdf>

21 Rapporten er tilgjengelig på: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000001680488e5b>

annet mindreåriges rettigheter og muligheter for beskyttelse i arbeidslivet, familieenheters muligheter for beskyttelse, arbeidende kvinners rettigheter, fremmedarbeideres rettigheter samt retten til husrom.

Norge fremla sine tiltak for å følge opp komiteens tidligere kritikk og spørsmål på enkelte områder.

3.8 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2016 sine konklusjoner for 2015 om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).²² Konklusjonene er basert på gjennomgangen av Norges tolvte statsrapport avgitt 27. mars 2015.²³

Temaet for konklusjonene var Norges gjennomføring av de forpliktelsene som etter sosialpakten omhandler barn, familier og migranter.

For perioden 2010–2013 vurderte komiteen gjennomføringen av:

- Artikkel 7 om retten til beskyttelse for barn og unge
- Artikkel 8 om retten for arbeidende kvinner til beskyttelse av morsrollen
- Artikkel 16 om retten for familier til sosial, juridisk og økonomisk beskyttelse
- Artikkel 17 om retten for mor og barn til sosial og økonomisk beskyttelse
- Artikkel 19 om retten til beskyttelse og assistanse for gjestearbeidere og deres familier
- Artikkel 27 om retten for arbeidere med familieansvar til like muligheter og behandling
- Artikkel 31 om retten til bolig

Komiteen konkluderte med at norske myndigheter oppfylte sine forpliktelser etter sosialpakten på 19 av de 29 rettsområdene som var gjenstand for vurdering. Komiteen ba om ytterligere informasjon på paktens artikler 7 nr. 5, 7 nr. 8, 17 nr. 1, 19 nr. 2 og artikkel 31 nr. 2 i neste rapport. På fem rettsområder ble Norge kritisert for ikke å ha oppfylt sine forpliktelser.

De to første forholdene gjaldt retten til beskyttelse for barn og unge i arbeid (artikkel 7 nr. 1 og nr. 3). Norsk regelverk er ikke i overensstemmelse med sosialpakten da arbeidsmengden og tidslengden som tillates for barn i skoleferier anses å være for mye.

²² Konklusjonene er tilgjengelige på: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593904>, side 740 flg.

²³ Rapporten er tilgjengelig på: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680488e5b>

Det tredje kritikkverdige forholdet gjaldt familiers rett til sosial, juridisk og økonomisk beskyttelse (art.16). Komiteen konkluderte med at Norges regelverk ikke samsvarer med sosialpakten idet barn må ha hatt 12 måneders opphold i Norge før deres familier mottar barnebidrag.

De to siste forholdene som ble kritisert gjaldt gjestearbeidere og deres familier (art.19 nr. 4 og nr. 10). Komiteen påpekte manglende samsvar med sosialpakten fordi noen kommuner krever at gjestearbeidere, både ansatte og selvstendig næringsdrivende, må ha minst to års opphold i Norge før man har rett til bolig gjennom kommunen.

3.9 Anbefalinger fra Europarådets ekspertkomité for Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk

Norges sjette rapport om gjennomføring av Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) ble levert i 2014 og 15. september 2015 vedtok Europarådets ministerkomité anbefalingene fra ekspertkomiteen angående Norges oppfølging av minoritetsspråkpakten.²⁴

Ekspertkomiteen ga Norge ros for blant annet initiativ til tiltak for å bedre helsepersonells forståelse av samisk, og for utvikling av en plan for tilgjengeliggjøring av informasjon på samisk til innsatte ved norsk fengsel. Både ekspert- og ministerkomiteen pekte imidlertid på noen konkrete utfordringer knyttet til de ulike minoritetsspråkene: samisk, kvensk, romanes og romani.

Ekspertkomiteen foreslår for øvrig ytterligere tiltak under paktens enkeltbestemmelser, med henblikk på allerede gjennomførte tiltak av norske myndigheter etter anbefalinger til Norges femte rapport fra 2011.

Anbefalingene behandles nærmere i del V, 4 Urfolk, og del V, 5 Nasjonale minoriteter.

4. INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE

De fleste menneskerettighetskonvensjonene har opprettet egne klageordninger for internasjonal behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkelt-

²⁴ Uttalelsen er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/minoritetssprakpakta/id86936/>

personer som hevder å ha fått sine menneskerettigheter krenket, og som har uttømt alle nasjonale rettsmidler.

Nærmere informasjon om denne type uttalelser finnes i kapittelet «Kilder 7. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker». I kildekapittelet gis det også en oversikt over hvilke internasjonale klageorganer årboken har innhentet uttalelser fra.

4.1 Den europeiske menneskerettsdomstolen

I 2015 avsa Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) en dom mot Norge som innklaget stat, *Kristiansen mot Norge*.²⁵ Domstolen konstaterte krenkelse av den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), på grunn av manglende upartiskhet hos et jurymedlem. Jurymedlemmet hadde kjennskap til fornærmede i en sak om bl.a. voldtektsforsøk fordi hun var fostermor til et barn i samme skoleklasse. Jurymedlemmet hadde dannet seg et bilde av fornærmede som en «stille og rolig person». Dette formidlet hun til rettens leder i etterkant av tiltaltes og fornærmedes forklaring, og det ble også gjengitt i samlet rett. EMD kom til at det forelå et brudd på EMK artikkel 6 nr. 1- retten til en rettferdig rettergang. Høyesterett hadde i dom 26. juni 2009 - HR-2009-1337-A – under dissens 3-2 kommet til at jurymedlemmet ikke var inhabil.

Til sammenligning ble det i 2014 avsagt fire dommer av EMD med Norge som innklaget stat. Den første dommen mot Norge siden domstolens opprettelse i 1959 falt i 1990. Totalt er det avsagt 40 dommer mot Norge, og i 27 av disse har EMD konkludert med at Norge krenket menneskerettslige forpliktelser som følger av EMK.²⁶ 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	2015
Dommer	5	3	1	1	3	3	4	1

Vedlegg 4 bakerst i årboken inneholder en nærmere oversikt over alle EMD-dommene mot Norge.

²⁵ Klage nr. 1176/10. Nærmere omtale finnes i Del III, 5. Retten til rettferdig rettergang.

²⁶ Oversikt pr. 31. desember 2015.

4.2 FNs menneskerettighetskomite

Den 5. november 2015 kom FNs menneskerettighetskomite med en uttalelse i en sak om beviskrav ved søknad om asyl på grunn av konvertering til en annen religion.²⁷ Komiteen konkluderte med at asylsøkerens rettigheter etter SP artikkel 7 ikke var krenket.

²⁷ Human Rights Committee communication No.2474/2014. Nærmere omtale finnes i Del V, 8. Flyktningers og asylsøkeres menneskerettighetsvern

III Sivile og politiske rettigheter

Den gruppen av menneskerettigheter som ofte omtales som sivile og politiske rettigheter, beskyttes særlig i to generelle konvensjoner: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (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. Artikkel 6 inneholder imidlertid bestemmelser som begrenser statenes bruk av dødsstraff. Begge konvensjonene har dessuten 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

Retten til liv er nedfelt i Grunnloven § 93.

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.

1.1 Rapport om partnerdrap i Norge

I desember 2015 ble det lansert en rapport om partnerdrap begått i Norge i perioden 1990 til 2014, som bygget på et forskningsprosjekt ved Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri ved Oslo Universitetssykehus.²⁸ Prosjektet ble utført som en del av «Vendepunkt», Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008–2011.

Bakgrunnen for prosjektet var at det gjennomsnittlig blir begått åtte partnerdrap årlig. Sannsynligheten er høyere for at en kvinne blir drept av sin partner eller eks-partner enn av noen andre. Formålet med forskningsprosjektet var derfor å bidra med mer presis kunnskap om hvordan saker med høy risiko for partnerdrap kan identifiseres. Prosjektet bygget på straffesaksdokumenter og etterlattes risikovurderinger kombinert med verktøy for strukturerte risikovurderinger.

Rapporten viste at det i sju av ti saker var registrert partnervold før drapet. Tre av fire gjerningspersoner og offer hadde vært i kontakt med politi, helsevesen eller hjelpeapparat. Det ble avdekket at politi, helsevesen, hjelpeapparat og privatpersoner hadde observert valide risikofaktorer før drapet, men at identifisert risiko i liten grad ble videreformidlet til andre instanser. Ut fra dette blir det vurdert som et relevant forebyggingsiltak å arbeide for systematisk kommunikasjon av voldsrisiko mellom aktuelle etater.

Hovedbudskapet i rapporten var at det for flertallet av partnerdrapene hadde vært et betydelig potensial for iverksetting av forebyggende tiltak.

28 «Partnerdrap i Norge 1990–2012. En mixed methods-studie av risikofaktorer for partnerdrap», tilgjengelig på www.regjeringen.no

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 inneholder bestemmelser om overvåkning. 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. 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.

Norsk lovgivning

Forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling er nedfelt i Grunnloven § 93.

EMK, SP ØSK, Kvinnediskrimineringskonvensjonen 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 setter blant annet forbud mot kroppskrenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Straffeloven § 174 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 jfr. § 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.

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.²⁹ 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.³⁰ 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. Artikkel 11 første ledd bokstav c beskytter eksplisitt kvinners rett til fritt valg av yrke.

²⁹ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/197.doc>

³⁰ Konvensjonen trådte i kraft 1. juli 2010. Den er ikke ratifisert av Norge. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>

Norsk lovgivning

Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid er nedfelt i Grunnloven § 93.

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 § 257 nedfeller individuelt straffansvar for den som er ansvarlig for eller medvirker til menneskehandel. Andre bestemmelser som er relatert til be-
kjempelse av menneskehandel, finnes i straffeloven § 315, som forbyr organisering og fremme av andres prostitusjon («hallikparagrafen»), § 316, som forbyr kjøp av seksuelle tjenester, og § 309, som særskilt regulerer kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige. Straffeloven § 79 setter en forhøyet øvre strafferamme for organisert kriminalitet.

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 retts-sikkerhetsgarantier til den som er frihetsberøvet: Det må defineres i lov hvilke grunner som kan medføre frihetsberøvelse, det må foreligge rett til domstols-prøvelse 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 tvangs-

plassering på institusjon i behandlingsøyemed. Videre gir utlendingsloven mulighet for å fengsle utlendinger som blant annet nekter å oppgi identitet eller mistenkes for å oppgi falsk identitet.

4.1 Høyesterettsdom om betydningen av isolasjon for straffeutmålingen

Høyesterett avsa i avdeling 21. oktober 2015 dom om fremstillingsfristen ved varetekt og om betydningen for straffeutmålingen av isolasjon og langvarig passbeslag samt meldeplikt.³¹

A var en 34 år gammel norsk statsborger, som ble pågrepet av politiet under mistanke om grov narkotikaforbrytelse. I denne anledning satt A 52 timer, under full isolasjon, i politiarresten før han ble fremstilt for tingretten. Han ble senere ilagt langvarig meldeplikt og passbeslag (465 dager).

Høyesterett tok først stilling til betydningen av at A først ble fremstilt for retten etter 52 timer. Etter Grunnloven § 94 skal en som er pågrepet «snarest mulig» fremstilles for en domstol. Dette er nærmere regulert i straffeprosessloven § 183, som setter en tredagersfrist for fremstilling for en domstol. Bestemmelsen i Grunnloven kom inn i 2014, men det var ikke ment å endre rettstilstanden.

A hadde anført at forelå brudd på Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3. SP artikkel 9 nr. 3 stiller, i likhet med EMK artikkel 5 nr. 3, krav om at en pågrepet person «omgående» og «straks» skal fremstilles for en dommer. Han viste til at FNs menneskerettighetskomité har uttalt at forsinkelser utover 48 timer krever «special justification», mens EMD har tolket «straks» til å være innen fire døgn etter pågripelsen, Høyesterett la til grunn at menneskerettighetskomiteens uttalelser skulle forstås slik at fremstillingsfristen kun helt unntaksvis kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettferdiggjøre det. Fristen bygger på komiteens vurdering av at 48 timer vanligvis er tilstrekkelig til å transportere den pågrepne og til å forberede fengslingsmøtet. Høyesterett viste videre til at Riksadvokaten i midlertidige retningslinjer av 24. juni 2014 har gitt uttrykk for at 48-timersregelen må følges «så langt det er mulig innenfor de gjeldende ressursmessige rammene».

Etter en samlet avveining kom Høyesterett frem til at omstendighetene i saken rettferdiggjorde de fire timene som fristen etter SP artikkel 9 nr. 3 var blitt oversittet med. Oversittelsen hadde å gjøre med rettens arbeidstid på lørdager, var kortvarig, og A var anklaget for et alvorlig forhold der varetekt var av betydning for å avklare forholdene til en medsiktet. Tidsbruken representerte derfor ikke et brudd på SP

31 HR-2015-02103-A, inntatt i Rt. 2015 s. 1142.

artikkel 9 nr. 3 slik bestemmelsen er tolket av Menneskerettskomiteen. Det var etter dette ikke nødvendig for Høyesterett å gå nærmere inn på forholdet mellom straffeprosessloven § 183 og SP artikkel 9 nr. 3.

I avgjørelsen tok Høyesterett videre stilling til betydningen av at A hadde sittet mer enn to døgn i politiarrest. En person i politiarrest skal i utgangspunktet overføres til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Høyesterett fant at manglende fengselsplasser er et eksempel på praktisk umulighet.

Videre vurderte Høyesterett betydningen av at A satt i full isolasjon i politiarresten. De fant at norske regler og rettspraksis godtok slike inngrep i saker hvor det ellers ville vært en nærliggende fare for bevisforspillelse. Deretter tok retten stilling til om dette var i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser. Det ble fastslått at isolasjonen av A var et inngrep etter EMK artikkel 8, og derfor måtte oppfylle vilkårene for unntak etter artikkel 8 nr. 2. Høyesterett påpekte at isolasjon av innsatte i glattcelle er belastende og vil kunne utløse helseproblemer. Videre ble det påpekt at innsatte i varetekt ikke er domfelt, og derfor i utgangspunktet ikke skal behandles som om de var straffedømt. Vilkårene for inngrep ble likevel ansett oppfylt, og det forelå derfor ikke brudd på artikkel 8.

Til slutt vurderte Høyesterett hvilken betydning langvarig meldeplikt og passbeslag skulle ha for straffeutmålingen. I denne saken var det tale om svært langvarige restriksjoner av stor betydning for A, som hadde forretningsvirksomhet i utlandet. Det ble dermed gjort et skjønnsmessig fradrag i straffen.

Dommen var enstemmig.

4.2 Høyesterettskjennelse om tilstrekkelig fremdrift ved videre varetektsfengsling

Høyesteretts ankeutvalg avsa 16. april 2015 kjennelse i en sak der spørsmålet var om manglende fremdrift var til hinder for fortsatt varetektsfengsling ville stride mot kravet til rimelig fremdrift, jfr. EMK artikkel 5 nr. 3.³²

A var tiltalt for overtredelse av blant annet narkotikalovgivningen og ble første gang varetektsfengslet i anledning saken september 2013. Fengslingen ble i mars 2015 forlenget til mai 2015. A bestred ikke at fengslingsgrunnene generelt var oppfylt, men hevdet at myndighetene ikke hadde fulgt opp saken med rimelig fremdrift. Lagmannsretten hadde i sin vurdering av fengslingen vist til at det skulle

32 HR-2015-809-U, inntatt i Rt. 2015 s. 408.

foretas en totalvurdering, og la i sin konkrete vurdering særlig vekt på bevisenes styrke og faren for unndragelse.

Ankeutvalget bemerket at EMK artikkel 5 nr. 3 ifølge EMDs praksis stiller krav både til at det må foreligge tilstrekkelige fengslingsgrunner og at saken må behandles med rimelig fremdrift – «special diligence». Ankeutvalget påpekte at det ikke var utelukket at også hensynet til sakens alvor etter forholdene kunne tillegges vekt, men uttalte at dette hensynet i alle fall ikke kunne trekkes så sentralt inn i vurderingen som lagmannsretten hadde gjort. I vurderingen av rimelig fremdrift uttalte ankeutvalget at sakens kompleksitet, myndighetens opptreden – særlig om det forelå dødperioder – og den fengsledes egen opptreden var de sentrale elementene.

Ankeutvalget konkluderte med at lagmannsretten hadde lagt feil lovanvendelse til grunn, og opphevet kjennelsen.

4.3 Høyesterettskjennelse om varetektsfengsling uten forsvarer

Høyesteretts ankeutvalg avsa 4. september 2015 kjennelse i sak om varetektsfengsling uten representasjon av forsvarer.³³ Spørsmålet i saken var betydningen av at forsvarer ikke var tilstede i rettsmøtet om varetektsfengsling.

I denne saken hadde tingretten ikke funnet noen tilgjengelig forsvarer for siktede på grunn av Advokatforeningens rettshjelpsaksjon. Retten hadde henvendt seg til de faste forsvarerne, de 65 advokatene og firmaene som oftest tok slike oppdrag, samt lagt ut en forespørsel på tingrettens hjemmesider.

Ankeutvalget vurderte lagmannsrettens tolkning av straffeprosessloven § 98, om at «(s)iktede skal så vidt mulig ha forsvarer i det rettsmøte som holdes til avgjørelse av spørsmålet om varetektsfengsling», i lys av EMK. Utvalget påpekte først at det etter forarbeidene stilles strenge krav for å unnlate å oppnevne forsvarer, og at unntak fra hovedregelen ikke lett skal forekomme. Det ble bemerket at avgjørelsen i Rt-2015-844 ikke medfører at unntaket i straffeprosessloven § 98 må tolkes snevrere enn det som følger av ordlyden og forarbeidene.

Deretter ble rettstilstanden etter EMK artikkel 5 vurdert. Høyesteretts ankeutvalg fant at artikkel 5 ikke stiller noe uttrykkelig krav om forsvarerbistand, men at etter EMDs praksis kan dette være påkrevet på grunn av spesielle omstendigheter hvor siktede er ute av stand til å forsvare seg. Utvalget viste til Lebedev mot Russland, en EMD-dom fra oktober 2007. I denne saken hadde EMD kommet til at det forelå et

33 HR-2015-1816-U, publisert i Rt. 2015 s. 955

brudd på EMK fordi den pågrepne var blitt nektet bistand av forsvarer, til tross for at siktede ikke var ved normal helse og hadde forsvarere som ville møte, men ble nektet fordi de kom for sent. Ankeutvalget kommenterte at Grunnloven § 94 ikke gir rett til forsvarer utover det som følger av EMK artikkel 5.

I den konkrete saken fant ankeutvalget at det ikke forelå spesielle omstendigheter som tilsa at A måtte være representert ved forsvarer. A hadde hatt bistand av forsvarer i forkant av fengslingsmøtet, var 20 år, og det forelå ikke spesielle forhold som sviktende helse, mental kapasitet eller språkevner.

Høyesteretts ankeutvalg konkluderte etter dette med at A ikke hadde hatt krav på representasjon av forsvarer under fengslingsmøtet.

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

Prinsippet om at rettergangen skal være rettferdig og offentlig er slått fast i Grunnloven § 95.

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.

5.1 EMDs avgjørelse i Kristiansen mot Norge

EMD avgjorde 17. desember 2015 klagesaken Kristiansen mot Norge.³⁴ Spørsmålet var om retten til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1 var krenket ved at et jurymedlem var inhabil. Høyesterett hadde i dom 26. juni 2009 - HR-2009-1337-A, under dissens 3-2, kommet til at jurymedlemmet ikke var inhabil.

Klageren var av lagmannsretten med jury funnet skyldig i forsøk på voldtekt. Under rettssaken, rett etter at fornærmede hadde avgitt sin forklaring, meddelte et av jurymedlemmene at hun hadde kjennskap til fornærmede. Fornærmede hadde gått i samme klasse som jurymedlemmets fosterdatter på skolen, og de hadde møttes i bursdager og lignende. Jurymedlemmet hadde den gang oppfattet fornærmede som en «rolig og stille» person. Lagmannsretten fant ikke jurymedlemmet inhabilt, og medlemmet deltok både under behandlingen av skyldspørsmålet og utmålingen av straffen.

EMD uttalte at vurderingen om hvorvidt et jurymedlem var inhabilt etter EMK artikkel 6 nr. 1, hadde både en subjektiv og en objektiv side. Den subjektive vurderingen knyttet seg til en konkret vurdering av om det aktuelle jurymedlemmet var upartisk i saken, mens den objektive vurderingen handlet om hvordan forholdet objektivt sett tar seg ut. EMD fremhevet at tilliten til rettssystemet er vesentlig i et demokratisk samfunn.

I sin konkrete vurdering la EMD vekt på at jurymedlemmet hadde gitt uttrykk for en forutinntatt mening om fornærmedes personlige karakter. Denne holdningen kom til uttrykk på et tidspunkt da det kunne tolkes som en kommentar til vitneavhørene av fornærmede og klageren. Omtalen av fornærmede som «rolig og stille» ble ansett å være positivt ladet.

EMD var enig med Høyesterett i at jurymedlemmets kjennskap til fornærmede etter en subjektiv vurdering var for fjerntliggende til å svekke hennes upartiskhet. Domstolen fant imidlertid at en objektiv vurdering av det samlede inntrykket av medlemmets opptreden og deltakelse i straffesaken, tilsa at jurymedlemmet var inhabilt.

EMD konkluderte enstemmig med at det forelå et brudd på EMK artikkel 6 nr. 1.

³⁴ Application no. 1176/10.

5.2. Høyesterettsdom om rettergang innen rimelig tid

Høyesterett i avdeling avsa 25. juni 2015 dom i en straffesak hvor et av spørsmålene var om det forelå brudd på EMK artikkel 6 om rett til rettergang innen rimelig tid.³⁵

Straffesaken mot A gjaldt drapstrusler fremsatt mot ansatte ved et NAV-kontor og andre lovovertridelser i tilknytning til dette. Lovbruddet fant sted 1. juni 2012, og saken var i hovedsak ferdig etterforsket høsten 2012. Tiltale ble imidlertid ikke tatt ut før 23. oktober 2013, om lag ett år etter at den var ferdig etterforsket. Påtalemyndigheten erkjente at saken ikke bød på spesielle etterforskningsmessige utfordringer.

Høyesterett vurderte derfor om saken hadde tatt så lang tid at det forelå brudd på retten til rettergang innen rimelig tid. En enstemmig Høyesterett konstaterte brudd på EMK artikkel 6. Påtalemyndigheten var enig i at det forelå et brudd på menneskerettighetene.

Høyesterett ga kompensasjon for bruddet ved å redusere straffens lengde og gjorde deler av straffen betinget.

5.3 Høyesterettsdom om overføring til lukket fengsel

Høyesterett i avdeling avsa 26. august 2015 dom i en sak om gyldigheten av et vedtak om overføring fra et åpent fengsel til et lukket fengsel.³⁶ Spørsmålet for Høyesterett var hvilket beviskrav som gjelder ved overføring til fengsel med høyere sikkerhetsnivå.

A sonet to dommer for narkotikaovertrjedelse på henholdsvis 5 år og 12 år, og sonet i det åpne fengselet på Bastøy. Da det ble funnet narkotika i rusmestringsenheten A bodde på, fant kriminalomsorgen det overveiende sannsynlig at A hadde vært involvert. Det ble derfor fattet vedtak etter straffegjennomføringsloven § 14 a om å overføre A til et fengsel med høyere sikkerhetsnivå, ettersom det var «sannsynlig» at A hadde «begått en straffbar handling».

Høyesterett uttalte at ordlyden i straffegjennomføringsloven § 14 a måtte forstås slik at bestemmelsen bare krevde alminnelig sannsynlighetsovervekt. Høyesterett tok deretter stilling til om andre rettskilder førte til at ordlyden ikke var avgjørende i dette tilfellet.

³⁵ HR-2015-1343-A, inntatt i Rt. 2015 s. 788.

³⁶ HR-2015-1757-A, inntatt i Rt. 2015 s. 921.

Høyesterett så først på om beviskravet etter uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 kom til anvendelse i denne saken. På bakgrunn av praksis fra EMD og de såkalte «Engel-kriteriene», vurderte Høyesterett om overføringen var straff i EMKs forstand – altså om forholdet ble klassifisert som straff etter nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold. Etter en konkret vurdering konkluderte Høyesterett med at overføringen ikke var straff, og at det skjerpede beviskravet etter EMK artikkel 6 nr. 2 derfor ikke kom til anvendelse.

Høyesterett vurderte deretter om uskyldspresumsjonen etter Grunnloven § 96 annet ledd måtte lede til et strengere beviskrav. Konkret var spørsmålet for Høyesterett om bestemmelsen viste til et internrettslig straffebegrep eller EMKs straffebegrep. På bakgrunn av uttalelser fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité konkluderte Høyesterett med at det var det internrettslige straffebegrepet som var ment.

Det siste grunnlaget Høyesterett vurderte var sakens faktum var så belastende at det burde anvendes et skjerpet beviskrav, slik det etter rettspraksis er gjort i enkelte sivile sakstyper. Høyesterett fant ikke grunn til dette.

Høyesterett konkluderte derfor med at beviskravet for overføring fra fengsel med lav sikkerhet til fengsel med høy sikkerhet etter straffegjennomføringsloven § 14 a var alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Høyesterett tok avslutningsvis stilling til om det var riktig av lagmannsretten å avvise kravet om fastsettelsesdom for en eventuell krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 2. Høyesterett uttalte at dette utvilsomt var et rettskrav som det potensielt kunne avsies dom for. Etter tvisteloven § 1-3 annet ledd oppstilles det imidlertid et krav om aktualitet, og ifølge Høyesterett hadde ikke A påvist et reelt behov for fastsettelsesdom. As anke førte dermed ikke frem.

5.4 Høyesterettskjennelse om inhabilitet

Høyesterett i storkammer avsa 27. februar 2015 kjennelse i en sak om habilitet.³⁷ Høyesterett skulle behandle et spørsmål om avgjørelsen inntatt i Rt. 2007 s. 1706, måtte fravikes fordi den streid mot EMKs protokoll nr.1 artikkel 1. Det var også krevd erstatning fra staten hvis avgjørelsen fra 2007 streid mot eiendomsvernet. Tre av dommerne som var trukket ut til å behandle saken, hadde også deltatt i avgjørelsen fra 2007.

Høyesterett la til grunn at habilitetsvurderingen etter både EMDs og Høyesteretts praksis kan deles inn i en subjektiv og en objektiv side. Det var ikke anført at dommerne ville være forutinntatte. Spørsmålet var derfor om det forhold at dommerne

³⁷ HR-2015-478-S, inntatt i Rt. 2015 s. 250.

deltok i saken fra 2007, sett i sammenheng med erstatningssøksmålet, objektivt sett ga grunn til å stille spørsmål ved dommernes nøytralitet og uavhengighet.

Høyesterett bemerket at det klare og konsekvente utgangspunktet er at en dommer som tidligere har gitt uttrykk for et rettsspørsmål, ikke er inhabil til å dømme i senere sak hvor den rettslige problemstillingen er den samme. Men Høyesterett modifiserte dette ved at en dommer i alminnelighet vil være inhabil i den samme tvisten dersom ikke nye omstendigheter har kommet til.

Etter Høyesteretts syn var det ikke grunnlag for å fravike dette rettslige utgangspunktet, selv om det var reist erstatningssøksmål mot staten for avgjørelsen i 2007. Høyesterett la betydelig vekt på at erstatningssøksmålet rettet seg mot staten som lovgiver og ikke Høyesterett eller dommerne der. Det ble også fremhevet at dommerne ikke skulle ta stilling til den samme saken som var til pådømmelse i 2007, ettersom det var kommet nye momenter til rettskildebildet. Høyesterett viste til EMDs dom Lindheim m.fl. mot Norge³⁸ og at EMKs protokoll nr.1 artikkel 1 ikke var vurdert i saken fra 2007. At en av dommerne selv hadde gitt uttrykk for inhabilitet, ble ikke tillagt avgjørende betydning.

Høyesterett konkluderte med at dommerne ikke var inhabile.

5.5 Høyesterettskjennelse om rett til offentlig forsvarer

Høyesterett avsa 1. juli 2015 kjennelse i sak om rett til å få dekket forsvarer på det offentliges bekostning allerede ved første avhør, jfr. straffeprosessloven § 100 annet ledd og EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c.³⁹

A ble pågrepet av politiet og nektet å la seg avhøre uten forsvarer til stede. En advokat ble derfor tilkalt og bisto A under avhøret. A ble løslatt samme dag. Advokaten begjærte å bli oppnevnt som offentlig forsvarer for det gjennomførte avhøret. Begjæringen ble avslått av tingretten og lagmannsretten. A anket lagmannsrettens avgjørelse.

Førstvoterende tok utgangspunkt i straffeprosessloven § 100 annet ledd, som åpner for at offentlig forsvarer kan oppnevnes dersom «særlige grunner» taler for det. Ved tolkningen av uttrykket «særlige grunner» viste førstvoterende til en uttalelse fra Justisdepartementet, der departementet la til grunn at bestemmelsen var i samsvar med EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c og at den måtte praktiseres i samsvar med dette. Førstvoterende ga uttrykk for at «særlige grunner» ikke er et statisk begrep, men må tolkes i lys av utviklingen i synet på viktigheten av tidlig

³⁸ Omtalt i *Årbok 2012*, del III, 13. Vernet om eiendomsretten.

³⁹ HR-2015-1405-A, inntatt i Rt. 2015 s. 788.

forsvarerbistand. Førstvoterende viste til flere avgjørelser fra EMD. Disse omhandlet imidlertid retten til å bli bistått av forsvarer og ikke retten til å få oppnevnt offentlig forsvarer. Førstvoterende uttalte likevel at det var av interesse at EMD gjentatte ganger understreket betydningen av å involvere forsvarer på et tidlig tidspunkt i prosessen. Viktigheten av å sikre en forsvarlig forberedelse av straffesaken ble særlig fremhevet, da den innledende fasen i etterforskningen kan være bestemmende for straffesakens rammer og bevisføring. I tillegg viste førstvoterende til EMDs fremheving av forsvarerbistand som et virkemiddel for å verne siktede mot selvinkriminering.

Førstvoterende fant at lagmannsretten hadde hatt en uriktig forståelse av straffeprosessloven § 100 annet ledd, ettersom lagmannsretten hadde unnlatt å vektlegge de hensynene som tilsa oppnevning på etterforskningsstadiet. Saken var imidlertid ikke tilstrekkelig opplyst til at Høyesterett kunne vurdere om vilkårene etter straffeprosessloven § 100 var oppfylt.

Høyesterett kom dermed til at lagmannsrettens kjennelse måtte oppheves. To av dommerne hadde egne begrunnelser for dette.

5.6 Høyesterettskjennelse om bruk av mobiltelefon under kjøring var straffbart

Høyesteretts ankeutvalg avsa 15. september 2015 kjennelse i en sak der spørsmålet var om lagmannsrettens beslutning om å nekte anke etter straffeprosessloven § 321 første ledd, var tilstrekkelig begrunnet.⁴⁰

A var av tingretten bøtelagt for overtredelse av forbudet mot bruk av mobiltelefon under kjøring med motorvogn. Tiltalte var straffet etter en forskrift der bruken av mobiltelefon var definert som «enhver betjening av mobiltelefonens funksjoner.» Tingretten var etter formålsbetraktninger kommet til at å holde telefonen opp mot øret over en viss strekning, var bruk av mobiltelefonen.

Ankeutvalget var uenig i denne tolkningen, og kom til at man måtte se hen til nye avgjørelser vedrørende lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. Ankeutvalget fremhevet at straffbarheten nå må følge av loven, og at manglende støtte i ordlyden ikke kan avhjelpes ved at forholdet er straffverdig, og at lovgiver ønsket å omfatte det.

Lagmannsretten hadde ikke tatt stilling til lovtolkningsspørsmålet og hadde derfor ikke gitt en tilstrekkelig begrunnelse som viste at ankenektelsen bygget på riktige rettslige utgangspunkter. Lagmannsrettens beslutning ble derfor opphevet.

40 HR-2015-1871-U, inntatt i Rt. 2015 s. 1008.

5.7 Høyesterettsbeslutning om brudd på uskyldspresumsjonen

Høyesteretts ankeutvalg avsa 24. november 2015 beslutning angående lagmannsrettens begrunnelse for å idømme erstatning i en straffesak hvor tiltalte ble frikjent.⁴¹ Spørsmålet i saken er hvorvidt domsgrunnene etterlot tvil om det var riktig å frikjenne tiltalte, og om dette stred mot uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

Lagmannsretten hadde frikjent en mann for seksuelle overgrep. Tiltalte ble samtidig dømt til å betale erstatning.

Høyesteretts ankeutvalg fant at lagmannsretten hadde unnlatt å uttale at det gjelder ulike beviskrav i disse tilfellene, og dermed koblet ansvarsgrunnlaget direkte opp mot flertallets konklusjon i straffespørsmålet. Domsgrunnene etterlot derfor tvil om det var riktig å frikjenne tiltalte.

Ankeutvalget konkluderte med at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 var krenket, men at dette ble reparert ved ankeutvalgets uttalelse og således ikke fikk betydning for erstatningskravet.

5.8 Høyesterettskjennelse angående muligheten til å anke Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om ikke-diskriminering

Høyesteretts ankeutvalg avsa 1. desember 2015 kjennelse angående muligheten til å anke Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om at det ikke er begått brudd på diskrimineringslovgivningen.⁴² Spørsmålet gjaldt tolkningen av diskrimineringsombudsloven §§ 7 og 12, som gjelder henholdsvis Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtaksmyndighet og adgangen til domstolsprøving av nemndsvedtak

Ankeutvalget bemerket at ordlyden i diskrimineringsombudsloven § 7 talte for at vedtaksformen bare skulle benyttes i tilfeller der nemnda konstaterte brudd på diskrimineringslovgivningen. Imidlertid brukte Likestillings- og diskrimineringsnemnda etter fast praksis også vedtaksformen i tilfeller hvor den kom til at det ikke forelå lovbrudd. Ankeutvalget fant at nemndas praksis ikke er avgjørende for tolkningen av diskrimineringsombudsloven § 12.

41 HR-2015-2350, inntatt i Rt. 2015 s. 1299.

42 HR-2015-2400-U, inntatt i Rt. 2015 s. 1313

I sin vurdering uttalte ankeutvalget at det ikke var det samme behovet for å tillate domstolsprøving av en nemndsavgjørelse om at det ikke forelå lovbrudd, da et slikt vedtak ikke innebærer noen form for rettsvirkninger. En slik nemndsavgjørelse ville for eksempel ikke hindre arbeidstaker i å reise søksmål om diskriminering for domstolene med påstand om diskriminering. På den annen side ville et nemndsvedtak om diskriminering kunne gi grunnlag for pålegg etter diskrimineringsombudsloven § 7, og dermed medføre et klart behov for å kunne få spørsmålet prøvd for domstolene.

Ankeutvalget konkluderte med at vedtaket av Likestillings- og diskrimineringsnemnda som kom til at det ikke forelå brudd på diskrimineringslovgivningen, ikke kan bringes inn for domstolene etter diskrimineringsombudsloven § 12.

5.9 Sivilombudsmannens uttalelse i sak om kriminalomsorgens utlevering av dokumenter

Sivilombudsmannen avga 11. februar 2015 uttalelse i en sak som gjaldt kriminalomsorgens overlevering av en innsatts dokumenter til politiet og påtalemyndigheten.⁴³

De to dokumentene ble funnet ved kontroll av en PC som den innsatte hadde til rådighet. Det ene dokumentet var et manuskript til en bok om As liv, mens det andre inneholdt en analyse av bevisene i en pågående straffesak mot ham. Kriminalomsorgen overleverte dokumentene til Kripos. Etter en forespørsel ble dokumentene også overlevert til politiet. Politiet oppga at formålet med forespørselen var å gi politi og påtalemyndighet et «bedre grunnlag for sin etterforskning om rettergang».

Sivilombudsmannen vurderte rettmessigheten av disse overleveringene etter forvaltningslovens regler om taushetsplikt, og etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b om en siktets rett til å få tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar.

Ombudsmannen uttalte at kriminalomsorgen må foreta en konkret vurdering av om vilkårene for unntak fra taushetsplikten er oppfylt, og i hvilken utstrekning det er nødvendig å benytte seg av unntakshjemmelen. Fordi kriminalomsorgen har en utstrakt adgang til kontroll, og dermed mulighet til å få omfattende kunnskap om de innsattes personlige forhold, måtte det stilles krav til håndteringen av slike opplysninger.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere overleveringen til Kripos som et ledd i sikkerhetsvurderingen av A som innsatt.

⁴³ Sak 2013/2792, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Det knyttet seg derimot begrunnet tvil til om det var rettmessig å stille det sistnevnte dokumentet til påtalemyndighetenes disposisjon. Direktoratet syntes ikke å ha foretatt en tilstrekkelig vurdering av adgangen til å gjøre dokumentene tilgjengelige for påtalemyndighetenes etterforskning og forberedelse av ankeforhandlingen i lagmannsretten. I vurderingen burde direktoratet sett hen til den tiltaltes adgang til å forberede sitt forsvar i den pågående straffesaken, jfr. EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b. Ombudsmannen uttalte at dersom en innsatt risikerer at materiale med nedtegning av vedkommendes forberedelser til rettssaken kan bli overlevert til politiet/påtalemyndigheten, vil dette kunne begrense den innsattes mulighet til å gjøre skriftlige notater til bruk for sitt forsvar.

5.10 Sivilombudsmannens uttalelse om innlevering av pass på grunnlag av fare for ulovlig virksomhet i utlandet

Sivilombudsmannen avga 13. august 2015 uttalelse i en sak om politiets vedtak etter passloven.⁴⁴ Saken handlet om innlevering av pass på grunnlag av fare for ulovlig virksomhet i utlandet.

A hadde for over ti år siden blitt dømt for grove seksuelle overgrep mot barn i utlandet. Etter soning og prøvetidens utløp dro han på en utenlandsreise sammen med samboer X. Ved hjemkomst inndro politiet passet hans på grunnlag av mistanke for gjentakelsesfare.

Sivilombudsmannen viste til kravet om «skjellig grunn» etter passloven og vurderte politiets opplysning av saken. Politidirektoratets konklusjon om at det forelå «skjellig grunn» bygde på As domfellelse, men direktoratet hadde ikke brukt dokumenter fra straffesaken i sin vurdering. Sivilombudsmannen viste også til EMKs protokoll nr. 4 artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 12 nr. 2 om henholdsvis retten til fri bevegelse og retten til å forlate en stats territorium.

Sivilombudsmannen pekte videre på at en psykolog hadde funnet at det ikke var fare for gjentakelse i As tilfelle, og at påtalemyndigheten ikke hadde innsigelser da forvaring opphørte. Etter Sivilombudsmannens syn var det vanskelig å se at direktoratet hadde disse opplysningene tilgjengelig ved sin vurdering. Det fremkom heller ikke av direktoratets vurdering om passets betydning for klageren var vurdert.

Sivilombudsmannen konkluderte med at Politidirektoratet ikke sørget for en tilfredsstillende opplysning av saken, og at direktoratets vurdering av «skjellig grunn» var for snever. Direktoratet ble bedt om å vurdere saken på nytt.

⁴⁴ Sak 2014/606, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

Internasjonale kilder

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller illeggelse 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 ikke noe forbud mot gjentatt straffeforfølgning, se omtale i del I punkt 1.1.

6.1 Høyesterettsdom om hvorvidt tvangsmulkt var å anse som straff

Høyesterett avsa 15. april dom i en sak om dobbelstraff, der spørsmålet var om ilagt tvangsmulkt etter forurensningsloven hindret senere straffeforfølgning etter samme lov.⁴⁵ Den ilagte tvangsmulkten knyttet seg til manglende opprydding av omfattende bilkirkegårder.

Høyesterett viste til Rt. 2012 s. 921, som sammenfattet kriteriene for vurderingen av om et forhold er straff etter EMKs protokoll nr. 7 artikkel 4 til å være klassifikasjonen i nasjonal rett, normens karakter og sanksjonens innhold og alvor.⁴⁶

Ifølge Høyesterett var tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73 i norsk rett ikke klassifisert som straff. Høyesterett bemerket imidlertid at dette etter EMDs praksis ikke er avgjørende, og at det må foretas en sammensatt vurdering der formålet med bestemmelsen og om den har et strafferettslig preg, står sentralt. Høyesterett uttalte at det bærende hensynet ved illeggelse av tvangsmulkt er om det er nødven-

45 HR-2015-791-A, inntatt i Rt. 2015 s. 392.

46 Se omtale i Årbok 2012 s. 100.

dig som et ekstra pressmiddel for å få gjennomført de kravene som er brutt. Det ble påpekt at vedtaket ikke bygger på en skyldkonstatering eller typiske straffeutmålingsmomenter, og at saksbehandlingen skjer etter forvaltningsloven. Det var ifølge Høyesterett ikke tvilsomt at tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73 generelt faller utenfor straffebegrepet.

Høyesterett fant heller ingen konkrete forhold i saken som innebar at vedtaket om tvangsmulkt likevel måtte anses som straff. Selv om fristen på fire uker var noe snau for å kunne virke som et reelt pressmiddel, mente Høyesterett at det med bakgrunn i sakens forhistorie var gitt en lang nok tid til å rydde opp bilkirkegården. Heller ikke tvangsmulkten størrelse var så høy at vilkåret om sanksjonens alvor og innhold tilsa at det måtte anses som straff. Selv om beløpet var betydelig var det ifølge Høyesterett satt i forhold til kostnadene ved en eventuell opprydning, slik at det ikke skulle lønne seg å betale tvangsmulkt og fortsette som før.

Høyesterett konkluderte med at den ilagte tvangsmulkten ikke var straff etter EMKs protokoll nr. 7 artikkel 4.

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 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.

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

Norsk lovgivning

Et strafferettslig legalitetsprinsipp følger av Grunnloven § 96. Det generelle legalitetsprinsippet er forankret i Grunnloven § 113. Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97.

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.

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

Retten til respekt for privat- og familieliv, hjem, kommunikasjon og personvern er forankret i Grunnloven § 102.

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.

9.1 Endringer i opplæringsloven og privatskoleloven om skolebytte i mobbesaker

Stortinget vedtok 24. mars 2015 endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.⁴⁷

Endringene innebar en lovfesting av at en elev som mobber, kan flyttes til en annen skole. Lovproposisjonen påpekte at dette kun var en presisering av allerede gjeldende rett, og at endringen derfor ikke ville innebære realitetsendringer.⁴⁸ Formålet bak lovfestingen var å gjøre det klart at den som mobber, kan flyttes til en annen skole, og å unngå at eleven som blir mobbet, blir nødt til bytte skole. Den nye bestemmelsen hadde en presisering om at tiltaket skal gjelde i særlige tilfeller, og at andre tiltak skal være utprøvd før det fattes vedtak om å flytte en elev. Vedtakskompetansen ble lagt hos hjemkommunen som fatter vedtak, og det skal være adgang til å klage over vedtak til departementet.

9.2 Endring i straffegjennomføringsloven om straffegjennomføring i annen stat og avtale om leie av fengelsplasser i Nederland

Stortinget vedtok 8. juni 2015 endring i straffegjennomføringsloven.⁴⁹ Endringen åpnet for at kriminalomsorgen kan beslutte at domfelte skal gjennomføre fengselsstraff i utlandet. Samme dag ga Stortinget samtykke til inngåelse av avtale

47 Lov 24. april 2015 nr. 23 om endringer i opplæringslova og Privatskolelova (skolebytte i mobbesaker).

48 Prop. 19 L (2014–2015).

49 Lovvedtak 79 (2014–2015).

mellom Norge og Nederland om bruk av et fengsel i Nederland for gjennomføring av norske fengselsstraffer.⁵⁰

Bakgrunnen for lovendringen og avtalen med Nederland var kriminalomsorgens behov for mer kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt. Stortingsmeldingen «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» presenterte leie av fengselskapasitet som et egnet midlertidig tiltak for å bygge ned soningskøen.⁵¹

Justis- og beredskapsdepartementet påpekte i proposisjonen om lovendringen og avtalen med Nederland at dette var ment som midlertidige tiltak.⁵² Stortinget vedtok at bestemmelsen som åpnet for straffegjennomføring i utlandet, skal oppheves i 2020.

De fleste høringsinstansene som avga uttalelse om lovforslaget, var kritiske til forslaget eller imot at det ble åpnet for adgang til å leie fengselsplasser i en annen stat. Det ble uttrykt bekymring for at avtalen ville være i konflikt med de innsattes rettssikkerhet, mulighet for rehabilitering, rett til beskyttelse av privat- og familieliv og muligheten til å få tilfredsstillende helsehjelp.

Lovvedtaket pålegger kriminalomsorgen å sørge for at domfelte som soner i utlandet, får tilgang til helsehjelp som er likeverdig med det tilbudet innsatte i Norge får. De innsatte skulle også ellers sikres samme rettigheter og plikter som i norske fengsler.

9.3 Høring om utkast til forskrift om straffegjennomføring i Nederland

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 2. juli 2015 på høring et forslag til forskrift om straffegjennomføring i Nederland.⁵³ Departementet har allerede gitt forskriften midlertidig anvendelse ettersom oppstartstidspunktet kom tidligere enn høringsfristen 3. oktober 2015.

Formålet med forskriften var å fastsette nærmere regler for hvordan straffegjennomføringen i Nederland skal foregå. Den inneholdt blant annet regler for bruk av tvangsmidler, drift av fengselet, vilkår for overføring, straffbare handlinger under straffegjennomføringen i utlandet og regler for bruk av kommunikasjonsmidler.

Forskriften legger blant annet til grunn at innsatte med barn kan bli overført mot sin vilje. I forskriften blir det satt som skranke for overføring at barnets rett til

50 Vedtak 614 (2014–2015).

51 Meld. St. 12 (2014–2015).

52 Prop. 92 LS (2014–2015).

53 Utkastet til høring og høringsuttalelser er tilgjengelig på www.regjeringen.no

samvær blir begrenset utover det som ellers ville være tilfellet dersom den domfelte sonet i et fengsel i Norge. Forskriften gir også anvisning på at domfelte må informeres om forskjellene mellom norsk og nederlandsk straffelov. Det har sammenheng med at nye straffbare forhold som begås i Nederland, skal behandles etter nederlandsk lovgivning. Nederland har livstidsstraff for visse typer grove drap.

Forslaget var per 31.12.2015 fortsatt til behandling hos departementet.

9.4 Høyesterettskjennelse om samtaler med advokat innhentet ved kommunikasjonskontroll

Høyesterett i avdeling avsa 27. januar 2015 kjennelse i en sak om hvorvidt påtalemyndigheten kunne gjennomgå materiale innhentet ved kommunikasjonskontroll, der materialet også inneholdt samtaler med advokat, eller om dette måtte oversendes tingretten for gjennomgang.⁵⁴

Etter straffeprosessloven § 216 g skal opptak gjort under kommunikasjonskontroll slettes i den utstrekning det inneholder samtaler mellom advokat og klient som er underlagt taushetsplikten i straffeprosessloven § 119. Høyesterett presiserte at ikke alle samtaler med advokat er omfattet av sletteplikten, men at det avhenger av om innholdet er konfidensielt slik at § 119 kommer til anvendelse.

Høyesterett bemerket at det ikke er regulert i loven hvordan den nærmere gjennomgangen for å klarlegge hva sletteplikten omfatter, skal skje. Høyesterett uttalte at lovgiver hadde forutsatt at påtalemyndigheten har en viss adgang til å gjennomgå materialet for å avgjøre hva som skal slettes. Høyesterett viste til at departementet hadde foretatt en avveining av den særlig sterke beskyttelsen i EMK artikkel 8 av korrespondansen mellom advokat og klient, og konkludert med at det ikke kunne utledes et forbud mot at politiet hører gjennom materialet for å ta stilling til hva som skal slettes.

Høyesterett sluttet seg i utgangspunktet til departementets syn, men påpekte at dette utgangspunktet måtte modifiseres. Høyesterett uttalte at dersom det på forhånd er klart at det i materialet inngår samtaler som faller inn under straffeprosessloven § 119, har påtalemyndigheten ikke adgang til å påbegynne gjennomhøring av disse. Materialet skal slettes, og Høyesterett viste til praksis fra EMD om at korrespondanse mellom advokat og klient nyter særskilt vern. Høyesterett påpekte videre at det er klart at politiet kan gjennomgå materialet dersom advokaten i den samme saken er mistenkt for en handling som kunne gitt selvstendig grunnlag for kommunikasjonskontroll.

54 HR-2015-181-A, inntatt i Rt. 2015 s. 81.

Høyesterett tok deretter stilling til håndteringen av samtaler som påtalemyndigheten vet, eller blir klar over, at er med advokat, men hvor det er usikkert om det dreier seg om en klientsamtale som faller inn under straffeprosessloven § 119. Fra lovgiver var det forutsatt at politiet kunne gjennomføre gjennomlytting i slike tilfeller, og at dette ikke var i strid med EMK artikkel 8. Under tvil kom Høyesterett derimot til at det kunne utledes av de prinsipper som følger av praksis fra EMD, at en slik gjennomlytting fra politiet vil være i strid med EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Dette innebærer at påtalemyndigheten må slette slike samtaler, med mindre det etableres en ordning som på dette punktet er i samsvar med EMK artikkel 8. Høyesterett anerkjente som eksempel på en slik ordning at materialet blir oversendt tingretten for gjennomgang, uten at politiet på forhånd har gjennomgått det.

Høyesterett konkluderte med at det ikke tilfredsstilte kravene i EMK at politiet på egenhånd gjennomgår samtaler med advokater for å vurdere om de omfattes av straffeprosessloven § 119. Materialet i den konkrete saken måtte derfor enten slettes, eller sendes til tingretten for gjennomgang.

9.5 Høyesterettskjennelse om politiets adgang til å benytte samtaler innhentet ved kommunikasjonskontroll mellom nærstående

Høyesterett avsa en kjennelse 17. desember 2015 angående politiets adgang til å gjennomgå opptak av samtaler en mor har hatt med sin sønn, innhentet ved kommunikasjonskontroll rettet mot sønnen.⁵⁵ Spørsmålet i saken var forståelsen av straffeprosessloven § 216g bokstav b om opptak av samtaler med nærstående. Denne bestemmelsen fastsetter at slike opptak skal slettes dersom det gjelder opplysninger som nærstående ikke har plikt til å forklare seg om, med mindre vedkommende mistenkes for en straffbar handling som kunne ha gitt selvstendig grunnlag for slik kontroll.

Som følge av opplysninger som var fremkommet under kommunikasjonskontrollen, hadde påtalemyndigheten siktet moren for medvirkning til grov menneskehandel.

Høyesterett fant at det verken etter norsk intern rett eller EMK var ulovlig å høre gjennom materiale som var innhentet ved skjult tvangsbruk, og at slikt materiale også kunne danne grunnlag for mistanke mot andre enn dem kommunikasjonskontrollen var rettet mot. Retten påpekte at kontakt med advokat har et særlig vern etter EMK artikkel 8, men at det ikke kan utledes et forbud av artikkel 8 mot at politiet hører gjennom opptak av samtaler som potensielt kan inneholde vernet informasjon.

55 HR-2015-2526-A, publisert i Rt. 2015 s. 1435

masjon. Det ble videre fremhevet at rekkevidden av vernet etter EMK er usikkert, men at det ikke var fremlagt avgjørelser fra EMD som endret bildet for nærstående.

Høyesterett konkluderte med dissens 3–2 med at det ikke forelå sletteplikt, og at opptakene kunne benyttes.

9.6 Høyesterettskjennelse om politiets adgang til å gjennomgå avlyttede samtaler mellom klient og advokat

Høyesterett avsa 17. desember 2015 kjennelse om politiets adgang til å gjennomgå samtaler mellom en klient og hans advokat, som er avlyttet ved kommunikasjonskontroll.⁵⁶ Klienten var mistenkt for menneskehandel, og var satt under kommunikasjonskontroll. Advokaten var ikke mistenkt, men ca 80 samtaler mellom ham og klienten var blitt avlyttet. Spørsmålet i saken var når slike opptak må slettes i henhold til straffeprosessloven § 216g bokstav b.

Påtalemyndigheten hadde siktet en advokat for medvirkning til grov menneskehandel på grunnlag av opplysninger som hadde kommet frem i telefonsamtaler han hadde hatt med en klient. Opplysningene var innhentet ved kommunikasjonskontroll rettet mot klienten. Høyesterett avgjorde at opptakene skulle slettes, jf. strpl. § 216g bokstav b. Det ble vist til at etter ordlyden i bestemmelsen kan politiet høre gjennom samtaler med advokat dersom advokaten selv er mistenkt for en straffbar handling som kunne gi selvstendig grunnlag for slik kontroll. I motsetning til det som gjelder for nærståendesamtaler, må imidlertid mistanken mot advokaten være etablert på forhånd dersom slike samtaler ikke skal slettes. Dette vilkåret var ikke oppfylt da avlyttingen fant sted. Selv om advokaten på et senere tidspunkt ble mistenkt ga ikke det hjemmel for å beholde materialet og benytte det som bevis under hovedforhandlingen.

Høyesterett konkluderte etter dette med dissens 3-2 at opptakene måtte slettes. Mindretallet kom til samme resultat med en annen begrunnelse.

9.7 Torturforebyggingsenhetens besøk til psykiatriske institusjoner

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse gjennomfører hvert år besøk til steder i Norge der mennesker har blitt fratatt friheten. I år besøkte enheten for første gang siden opprettelsen i 2014 tre psykiatriske avdelinger i Norge.

⁵⁶ HR-2015-2527-A, inntatt i Rt. 2015 s. 1456

I februar 2015 gjennomførte forebyggingsenheten et besøk hos to døgnenheter på Diakonhjemmet Sykehus: alderspsykiatrisk avdeling Tåsen og voksenpsykiatrisk avdeling Vinderen.⁵⁷

Under besøket fremkom det at de ansatte ved avdeling Vinderen rutinemessig gjennomgikk pasientenes eiendeler ved innleggelse. Ransakingen var basert på pasientens samtykke. Forebyggingsenheten pekte på at en slik rutinemessig ransaking mangler lovhjemmel, og at pasientens samtykke ikke utgjorde et selvstendig rettsgrunnlag, jfr. rundskrivet til psykisk helsevernlov⁵⁸ og tidligere uttalelser om dette fra Helsedirektoratet.⁵⁹ Ransakingen kunne også innebære et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 2. Etter denne må behovet for å håndtere sikkerheten veies opp mot den enkeltes vern mot integritetskrenkende inngrep. Lovgiver hadde, ifølge forebyggingsenheten, tatt stilling til hvor terskelen for ransaking skal ligge gjennom psykisk helsevernlov § 4-6, som forutsetter «begrunnet mistanke» før et vedtak kan fattes. Forebyggingsenheten anbefalte avdelingen at den kun bør foreta ransaker etter «begrunnet mistanke», og at dette må gjøres i vedtaksform.

Videre viste stikkprøver av pasientjournaler fra 2014 ved avdeling Tåsen at pasienter som har ligget i belteseng, ikke fikk en regelmessig oppfølgingssamtale med behandlere i etterkant av hendelsen (debriefing). En slik oppfølgingssamtale er påkrevd ifølge CPTs standarder for psykiatriske institusjoner.⁶⁰

Forebyggingsenheten anbefalte videre at pasienter alltid skal underrettes om sine tvangsvedtak (både skriftlig og muntlig), og at de skal gis begrunnelse for vedtaket. Bakgrunnen for anbefalingen var at stikkprøver viste at pasienter ved avdeling Tåsen vanligvis ikke fikk sine tvangsvedtak skriftlig, men i stedet ble muntlig underrettet om vedtakets innhold og klageretten.

I april 2015 gjennomførte forebyggingsenheten et besøk hos Sykehuset i Telemarks døgnenheter tilknyttet akuttpsykiatri, alderspsykiatri og rehabilitering.⁶¹

Under besøket fant forebyggingsenheten at de ansatte rutinemessig gjennomgikk pasientenes eiendeler ved innleggelse, basert på pasientens samtykke. Forebyggingsenheten ga her samme anbefaling som til avdeling Vinderen; at avdelingen kun bør foreta ransaker etter «begrunnet mistanke», og at dette må gjøres i vedtaksform.

57 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, «Besøksrapport Diakonhjemmet Sykehus 24.–27. februar 2015».

58 IS-9/2012 Rundskriv, «Psykisk helsevernloven og psykisk helsevernforskriften med kommentarer» s. 70–71.

59 Brev av 14. oktober 2014 fra Helsedirektoratet til kontrollkomisjonen for UNN.

60 Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1.

61 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, «Besøksrapport: Sykehuset i Telemark 8.–10. april 2015».

Det ble videre pekt på fysiske forhold ved sykehuset. Det kom frem at sikkerhets-enhetens pasienter, på grunn av beliggenhet og lav bemanning, ofte ikke hadde adgang til et avskjermet uteområde. Forebyggingsenheten betegnet situasjonen som bekymringsfull og viste til at det er et minstekrav om en times daglig uteaktivitet for de innsatte i norske fengsler, som i likhet med pasientene er fratatt friheten. Viktigheten av uteaktivitet var også understreket av CPT.⁶² Forebyggings-enhetens anbefalinger gjaldt forbedringer av både rommene i avdelingen og ute-områder.

En gjennomgang av tvangsprotokoller antydte at pasienter ikke ble underrettet om alle vedtak, og flere pasienter hadde fått medikamenter skjult i mat eller væske uten deres vitende. I disse tilfellene skulle medisineringen skje uten pasientens samtykke. Forebyggingsenheten pekte imidlertid på at slik medisinerings kunne medføre en risiko for umenneskelig behandling, dersom pasientene ikke ble informert om at grunnlaget for innleggelsen er et vedtak om tvang. Pasienter fikk videre kun vite om begrunnelsen for vedtak (ved journalinnsyn) etter forespørsel. Forebyggingsenhetens anbefalinger om pasientrettigheter gikk hovedsakelig ut på at sykehuset alltid bør informere pasienter om vedtak (både muntlig og skriftlig) og om klagemuligheter.

9.8 Stortingsmelding om kapasitet i kriminalomsorgen

Stortinget debatterte og fattet vedtak på bakgrunn av stortingsmeldingen «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» 8. juni 2015.⁶³

I meldingen ble det slått fast at kriminalomsorgen sto overfor store utfordringer knyttet til straffegjennomføringskapasitet.

Det ble vist til at det er en sammenheng mellom verdier og prinsipper i straffegjennomføringen og kapasitetsutfordringene. Meldingen påpekte at de verdiene og prinsippene som det har vært tverrpolitisk enighet om i Stortinget, må reflekteres i hvordan kapasiteten planlegges og utformes.

Meldingen presenterte mulige løsninger for kapasitetsutfordringen. Midlertidige tiltak var leie av fengselskapasitet, erstatningskapasitet i form av midlertidige cellebygg og dublering av celler. Permanente tiltak var å etablere flere fengselsplasser og øke antall soningsoverføringer. Meldingen påpekte at fremtidens fengselsstruktur burde bestå av færre og større enheter sammenlignet med dagens fengselsstruktur.

62 Den europeiske torturforebyggingsenhetenskomité (CTP), Rapport til tsjekkiske myndigheter etter besøk 1.–10. april 2014, CPT/Inf (2015) 18.

63 Meld. St. 12 (2014–2015).

Stortinget fattet vedtak der de ba Regjeringen om å fremme en sak med en konkret og realistisk opptrappingsplan, slik at kapasitetsutfordringene løses i overensstemmelse med stortingsmeldingen.

9.9 Utredning om datalagring og menneskerettigheter

En utredning om datalagring og menneskerettigheter ble 1. oktober 2015 overgitt til Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet.⁶⁴

Et hovedformål med utredningen var å undersøke hvilke tilpasninger det kan være nødvendig å foreta for at en endringslov om datalagring vedtatt i 2011 (lagringsloven)⁶⁵ skal kunne tre i kraft, uten at Norge krenker sine menneskerettslige forpliktelser. Bakgrunnen for utredningen var at EU-domstolen har konkludert med at datalagringsdirektivet er ugyldig fordi det strider mot retten til privatliv og retten til personvern.⁶⁶

Lagringsloven pålegger ekomtilbydere å lagre trafikk-, lokasjons-, og basestasjonsdata i seks måneder. Dette er data som genereres ved bruk av fasttelefon, mobiltelefon, internettelefoni, internettsess og e-post. Videre gir loven rett til utlevering i etterforskningsøyemed dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om straffbare forhold innenfor visse strafferammer.

Lagring av data utelukkende med formål om å bekjempe og oppklare mulige straffbare handlinger ble i utredningen karakterisert som en form for overvåkning.

I utredningen ble det lagt til grunn at loven gjør et inngrep i borgernes grunnleggende rettigheter, først og fremst retten til privatliv og korrespondanse etter EMK artikkel 8. Utrederne mente at det ikke vil kunne utelukkes at de personvernmessige betenkelighetene ved overvåkningselementet var så fremtredende og tungtveiende at lagringen ikke vil kunne anses som nødvendig i et demokratisk samfunn, uansett hvordan loven begrunnes eller utformes. Ivaretagelsen av retten til en rettfærdig rettergang og vernet om ytringsfriheten ble også trukket frem som utfordringer ved lagring av kommunikasjonsdata som har beskyttelse mot å bli brukt i politiets arbeid.

Utredningen konkluderte med at det var tvilsomt om regler om datalagring vil la seg forene med EMK. Dersom forutsetningen er at datalagring generelt vil være i overensstemmelse med EMK, må lagringsloven endres på en rekke punkter.

64 Utredningen «Datalagring og menneskerettighetene» er tilgjengelig på www.regjeringen.no

65 Lov 15. april 2011 nr. 11 om endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett).

66 EU-domstolen, de forenede saker C-293/12 og C-594/12, 8. april 2014.

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

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.

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.

10.1 Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak angående NRKs forbud mot bruk av religiøse symboler under nyhetssendinger

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 12. mai 2015 et vedtak angående NRKs forbud mot bruk av religiøse symboler for programledere under nyhetssendinger.⁶⁷ Hovedspørsmålet i saken var rekkevidden av vernet mot å bli diskriminert på grunn av religion.

67 Sak nr. 46/2014, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

NRK hadde siden 1960-tallet hatt et absolutt forbud mot bruk av religiøse symboler under nyhetssendinger. Forbudet var ikke skriftlig nedfelt, men fulgte av lang og fast praksis hos NRK. Diskrimineringsombudet tok på eget initiativ stilling til lovligheten av dette forbudet i en uttalelse av 27. mai 2014, der de konkluderte med at NRK brøt diskrimineringsloven.

Nemnda uttalte at hovedspørsmålet i saken var rekkevidden av vernet mot å bli diskriminert på grunn av religion, og sa videre at: «Spørsmålet om adgangen til å bære religiøse symboler i arbeidslivet er en avveining mellom individets rett til religionsutøvelse og religionsuttrykk på den ene siden, og hvordan bruken av religiøse kjennetegn berører andres interesser og rettigheter på den andre». Man anså spørsmålet om nyhetsprogramlederens bruk av religiøse symboler som en konflikt mellom to menneskerettsbestemmelser: vernet for religionsutøvelse etter EMK artikkel 9, og vernet av ytringsfriheten og pressens særlige rolle etter EMK artikkel 10. Nemnda kommenterte at når to menneskerettsbestemmelser kommer i konflikt med hverandre, skal det mer til for å konstatere at det foreligger et brudd.

Når individers religiøse symbolbruk kommer i konflikt med ulike hensyn som arbeidsgiver ønsker å fremme, må det ifølge nemnda vurderes om det aktuelle forbudet bygger på en begrunnelse som gjør at forskjellsbehandlingen er å anse som tillatt.

I sin vurdering tok nemnda utgangspunkt i nasjonal lovgivning, tolket i lys av internasjonale rettskilder. Nemnda slo først fast at forbudet mot å bære religiøse symboler innebar forskjellsbehandling. Deretter vurderte de hvorvidt forskjellsbehandlingen likevel var lovmessig, fordi 1) den ivaretok et saklig formål, 2) den var nødvendig for å oppnå det saklige formålet, og 3) det var et proporsjonalt forhold mellom det man ønsket å oppnå, og hvor inngripende forskjellsbehandlingen var for den eller dem som ble dårligere stilt. Alle disse tre vilkårene måtte være oppfylt for at forskjellsbehandlingen kunne anses som lovmessig.

Nemnda fant at hensynet til at nyhetsprogramledere skulle fremstå som nøytrale og upartiske, var et saklig formål. Deretter vurderte de hvorvidt forbudet var nødvendig for å skape nøytral nyhetsformidling, og la blant annet stor vekt på at NRK som uavhengig nyhetsformidler hadde et særlig sterkt vern etter EMK artikkel 10, og at ytringsfriheten omfattet både innholdet i det som ble formidlet, og formen innholdet ble publisert i. Det ble ansett som nødvendig for å beskytte pressens troverdighet at nyhetssendingen var nøytral. Videre ble det ikke funnet mulig å oppnå nøytralitet i nyhetsformidlingen med mindre inngripende virkemidler.

Til slutt foretok likestillings- og diskrimineringsnemnda en proporsjonalitetsvurdering av forbudet, gjennom en interesseavveining mellom NRKs behov for nøytralitet i nyhetsformidlingen og nyhetsprogramledere som ifølge sin religion hadde en plikt til å bære religiøse symboler. Nemnda fant at i den grad forbudet kunne anses

som en begrensning for enkeltes jobbmuligheter i NRK, måtte en slik begrensning aksepteres. Det ble bemerket at kun et lite antall av NRKs ansatte jobbet som nyhetsprogramledere og debattprogramledere, at forbudet gjaldt utelukkende under presentasjon av nyheter og ledelse av debattprogrammer, og at bare en liten del av nyhetsprogramledernes arbeidsdag var direkte knyttet til sendinger.

På denne bakgrunn konkluderte likestillings- og diskrimineringsnemnda med at NRKs forbud mot bruk av religiøse symboler under nyhetssendinger ikke var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion. Avgjørelsen var enstemmig.

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

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100.

EMK, SP og BK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, og etter § 3 skal disse gis forrang fremfor annen lovgivning i tilfelle motstrid.

11.1 Høyesterettsdom om krav om oppreisning for ærekrenkelse

Høyesterett avsa 25. juni 2015 dom i en sak om krav på oppreisning for ærekrenkelse.⁶⁸ Spørsmålet for Høyesterett var om hensynet til ytringsfriheten gjorde at den fastslåtte ærekrenkelsen likevel ikke var rettstridig.

68 HR-2015-1339-A, inntatt i Rt. 2015 s. 746.

Aftenposten trykket i 2011 en artikkel som beskyldte A for å ha tilrettelagt for grov skatteunndragelse. Avisen hadde ikke lyktes med å kontakte A, og han fikk derfor ikke mulighet til å imøtegå beskyldningene før artikkelen ble trykket i papirutgaven. As rolle ble moderert i artikkelen på nettavisen samme dag og i morgenutgaven dagen etter.

I vurderingen av hvorvidt avisartikkelen var rettstridig, foretok Høyesterett en avveining mellom hensynet til ytringsfriheten og den enkeltes krav på ikke å bli utsatt for angrep på sitt omdømme. Flertallet viste til tidligere høyesterettspraksis og dommer fra EMD som veiledning for avveiningen. Momenter som særlig ble trukket frem, var graden av allmenn interesse, om beskyldningen hadde karakter av å være verdi- eller faktautsagn, om beskyldningen rettet seg mot en offentlig person, og i hvilken utstrekning media på publiseringstidspunktet hadde holdpunkter for at påstanden var sann.

I den konkrete vurderingen påpekte flertallet at artikkelen var i ytringsfrihetens kjerneområde, ettersom den omhandlet et tema av stor allmenn interesse. Høyesterett viste til at EMD har understreket betydningen av pressens rolle i et demokratisk samfunn, og at pressen ikke må pålegges unødvendige skranker i sin rolle som «offentlig vaktbikkje».

Selv om A var en offentlig person, fant Høyesterett at Aftenposten ikke hadde hatt et forsvarlig grunnlag for så alvorlige og konkrete beskyldninger, og det ble ansett som alvorlig at avisen ikke hadde gitt A anledning til å imøtegå påstandene. Når flertallet likevel kom til at Aftenposten beskyldningene ikke var rettsstridige, var det fordi de la vekt på det samlede inntrykket av avisens dekning av saken. Flertallet la her stor vekt på at As versjon av saken ble publisert på nettet samme dag som artikkelen ble trykket i papirutgaven, at det var gjort forsøk på å kontakte A i forkant av publiseringen, at A tidligere var blitt dømt for lignende forhold, og at beskyldningene var fremsatt i en noe forbeholden form.

Høyesteretts flertall konkluderte på dette grunnlag med at Aftenpostens beskyldninger mot A ikke var rettsstridige. Et mindretall på to dommere vurderte de ulike momentene annerledes og kom derfor til motsatt resultat.

11.2 Høyesterettskjennelse angående kildevern for filmmateriale beslaglagt av politiet

Høyesterett avsa 20. november 2015 kjennelse i en sak om kildevern for filmmateriale beslaglagt av Politiets sikkerhetstjeneste (PST).⁶⁹ Spørsmålet i saken var hvorvidt beslaget måtte oppheves etter straffeprosessloven § 125 og EMK

69 HR-2015-2308-A, inntatt i Rt. 2015 s. 1286.

artikkel 10. Herunder hvorvidt lagmannsrettens avveining av de ulike hensynene i straffeprosessloven var korrekt, samt hvorvidt kildevernet også gir beskyttelse mot ransaking og beslag av upublisert journalistisk materiale.

Politiet hadde under etterforskning av en sak angående organisert terror foretatt beslag av upublisert filmmateriale hos dokumentfilmskaper A. A jobbet med en film som skulle belyse hvorfor norske borgere lot seg verve som fremmedkrigere i Syria, og han hadde i den anledning gjort filmopptak hvor B deltok. PSTs etterforskning hadde avdekket at B planla å reise til Syria.

Høyesterett bemerket at det etter norsk rettspraksis lenge har vært lagt til grunn at straffeprosessloven ikke beskytter innholdet av opplysninger som journalisterne har fremskaffet, men bare gir rett til å nekte utlevering og beslag av materiale hvis det direkte eller indirekte kan avsløre kildene som journalisten har benyttet.

Høyesterett uttalte imidlertid at vernet etter EMK artikkel 10, som også beskyttet pressens ytringsfrihet, har en noe videre ramme. Kildevernet etter artikkel 10 var ikke begrenset til et vern mot å identifisere kilden ved navn, bilde eller annen personidentifikasjon. Høyesterett viste til at vernet også kan omfatte «the factual circumstances of acquiring information from a source by a journalist», under forutsetning av at informasjonen kan avsløre kilden. Høyesterett fant at det sentrale for kildevernets utstrekning etter EMDs praksis var om beslaget kan ha en dempende – og dermed skadelig – virkning på pressens tilgang til kilder.

Høyesterett viste til at EMD har ansett ransaking og beslag som et mer drastisk inngrep enn et krav om å avsløre en kilde, fordi det vil gi tilgang til all dokumentasjon journalisten har. Etter EMDs praksis var det heller ikke avgjørende om materialet faktisk inneholdt kildeopplysninger, såfremt ransakingsordenen var utformet slik at beslaget kunne ha avslørt journalistens kilder. Lagmannsretten hadde lagt til grunn at den beslaglagte råfilmen ville kunne avsløre uidentifiserte kilder.

Straffeprosessloven gir unntak fra kildevernet i tilfeller av vektige samfunnsmessige hensyn og dersom opplysningen er av vesentlig betydning for sakens oppklaring. I denne saken forelå det vektige samfunnsmessige hensyn som kunne tale for at politiet skulle få tilgang til materialet. Både samfunnssikkerheten og behovet for å avverge at sårbare unge mennesker ble involvert i krigshandlinger, talte derfor for å opprettholde beslaget.

Høyesterett kom imidlertid til at kriteriet om at det beslaglagte materialet måtte være av «vesentlig betydning for sakens oppklaring» vanskelig kunne ses å være oppfylt. Forarbeidene tilsa at materialet måtte være avgjørende i den konkrete saken, og ikke kunne fremskaffes på annet vis. Lagmannsretten hadde vært i tvil om opplysningenes verdi for etterforskningen.

Ettersom Høyesterett fant at tilgang til beslaget under enhver omstendighet måtte nektes etter helhetsvurderingen som skal foretas etter § 125 tredje ledd første punktum, fant retten det ikke nødvendig å gå nærmere inn på lagmannsrettens vurdering av den bevismessige betydning av det beslaglagte materialet.

Om straffeprosessloven § 125 tredje ledd uttalte Høyesterett at dersom grunnvilkårene i i bestemmelsen er tilstede, skal det foretas en interesseavveining i samsvarende med EMK artikkel 10 og EMDs praksis. Selv om hensynet til etterforskningen veide tungt, påpekte Høyesterett at politiet hadde en rekke etterforskningsmetoder tilgjengelige. Bs reise til Syria ble også avverget da ransakingen fant sted.

Høyesterett fant at filmprosjektet var i kjernen av undersøkende journalistikk, og at prosjektet grep fatt i sentrale og presserende samfunnsproblemer hvor både allmennheten og myndighetene har behov for kunnskap og innsikt. Et effektivt kildevern var avgjørende for at filmen skulle kunne realiseres. Høyesterett konkluderte derfor med at det forelå særlige sterke kildevernhensyn i denne saken, og beslaget ble opphevet.

11.3 Høyesterettskjennelse om utlevering av opptak fra overvåkningskameraer og ytringsfriheten

Høyesterett avsa 18. desember 2015 kjennelse om utlevering av opptak fra overvåkningskameraer i en avsluttet straffesak.⁷⁰ Spørsmålet i saken var hvorvidt det innebar et inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1 eller i SP artikkel 19 nr. 2 å nekte NRK kopi av de etterspurte opptakene, og i så fall om vilkårene for å gjøre slike inngrep var til stede.

Opptaket fra overvåkningskameraene var av en episode på legevakten, der to politibetjenter havnet i et alvorlig basketak med A. Politibetjentene fikk bistand av en ambulansearbeider som fikk kontroll over A ved å ta et grep om halsen. Grepet resulterte i at A ble kvalt.

Høyesterett slo fast at påtalemyndigheten hadde en rett, men ingen plikt, til å utlevere de etterspurte opptakene etter politi- og straffelovgivningen. Høyesterett vurderte deretter EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Høyesterett uttalte at ordlyden i artikkel 10 trakk i retning av at bestemmelsen gir et negativt vern mot sensur, men ikke et positivt krav på innsyn. EMD har imidlertid utvidet bestemmelsen til også å inkludere en plikt til å gjøre informasjon i saker av offentlig interesse tilgjengelig for pressen. Rekkevidden av en slik innsynsrett er likevel noe uavklart. Høyesterett fremhevet at særlig innsynsretten i straffesaksdokumenter er snever og må vurderes konkret. Det må ifølge Høyesterett tas hensyn til etter-

70 HR-2015-2536-A, inntatt i Rt. 2015 s. 1467

forskningen, personvern, uskyldspresumpsjonen, rettferdig rettergang og beskyttelsen av vitner.

I den konkrete vurderingen la Høyesterett vekt på at straffesaken mot de tre mistenkte var endelig avgjort ved Riksadvokatens henleggelse, slik at hensynet til etterforskningen og rettferdig rettergang ikke lenger gjorde seg gjeldende. Offentlighetshensynet kunne derfor ikke ivaretas gjennom en domstolsbehandling. Videre ble saken ansett for å ha stor offentlig interesse fordi den dreide seg om spørsmål knyttet til statens tvangsmakt. Saken var derfor i kjernen av pressens kontrollfunksjon. Høyesterett kom til at det forelå et inngrep etter EMK artikkel 10.

Høyesterett vurderte deretter om inngrepet var lovmessig. Vilkårene om hjemmel i lov og om at det måtte ivareta et legitimt formål, ble ansett som oppfylt. Men Høyesterett kom til at inngrepet ikke var nødvendig fordi innsynsretten veide tynge enn de involvertes rett til personvern. Personvernet ville bli ivaretatt ved anonymisering av opptakene, og de berørte ble heller ikke påført noen merbelastning.

Høyesterett konkluderte under dissens 3–2 med at det forelå et inngrep etter EMK artikkel 10.

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 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.

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

Norsk lovgivning

Forenings- forsamlings og demonstrasjonsfriheten er forankret i Grunnloven § 101.

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.

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 lovhjemlet 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

Grunnloven beskytter ikke eiendomsretten direkte, men i § 105 fastslås retten til erstatning ved avgivelse av eiendom til staten.

EMK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter § 3 skal konvensjonen gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

13.1 Endringer i tomtefesteloven om regulering av festeavgiften ved forlengelse

Stortinget vedtok 10. juni 2015 endringer i lov om tomtefeste.⁷¹ Endringene gjaldt bortfesters adgang til å kreve regulering av festeavgiften i forbindelse med forlengelse av feste til bolighus og fritidshus. Bortfester ble ved de nye reglene stilt i

71 Lovvedtak 92 (2014–2015).

en mer gunstig posisjon enn etter tidligere regelverk. Endringene hadde bakgrunn i EMKs dom Lindheim mot Norge fra 2012, hvor tomtefesteloven § 33 ble funnet å krenke eiendomsretten, EMK protokoll nr. 1 artikkel 1.⁷²

Målet med endringene var å sikre bedre proporsjonalitet i forholdet mellom fester og bortfester for å hindre nye krenkelser av retten til eiendomsvern etter EMK første protokoll artikkel 1.

Etter endringene hadde festeren fremdeles en rett til å kreve forlengelse på samme vilkår som før. Det nye som ble innført, var en adgang for bortfesteren til å kreve regulering av festeavgiften i forbindelse med forlengelsen. For å hindre urimelighet ble det bestemt et høyeste beløp for hva festeavgiften kan utgjøre i året. Det ble også gitt nye regler om beregning av innløsningssummen dersom festeren velger å innløse tomten i stedet for å forlenge kontrakten. I proposisjonen la departementet til grunn at forslaget ikke var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven.⁷³

Ved behandlingen i justiskomiteen var det uenighet om hva størrelsen av festeavgiften ved regulering skulle være.⁷⁴ I lovforslaget fra departementet var det lagt opp til at den skulle utgjøre 2,5 prosent av tomteverdien. Komiteens medlem fra Senterpartiet var enig i denne prosentsatsen. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mente dette ville gi bortfester en for høy avkastning, og foreslo at festeavgiften skulle utgjøre 1,25 prosent. Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig folkeparti, mente at forslaget fra departementet burde reduseres noe, og foreslo en prosentsats på 2 prosent. Flertallets forslag om 2 prosent fikk gjennomslag i Stortinget.

Det var også noe uenighet angående maksimumsbeløpet for festeavgiften. Stortinget vedtok et maksimumsbeløp på 9000 kroner justert ved hvert årsskifte etter 2012 i samsvar med endringen i pengeverdien for hvert dekar tomt.

13.2 Høyesterettsdom om tomtefeste

Høyesterett i storkammer avsa 22. april 2015 dom i en sak der spørsmålet var om tidligere dommer fra Høyesterett om tomtefesteloven kunne opprettholdes etter EMDs avgjørelse i Lindheim mot Norge.⁷⁵ Det konkrete saksforholdet var at en bortfester ved forlengelsen av festekontrakter ønsket å oppjustere prisen etter tomteverdien, selv om det tidligere var foretatt justeringer etter konsumprisindeksen.

⁷² Se omtale av dommen i *Årbok 2012* s. 137.

⁷³ Prop. 73 L (2014–2015).

⁷⁴ Innst. 349 L (2014–2015).

⁷⁵ Hr-2015-843-S, inntatt i Rt. 2015 s. 421.

Etter tomtefesteloven § 15 andre ledd nr. 2 kan bortfester foreta et engangsløft basert på tomteverdien ved den første reguleringen etter 1. januar 2002. I Bøvre-saken slo Høyesterett fast at dersom man har foretatt en avtalemessig justering av konsumprisindeksen etter 1. januar 2002, stenger dette for å foreta et slikt engangsløft etter tomteverdien.⁷⁶ Denne rettstilstanden var stadfestet i senere høyesterettssaker.

Spørsmålet for Høyesterett var om denne rettstilstanden måtte fravikes på grunn av EMDs praksis, og da særlig Lindheim mot Norge.⁷⁷ Høyesterett viste til at EMK første protokoll artikkel 1 krever at inngrep i eiendomsretten krever hjemmel i lov, et legitimt formål og proporsjonalitet. Det tvilsomme i saken var om begrensningen i tomtefesteloven var proporsjonal. Høyesterett vist til kriteriene for proporsjonalitet som var utviklet i EMDs praksis, der man må finne en balanse mellom samfunnets interesser og individets fundamentale rettigheter. Det skal vurderes om inngrepet fører til at den ene parten må bære en disproportjonal byrde, og om inngrepet er vilkårlig eller uforutsigbart.

Høyesterett viste til Lindheim-saken, der EMD vurderte forarbeidene til tomtefesteloven § 33 og kom til at inngrepet ikke var proporsjonalt fordi byrden utelukkende var plassert hos bortfester. Høyesterett uttalte at dersom bortfester ikke på noe tidspunkt får anledning til å regulere festeavgiftene utover stigningen i konsumprisindeksen, blir den økonomiske virkningen sammenlignbar med den som var tilfellet i Lindheim-saken. Etter en gjennomgang av forarbeidene til tomtefesteloven § 15 kom Høyesterett til at en slik forståelse av bestemmelsen manglet den balansering av interessene som EMD legger stor vekt på.

Etter Høyesteretts syn var det mest i samsvar med hensynene i Lindheim-dommen å tolke tomtefesteloven § 15 andre ledd nr. 2 slik at bortfester kan foreta én avtalebasert oppregulering av festeavgiften, uansett om avgiften tidligere var justert etter konsumprisindeksen. Høyesterett utalte at tidligere lovtolkning dermed ikke lenger kunne opprettholdes.

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 Europa-

⁷⁶ Rt. 2007 s. 1706.

⁷⁷ Se omtale av EMD-dommen i *Årbok 2013* s. 137.

rådets kommisjon for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) utviklet en standard for god valgpraksis.⁷⁸ 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.⁷⁹

Norsk lovgivning

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.

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.

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 statsborgerlovgivningen enn de øvrige konvensjonene. Konvensjonen er den første internasjonale traktaten som inneholder regler som berører alle aspekter av statsborgerskapet. Blant annet etablerer den minimumsstandarden for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap. Et grunnleggende prinsipp er at statsløshet skal unngås, og at ingen skal

⁷⁸ *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)

⁷⁹ København-erklæringen er tilgjengelig på <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

kunne tape sitt statsborgerskap vilkårlig. Videre fastslås at nasjonale regler om statsborgerskap ikke må innebære forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Barns rett til statsborgerskap ved fødselen er nedfelt i BK artikkel 7 og i SP artikkel 24 nr. 3. KDK artikkel 9 slår fast at kvinner skal ha samme rett som menn til å erverve, endre eller beholde sitt statsborgerskap.

FNs konvensjon om flyktningers rettsstilling (flyktningkonvensjonen) artikkel 34 slår fast at medlemsstatene så vidt mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap.

Norsk lovgivning

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.

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.

15.1 Utredning om tap av norsk statsborgerskap

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet offentliggjorde 24. mars 2014 utredningen «Tap av norsk statsborgerskap».⁸⁰ Vurderingstema var hvorvidt det kunne vedtas en lov hjemmel for tap av norsk statsborgerskap som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke, eller ved å påføre skade på nasjonens vitale interesser.

Utredningen vurderte først de rettslige rammene for en slik bestemmelse, nemlig Grunnloven og internasjonale konvensjoner. Det ble blant annet pekt på at tap av statsborgerskap vil være «straff» etter både Grunnloven og EMK. I tillegg ble skranke for fratakelse av statsborgerskap for mindreårige i Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 og EMK artikkel 8 trukket frem.

Etter at de rettslige rammene var fastlagt, tok utredningen for seg om handlingsrommet burde benyttes fullt ut. Hensyn som prevensjon og integrering ble særlig trukket frem. Utredningen viste at den preventive virkningen av å frata statsborgerskap trolig ville være beskjedne, fordi tjenestegjøring i fremmed militær styrke

80 NOU 2015:4 «Tap av norsk statsborgerskap».

normalt er ideologisk motivert. Det ble videre pekt på at sontringen av hvilke militære konflikter som berettiger tap av statsborgerskap, vil være vanskelig.

Utredningen anbefalte at det gis regler om tap av statsborgerskap. Utredningen støttet imidlertid kun en regel om tap av statsborgerskap når nasjonens vitale interesser er sterkt skadet, og ikke som en konsekvens av tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan. I tillegg ble det trukket frem at en slik bestemmelse bør knyttes til andre regler i straffeloven, blant annet terrorbestemmelsen. Det ble også understreket at en regel for tap av statsborgerskap ikke bør gjelde mindreårige.

IV Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter vernes særlig i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Økonomiske og sosiale rettigheter er også regulert gjennom Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP), som er vedtatt innenfor rammen av Europarådet. Flere av ILO-konvensjonene beskytter og utdypet 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, jfr. konvensjonens artikkel 2. 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.⁸¹

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. Etter grunnlovsrevisjonen i 2014 inneholder kapittel E. Menneskerettigheter, § 109 retten til utdanning, § 110 retten til arbeid, § 112 retten til miljø. Grunnlovens § 104 om barns rettigheter referer til barns rett til økonomisk, sosial og helsemessig trygghet. I § 108 om samer nevnes deres rett til språk, kultur og samfunnsliv.

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

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLEND 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

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten. Det var fremmet forslag om å innta retten til tilfredsstillende levestandard ved grunnlovsrevisjonen i 2014, men forslaget ble ikke vedtatt.

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.

1.1 Endringer i sosialtjenesteloven om vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold

Stortinget vedtok 24. mars 2015 endringer i lov om sosiale tjenester.⁸² Endringen medførte en plikt for kommunene til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold, med mindre det i det enkelte tilfelle foreligger tungtveiende grunner som taler mot det. Det ble også innført en adgang for kommunen til å redusere stønaden dersom aktivitetsplikten ikke overholdes.

Forslaget ble fremmet som en del av en helhetlig gjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, hvor målsetningen var økt sysselsetting og et mer inkluderende og fleksibelt arbeidsliv.⁸³ Formålet med endringsforslaget var å styrke stønadmottakerens muligheter for overgang til arbeid og selvforsørgelse.

Arbeids- og sosialkomiteen var splittet i sin innstilling til Stortinget.⁸⁴ Flertallet, som besto av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, mente at det å stille vilkår til stønadmottakere har vist seg å ha flere positive effekter. Flertallet

⁸² Lovvedtak 54 (2014–2015) om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven.

⁸³ Prop. 39 L (2014–2015).

⁸⁴ Innst. 208 L (2014–2015).

mente at det førte til økt passivisering dersom man ikke stiller krav og forventninger til mennesker.

Komiteens mindretall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mente derimot at den eksisterende ordningen var tilstrekkelig. Kommunene hadde allerede adgang til å stille vilkår til stønadsmottakere der det var hensiktsmessig. Mindretallet mente at sosialhjelp og bruk av aktivitetsvilkår burde fortsette å være skjønnsbasert.

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 legehjelp 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 helserelaterte rettigheter. Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) artikkel 11 sikrer retten til vern av helsen, og retten til sosial og medisinsk hjelp er vernet i artikkel 13. Eldre menneskers rett til sosialt vern, herunder helse- og omsorgstjenester, er gitt særskilt vern i RESP artikkel 23 andre ledd bokstav b.

Barns rett til helse er fastsatt i BK artikkel 24. Kvinners rett til tilgang til helsetjenester på lik linje med menn samt rett til passende helsetjenester i forbindelse med graviditet er beskyttet av KDK artikkel 12. RDK artikkel 5 forbyr alle former for rasediskriminering og sikrer alle rett til likhet for loven i forbindelse med retten til offentlige helsetjenester, medisinsk behandling, trygd og sosiale ytelser.

Norsk lovgivning

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer retten til helse. Det var fremmet forslag om å innta retten til tilfredsstillende levestandard, herunder retten til nødvendig helsehjelp, ved grunnlovsrevisjonen i 2014, men forslaget ble ikke vedtatt.

ØSK, BK, EMK og KDK gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven § 2, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lov-

giving 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 lovgiving. Det finnes en lang rekke bestemmelser om retten til helse i alminnelig lovgiving. Blant annet regulerer pasient- og brukerrettighetsloven individers rettigheter overfor helsetjenesten.

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 III, 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

Retten til arbeid er beskyttet i Grunnloven § 110.

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.

3.1 Endringer i arbeidsmiljøloven om adgang til midlertidig ansettelse

Stortinget vedtok 24. mars 2015 endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig ansettelse.⁸⁵ Endringene medførte en utvidelse av adgangen til midlertidig ansettelse, samtidig som det ble innført begrensninger og reguleringer for å hindre misbruk av ordningen.

Forslaget ble fremmet som en del av en helhetlig gjennomgang av arbeidsmarkedstiltak, hvor målsetningen var økt sysselsetting og et mer inkluderende og fleksibelt arbeidsliv.⁸⁶

Det ble innført en generell adgang til midlertidig ansettelse uten vilkår for inntil tolv måneder. Begrensninger som ble innført, var for det første en karanteneperiode på tolv måneder for nye ansettelser på generelt grunnlag dersom et arbeidsforhold på samme grunnlag avsluttes. Under karantenen vil det ikke være adgang til å inngå nye midlertidige ansettelser på generelt grunnlag for utførelse av arbeidsoppgaver av samme art. En annen begrensning var en kvotebegrensning for hvor mange som kan ansettes på generelt grunnlag i samme virksomhet. Det ble også bestemt at en arbeidstaker som har vært ansatt på generelt grunnlag i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt.

I sin innstilling til Stortinget var arbeids- og sosialkomiteen splittet.⁸⁷ Flertallet, som besto av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, mente at utvidelsen ville hjelpe dem som står utenfor arbeidslivet, og at midlertidige ansettelser kan være springbrett til fast ansettelse.

85 Lov 24. april 2015 nr. 20 om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven, lovvedtak 54 (2014–2015).

86 Prop. 39 L (2014–2015).

87 Innst. 208 L (2014–2015).

Komiteens mindretall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støttet ikke utvidelsen. De mente tvert imot at erfaringer viste at en utvidet adgang til midlertidig ansettelse kan medføre at flere blir gående med midlertidige kontrakter lenger, i stedet for å ende i fast arbeid.

Flertallet presiserte at ordningen bør evalueres når det foreligger et godt nok vitenskapelig grunnlag, og mente det var behov for videre forskning om hvilke effekter midlertidige ansettelser har for det norske arbeidsmarkedet.

3.2 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (sosialrettskomiteen) offentliggjorde i januar 2015 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).⁸⁸ Konklusjonene var basert på komiteens gjennomgang av Norges ellefte statsrapport, avgitt 28. november 2013.⁸⁹

Komiteen konkluderte med at Norge ikke oppfylte sine forpliktelser på åtte av de rettsområdene som var gjenstand for vurdering. På grunn av manglende informasjon avsto komiteen fra å konkludere for artikkel 2 nr. 2 og artikkel 4 nr. 1, og presiserte at mangelen på informasjon innebar et brudd på Norges rapporteringsforpliktelse.

For det første konkluderte komiteen med at det ikke var i overenstemmelse med artikkel 2 nr. 1 at det kan gis godkjenning til 16 timers arbeidsdag.

For det andre var det ikke i overenstemmelse med artikkel 4 nr. 3 at det i et søksmål om lik lønn mellom kjønnene ikke kan foretas sammenligninger med andre foretak enn det som er direkte berørt av søksmålet. For det tredje var det ikke en rimelig oppsigelsesfrist etter artikkel 4 nr. 4 for arbeidstakere med tre års ansiennitet og dem under 60 år med ti års ansiennitet, midlertidig ansatte med mindre enn ett års og over tre års ansiennitet, og statstjenestemenn med mer enn sju års ansiennitet. For det fjerde sikret ikke det norske lovverket tilstrekkelige garantier for å hindre at arbeidere gir avkall på retten til begrensninger på fradrag i lønn, jfr. artikkel 4 nr. 5.

For det femte kom komiteen til at det ikke var i overenstemmelse med artikkel 6 nr. 4 å gripe inn i oljestreiken og vekterstreiken i 2012, ettersom staten hadde lagt avgjørende vekt på hensyn som ikke anerkjennes i sosialpakten.

⁸⁸ Konklusjonene er tilgjengelige på

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Norway2014_en.pdf.

⁸⁹ Se Årbok 2013 s. 56.

For det sjette var norsk selskapslovgivning ikke i overensstemmelse med artikkel 21 fordi det ikke var påvist at alle kategorier av arbeidstakere nyter godt av retten til informasjon og konsultasjon.

For det sjuende var situasjonen i Norge ikke i overensstemmelse med artikkel 22 ettersom det ikke var påvist at arbeidstakere og/eller deres representant har rettsmidler når deres rett til å delta i fastsettingen og forbedringen av arbeidsvilkår ikke er respektert.

For det åttende var situasjonen i Norge ikke i overensstemmelse med artikkel 28 fordi det ikke var blitt påvist at beskyttelsen som arbeidstakernes representanter nyter, blir forlenget i en rimelig tid etter at deres mandat er over.

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, jfr. ØSK artikkel 2. Alle egnede midler skal benyttes, og særlig lovgivningstiltak.

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

Grunnloven fastslår i § 109 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.

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.

4.1 Høyesterettsdom om en privatskole kan påberope seg diskrimineringsvern

Høyesterett avsa 12. februar 2015 dom i en sak der spørsmålet var om Stiftelsen Oslo By Steinerskole var blitt utsatt for ulovlig forskjellsbehandling ved tildeling av statstilskudd til skolens musikklinje.⁹⁰ Steinerskolen var ikke tildelt ekstra midler for å drive en ren musikklinje, noe Kongshaug Musikkgymnas var.

I tillegg til å vurdere om departementet hadde bygd på en feil forståelse av Stortingets bevilgninger, og om saksbehandlingen var uforsvarlig, vurderte Høyesterett om skolen var forskjellsbehandlet uten saklig grunn og i strid med menneskerettighetene.

Steinerskolen påberopte seg brudd på ØSK artikkel 13 om rett til utdanning, sammenholdt med artikkel 2 som forbyr diskriminering. Høyesterett tok ikke stilling til om forskjellsbehandlingen mellom skolene ble rammet av diskrimineringsvernet i ØSK artikkel 2, men bemerket at uttrykket «other status» ikke kunne forstås dit hen at forskjellsbehandling på ethvert grunnlag omfattes av bestemmelsen.

Det avgjørende for Høyesterett var at ØSK-konvensjonens diskrimineringsvern bare kan påberopes av enkeltindivider og ikke juridiske personer. Selv om ordlyden i artikkel 13 ikke ga noe klart svar på om bestemmelsen dekker juridiske personer, uttalte Høyesterett at det synes å være en helt entydig oppfatning at FN-konvensjonene bare verner enkeltindivider.

Steinerskolen viste til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheters generelle kommentar nr. 13 som støtte for at utdanningsinstitusjoner nyter et diskrimineringsvern. Høyesterett uttalte at uttalelser fra FN-komiteer generelt må tillegges vekt ved tolkningen, men at vekten blant annet avhenger av hvor klart organet gir uttrykk for forståelsen av konvensjonen. Høyesterett kunne ikke se at det fulgte klart av den generelle kommentaren at institusjoner skal kunne påberope seg ØSK direkte. Høyesterett bemerket at et slikt syn ville bryte markant med den etablerte rettsoppfatningen om at bare enkeltindivider kan påberope seg konvensjonen.

⁹⁰ HR-2015-342-A, inntatt i Rt. 2015 s. 193.

Høyesterett konkluderte derfor med at Steinerskolen ikke kunne påberope seg ØSK. Heller ikke de andre ankegrunnene førte frem.

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

Med unntak av beskyttelse av samenes rett til språk og kultur (§ 108), har ikke Grunnloven nedfelt retten til kultur, 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.

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.

V Diskrimineringsforbudet og utsatte gruppers rettighetsvern

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

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

1. DISKRIMINERINGSFORBUDET

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 protokoll gir et tilsvarende selvstendig diskrimineringsforbud med vidt nedslagsfelt. Norge har undertegnet, men ikke ratifisert denne protokollen.

Andre diskrimineringsforbud, som EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 2, begrenser diskrimineringsforbudets virkeområde slik at det gjelder bare på områder som berører de øvrige rettighetene i konvensjonen. En tredje gruppe konvensjoner eller bestemmelser som tar sikte på å hindre diskriminering, er de som forbyr diskriminering innenfor et tematisk avgrenset område, som rase,

kjønn, funksjonsnedsettelse eller arbeid. Se eksempelvis RDK, KDK, FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Ikke-diskrimineringsvernet i BK fremgår av artikkel 2.⁹¹

Norsk lovgivning

Diskrimineringsforbudet er hjemlet i Grunnloven § 98.

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).

1.1 Anbefalinger fra Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) offentliggjorde 24. februar 2015 sin femte anbefaling til norske myndigheter.⁹² Den femte overvåkingssyklusen tok for seg temaene lovgivning, hatefulle ytringer, vold, integreringspolitikk og spørsmål knyttet til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT).

I vurderingen av norsk lovgivning anbefalte ECRI at norske myndigheter ratifiserer tolvte protokoll til EMK. De anbefalte videre at myndighetene bringer sivil- straffe- og forvaltningsretten på linje med ECRIs generelle anbefaling nr. 7, ved blant annet å straffe offentlig fornektelse av folkemord. Det ble også anbefalt at LDO og LDN får mulighet til å bringe saker inn for retten uten kostnad for ofrene.

Til temaene hatefulle ytringer og vold anbefalte ECRI blant annet at norske myndigheter får oversikt over hatefulle ytringer på internett, og at det etableres et IT-

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

92 Rapporten er tilgjengelig på <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/norway/NOR-CbC-V-2015-002-ENG.pdf>

basert system for å journalføre og overvåke rasistiske og homo-/transfobiske episoder.

ECRI kom med flere anbefalinger knyttet til integrering. Det ble blant annet anbefalt at norske myndigheter vedtar en ny handlingsplan om innvandring og at man introduserer målbare målsetninger i sin integreringspolitikk. ECRI kom også med anbefalinger knyttet til skole og sysselsetting for å hindre at innvandrere skal oppleve diskriminering.

Til det særlige spørsmålet om LHBT anbefalte ECRI at myndighetene samler inn mer data om LHBT-personer og vedtar en ny handlingsplan på området. ECRI anbefalte også at kjønnsidentitet inkluderes i straffelovens bestemmelser om hatkriminalitet. Det ble også anbefalt at lovgivningen om kjønn og kjønnsbekreftende kirurgi utvikles i tråd med internasjonale standarder og ekspertise.

1.2 LDOs rapport om hatytringer og hatkriminalitet

Likestillings- og diskrimineringsombudet publiserte i april 2015 rapporten «Hatytringer og hatkriminalitet».⁹³ Rapporten belyste skadevirkningene hatytringer og hatkriminalitet har for samfunnet, og avdekket en rekke utfordringer og mangler med myndighetenes arbeid for å motvirke disse.

Rapporten var todelt, og første del handlet om hatytringer mens andre del handlet om hatkriminalitet.

I første del ble det gitt en definisjon og beskrivelse av hatytringer, samt en drøfting av skadevirkningene av disse. Så fulgte en presentasjon av hatytringer i lys av Norges menneskerettighetsforpliktelser. Videre fulgte en oversikt over eksisterende tiltak og utfordringer. Avslutningsvis i denne delen ble det gitt anbefalinger til tiltak, herunder å utarbeide en helhetlig nasjonal handlingsplan mot hatytringer.

I andre del ble det tilsvarende gitt en definisjon og beskrivelse av hatkriminalitet, etterfulgt av en gjennomgang av menneskerettslige forpliktelser, norsk lov og rettspraksis. Deretter ble de største utfordringene på området gjennomgått. Ombudet ga også her anbefalinger for å imøtegå problemene, herunder åtte hovedtiltak for å motarbeide hatkriminalitet.

⁹³ Rapporten er tilgjengelig på www.ldo.no

1.3 Rapport fra ISF om diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge

I mars 2015 publiserte Institutt for samfunnsforskning en rapport på oppdrag fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.⁹⁴ Rapporten baserte seg på en kunnskapsgjennomgang av den eksisterende forskningen på likestillings- og diskrimineringsutfordringer som samer, nasjonale minoriteter og innvandrere står overfor i Norge. Formålet med kunnskapsgjennomgangen var å oppdatere og styrke direktoratets kunnskap på feltet.

Rapporten påpekte at forskningen viste at alle gruppene møter diskriminering, men at det er gjort langt mer forskning på slike utfordringer for innvandrere enn for samer og nasjonale minoriteter.

Rapporten diskuterte om forskjellene i juridisk status og historisk tilknytning til Norge har betydning for utfordringene de ulike gruppene står overfor. Samenes status som urfolk har gitt dem en sterk rettslig stilling i Norge. De fem nasjonale minoritetsgruppene i Norge nyter vern for sin kultur og likeverd gjennom Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter. Innvanderne har som gruppe få særskilte rettigheter i Norge, men har rett til ikke-diskriminering på grunnlag av forhold som etnisitet, religion, språk og nasjonalitet. Det ble påpekt at disse ulikhetene i juridisk status, samt gruppenes ulike erfaring med den norske staten, innebærer at likestilling ikke betyr det samme for alle gruppene. For innvandrere er likestilling knyttet til fravær av diskriminering i forhold til majoriteten i befolkningen. For samer og nasjonale minoriteter innebærer det derimot at de har rett til anerkjennelse av at de er noe annet enn majoriteten.

Avslutningsvis påpeker rapporten kunnskapshullene og de behovene som bør ivaretas i fremtidig forskning. For samer og nasjonale minoriteter ble det vist til kunnskapsbehovet og den manglende statistikken, og dermed til behovet for bruk av andre data for å innhente informasjon. For innvandrere ble det påpekt at vi vet langt mer om både art og omfang av diskriminering, og at søkelyset isteden burde rettes mot når og hvor det skjer, hva det skyldes og hvordan vi kan gjøre noe med det.

94 Rapport (2015:001) Oslo: Institutt for samfunnsforskning (2015). Tilgjengelig på www.samfunnsforskning.no

1.4 Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om aldersdiskriminering ved ansettelse i kriminalomsorgen

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 23. juni 2015 vedtak i en sak som reiste spørsmål om «det var grunn til å tro» at X fengsel handlet i strid med forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd overfor A i forbindelse med tilsetning i engasjement som helgevikar/sommervikar våren 2013.⁹⁵ Nemda vurderte således hvorvidt «det var grunn til å tro» at As alder var en medvirkende årsak til at hun ikke ble tilsatt.

A var 49 år på søkertidspunktet, og var den eneste av søkerne som var utdannet fengselsbetjent med relevant arbeidserfaring. Den aktuelle stillingen i saken var en ekstrabetjentstilling, og det var ikke stilt krav om utdanning som fengselsbetjent i utlysningen. Det var 50 søkere, og til sammen 25 vikarer ble tilsatt. Alle som ble tilsatt, var mellom 22 og 30 år.

Diskrimineringsnemnda var enig i As påstand om at det ikke kan stilles som vilkår for aldersdiskriminering at klager «har hatt et klart bilde av hvorfor vedkommende ble diskriminert fra begynnelsen av». Videre anså de fengslets manglende evne til å dokumentere skriftlig hvilke vurderinger som var blitt gjort, som et moment som lett kan lede til at det foreligger «grunn til å tro» at et av diskrimineringsforbudene er overtrådt.

I sin helhetlige vurdering la imidlertid nemnda vekt på at hensikten med stillingen var å dekke opp kortvarige fravær ved sykdom, permisjoner og lignende, og at det i stillingsutlysningen ikke var stilt krav om kompetanse utover generell studiekompetanse. Det ble videre kommentert at 38 av 46 søkere var under 30 år, og at det derfor ikke hadde bevismessig betydning at det bare ble tilsatt yngre søkere. I tillegg ble det bemerkt at A i utgangspunktet ikke er i den aldersgruppen som erfaringsmessig har størst risiko for aldersdiskriminering. A var også blitt stilt samme spørsmål som de øvrige søkerne under intervju med hensyn til turnus og nattevakter.

På dette grunnlag fant nemda at det ikke kunne finnes indikasjoner på at alder hadde vært en del av vurderingen fra arbeidsgivers side, og at det derfor ikke forelå «grunn til å tro» at diskriminering hadde funnet sted.

Uttalelsen var enstemmig.

⁹⁵ Sak nr. 72/2014, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no.

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.

Norsk lovgivning

Grunnloven inneholder et generelt diskrimineringsforbud i § 98.

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.

2.1. Torturforebyggingsenhetens besøksrapport fra Trondheim fengsel

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse besøkte Trondheim fengsel 17.–19. mars 2015.⁹⁶

Under besøket fant forebyggingsenheten større ulikheter i behandlingen av henholdsvis kvinnelige og mannlige innsatte. De innsatte på kvinneavdelingen ble ikke gitt et likeverdig tilbud om rusmestringstiltak tilsvarende det de mannlige innsatte fikk. Kvinnene hadde heller ikke tilbud om å sone i en rusmestringsavdeling, og de fikk ikke benytte en større luftegård. Forebyggingsenheten fikk videre inntrykk av at de innsatte i kvinneavdelingen ble innelåst ved større sykefravær eller andre bemanningsutfordringer.

⁹⁶ Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, «Besøksrapport Trondheim fengsel 17.–19. mars 2015».

Trondheim fengsel låste videre inn alle innsatte dersom de ikke var sysselsatt. Dette medførte at disse fikk mindre utetid fra cellen enn det som er anbefalt av CPT (åtte timer).⁹⁷ Forebyggingsenheten anbefalte fengselet å gi kvinner samme tilbud om rusmestring og aktivitet som menn, og at de innsatte generelt bør ha anledning til å tilbringe minst åtte timer utenfor cellen hver dag.

Andre utsatte grupperes levestandard ble også bemerket av enheten. Det ble vist til at de utenlandske innsatte som ikke hadde tilstrekkelige norskkunnskaper, ikke fikk tilgang til tolk. Forebyggingsenhetens anbefalte at det tilbys tolk både ved innkomstsamtale og når viktig informasjon formidles på senere tidspunkt. Videre var kun én celle tilrettelagt for personer i rullestol, og denne var plassert på en varetektsavdeling for innsatte som var pålagt restriksjoner av retten. Fengselet ble derfor anbefalt å sikre at innsatte med nedsatt funksjonsevne også får sone i felleskap.

Forebyggingsenheten var bekymret for fengselets svikt i dokumentføringen og begrunnelse for bruken av isolasjon i form av sikkerhetscelle. Ved bruk av sikkerhetscelle visiteres de innsatte rutinemessig og får kun utdelt en truse. Forebyggingsenheten anbefalte fengselet å foreta slik visitering bare etter en individuell vurdering.

2.2 Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om proforma ekteskap

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 21. juli 2015 uttalelse i en sak om hvorvidt Utlendingsnemndas praksis knyttet til familieinnvandring var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, jfr. Likestillingsloven § 5 og den tidligere likestillingsloven.⁹⁸

Spørsmålet for nemnda var om Utlendingsnemndas praksis i saker om familieinnvandring var kvinnediskriminerende. Det ble vist til at andel avslag var 1,3 ganger høyere i saker med kvinnelige herboende sammenlignet med mannlige herboende. I den konkrete saken var kvinnen, A, 18 år eldre enn ektefellen, ektefellene hadde hatt begrenset kommunikasjon både før og etter ekteskapsinnngåelsen, og det var store kulturelle og religiøse ulikheter.

Nemnda viste til de objektive momentene i Utlendingsnemndas helhetsvurdering av om ekteskapet var proforma. Fordi denne praksisen følger av lov og forskrift, fant nemnda at A ikke hadde vist til omstendigheter som ga grunn til å tro at utlendingsmyndighetenes vedtak generelt var i strid med regelverket. Det ble be-

97 Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev.2013, side 17, avsnitt 47.

98 Sak nr. 61/2014. Tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

merket at andelen herboende kvinner som får avslag på familieinnvandrings-søknader, er høyere enn andelen herboende menn. Fordi begrunnelsen for hvert enkelt vedtak varierer etter sak og landområde, fant nemnda at det imidlertid var lovgiver som var best egnet til å endre denne praksisen.

Nemnda vurderte deretter hvorvidt vedtaket var kjønnsdiskriminerende etter den tidligere likestillingsloven § 3, som var gjeldende da søknaden ble avslått. Nemnda kunne ikke overprøve vedtaket, men vurderte hvorvidt kjønn var vektlagt i strid med bestemmelsen. Utlendingsnemndas vedtak ble vurdert som saklig, forsvarlig og i tråd med eget regelverk. Nemnda fremhevet Høyesteretts uttalelse i Rt.2014 s. 402 om at det kun er forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven dersom det er lagt avgjørende vekt på kjønn. Dette anså nemnda ikke for å være tilfelle i denne saken.

Nemnda konkluderte således med at Utlendingsnemndas praksis ikke var i strid med forbudet mot diskriminering, verken etter den nye eller gamle loven.

2.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om diskriminering av kvinnelige innsatte

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 23. mars 2015 en uttalelse om hvorvidt soningsforholdene for de kvinnelige innsatte i et fengsel var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, jamfør likestillingsloven § 5.⁹⁹

Saken gjaldt et fengsel med 193 soningsplasser, hvor ti av plassene var forbeholdt kvinner. Flere av de kvinnelige innsatte klaget over at de ikke fikk benyttet seg av fengselets store luftegård på hverdagene. Kvinnene fikk heller ikke adgang til å sone på rusmestringsenheten i fengselet, slik som de mannlige innsatte. Videre klaget kvinnene over at de ikke fikk delta på rusmestringsprogrammet og aktivitetene ved rusmestringsenheten, når de ikke bodde der.

Ombudet slo fast at praksisen med å utelukke kvinner fra å bruke den store luftegården på hverdagene utgjorde en forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn. Det ble slått fast at forskjellsbehandlingen hadde et saklig formål i hensynet til sikkerhet og bemanning, men den var ikke nødvendig. Kriminalomsorgen hadde ikke vist til at de hadde vurdert andre og mindre inngripende tiltak for å hindre kvinnene i å bli fullstendig utelukket fra fysisk aktivitet der på hverdagene.

Ombudet fant imidlertid at kriminalomsorgen i fengselet ikke hadde handlet i strid med likestillingsloven ved å nekte kvinner å sone ved rusmestringsenheten.

99 Sak nr. 14/825, tilgjengelig på www.ldo.no

Viktigheten av å skjerme kvinnene fra mannlige innsatte ble av ombudet tillagt større vekt enn behovet for at kvinner skal kunne sone ved avdelingen.

Når det gjaldt mulighet til å delta på rusmestringsprogrammet og aktivitetene, fant ombudet at kriminalomsorgen ikke hadde sannsynliggjort at de tilbudene kvinnene fikk, var likeverdige med tilbudene som de mannlige innsatte hadde. Ombudet uttalte at kriminalomsorgen i stedet for å utelukke kvinnene helt, må vurdere mindre inngripende tiltak som samtidig kan ivareta de sikkerhetsmessige hensynene. Ettersom kriminalomsorgen ikke i tilstrekkelig grad hadde redegjort for de konkrete sikkerhetsmessige spørsmålene bak beslutningen om å nekte kvinner å delta i programmet uten å bo der, konkluderte ombudet med at forskjellsbehandlingen ikke var lovlig.

Ombudet konkluderte med at fengselet hadde handlet i strid med likestillingsloven § 5 ved at kvinnelige innsatte ikke fikk tilgang til den store lufttegården på hverdagene, og ved at de kvinnelige innsatte ikke fikk delta i rusprogram og aktiviteter ved fengselet.

2.4 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om kvinnelig ansatt i brannvesenet

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 9. mars 2015 uttalelse i sak med spørsmål om brudd på ulike bestemmelser i likestillingsloven av 2013.¹⁰⁰

Kvinnen A klaget over diskriminering og trakassering i praksis og arbeidsforhold som tilkallingsvikar i brannvesenet. A opplyste at hun ble utsatt for seksuell trakassering av en overordnet, og hevdet at ledelsen bagatelliserte hendelsene og motarbeidet henne over tid. I forbindelse med varslingen mente hun å ha blitt utsatt for gjengjeldelse. Videre klaget hun over at hun hadde blitt forskjellsbehandlet fordi hun ikke hadde tilpasset verneutstyr eller garderobe for utrykning.

Ombudet tok først stilling til om brannvesenet hadde oppfylt plikten til å forebygge seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn etter likestillingsloven § 25. Brannvesenet hadde ingen egne rutiner for saker om seksuell trakassering og håndterte saken etter vanlige HMS-prosedyrer. Ombudet fant at dette ikke var tilstrekkelig, og uttalte at det kreves at brannvesenet etablerer egne rutiner for å forhindre at lignende problemer oppstår i fremtiden. Det ble påpekt at kravene til arbeidsgiver måtte skjerpes i tilfeller hvor det hadde vært problemer med trakassering.

100 Sak nr. 14/1303, tilgjengelig på www.ido.no

Det ble så vurdert om brannvesenet hadde forsøkt å forhindre trakasseringen etter likestillingsloven § 25. Ombudet så det som kritikkverdig at brannvesenet ikke hadde et støtteapparat for klager, men pekte samtidig på at oppfølging ikke var kjernen av bestemmelsen. De iverksatte tiltakene, blant annet en advarsel og degradering av personen som hadde trakassert, ble derfor ansett som tilstrekkelige.

Ombudet gikk så over til å vurdere om A hadde blitt utsatt for ulovlig gjengjeldelse i strid med likestillingsloven § 9, ved at hun ble nektet å delta på grunnkurs samme høst som hun varslet om seksuell trakassering. Ombudet mente det forelå en årsakssammenheng mellom varslingen og den ugunstige behandlingen. Brannvesenet hadde ikke sannsynliggjort at det var andre årsaker enn gjengjeldelse som lå til grunn for den ugunstige behandlingen. Det ble derfor lagt til grunn at klager hadde blitt utsatt for ulovlig gjengjeldelse.

Ombudet tok deretter stilling til om brannvesenet hadde diskriminert A ved at hun ikke hadde fått tilpasset verneutstyr eller garderobe for utrykning. Ombudet mente det var uforsvarlig at brannvesenet hadde brukt over ett år på å gi henne tilpasset vernetøy, og det var særlig kritikkverdig at det var en arbeidsulykke som til slutt førte til at utstyret ble anskaffet. For ombudet var det ikke tvilsomt at hun ble dårligere stilt enn sine mannlige kollegaer når det gjelder garderobeordningen. Det forelå derfor diskriminering.

Til slutt vurderte ombudet om utsagn på e-post fra As sjef til en kollega var trakassering i strid med likestillingsloven § 8. Ombudet uttalte at maktforholdet mellom partene kan ha betydning for om atferden er trakasserende eller ikke. På bakgrunn av det skjeve maktforholdet og selve utsagnet, fant ombudet at engangsuttalelsen var tilstrekkelig til å utgjøre trakassering i strid med likestillingsloven § 8.

2.5 Undersøkelse om diskriminering av kvinner og menn som venter barn eller er i foreldrepermisjon

I mars 2015 publiserte Likestillings- og diskrimineringsombudet resultatene av en undersøkelse som TNS Gallup hadde fått i oppdrag å gjennomføre.¹⁰¹ Tema for undersøkelsen var omfanget av diskriminering i arbeidslivet av foreldre som venter barn eller er i foreldrepermisjon.

Undersøkelsen beskrev en rekke situasjoner som typisk ville være i strid med likestillingsloven. Respondentene svarte på om de hadde opplevd slike situasjoner, og om de hadde mistanke om, eller var sikre på, at situasjonen skyldtes graviditet

¹⁰¹ Rapporten er tilgjengelig på www.tns-gallup.no/tns-innsikt/Undersokelse-om-diskriminering-pa-grunnlag-av-graviditet-og-foreldrepermisjon

eller foreldrepermisjon. Undesøkelsen kartla også andre ubehagelige opplevelser respondentene hadde hatt i arbeidslivet etter å ha fått barn.

Hovedfunnet var at 55 prosent av kvinnelige og 22 prosent av mannlige arbeidstakere oppga at de har opplevd slik forskjellsbehandling.

2.6 Melding til Stortinget om likestilling

Regjeringen la 9. oktober 2015 frem en ny stortingsmelding om likestilling.¹⁰²

Meldingen beskriver arbeidet for å fremme likestilling på ulike livsområder. I tillegg til å beskrive situasjonen i Norge omhandler den regjeringens arbeid med likestilling internasjonalt. I Norge ønsker regjeringen å rette et særlig søkelys mot fem områder.

1. *Oppvekst og utdanning.* Regjeringen ønsker blant annet å øke rekrutteringen til utradisjonelle utdanninger og karrierer for både jenter og gutter, samt tilrettelegge og øke læringsutbyttet for gutter og elever med innvandrerbakgrunn.
2. *Arbeidsliv.* Regjeringen ønsker blant annet å støtte arbeidet med konkrete metoder som skaper likestilling og mangfold i arbeidslivet, og å bidra til at flere innvandrerkvinner får innpass i arbeidslivet. I tillegg vil regjeringen fremme tiltak som reduserer sykefraværet.
3. *Vern mot vold.* Regjeringen ønsker å styrke innsatsen mot vold i nære relasjoner, voldtekt og tvangsekteskap. I tillegg vil regjeringen arbeide mot kjønnslemlestelse, styrke kunnskapsgrunnlaget om hatefulle ytringer samt støtte undervisningsopplegg som forebygger vold og trakassering blant unge.
4. *Helse.* Regjeringen ønsker blant annet å prioritere forskning på eldre kvinners helse, minoritetskvinners helse og arbeidsliv og helse. I tillegg vil regjeringen etablere et gratis opphenningsprogram for HPV-vaksine for alle jenter opp til 26 år. Regjeringen vil også sørge for bedre forebygging, diagnostikk, behandling og mestring av sykdommer som fører til langvarige sykemeldinger og uførhet blant kvinner. Videre ønsker regjeringen å sørge for at helsetjenester blir rettet mot menn og kvinners ulike behov.
5. *Næringsliv.* Regjeringen ønsker å bidra til å øke andelen kvinnelige styreledere i selskaper med statlig eierandel. I tillegg ønsker regjeringen å etablere bedre måling av kjønnsbalanse i topplederstillinger i næringslivet og mobilisere flere kvinner til disse stillingene.

¹⁰² Meld. St. 7 (2015–2016) Likestilling i praksis – Like muligheter for kvinner og menn.

2.7 Utredning av vilkår for endring av kjønn og omorganisering av helsetjenester knyttet til kjønnsidentitet

En ekspertgruppe oppnevnt av Helsedirektoratet overleverte sin rapport «Rett til rett kjønn – helse til alle kjønn» til helse- og omsorgsministeren 10. april 2015.¹⁰³ Ekspertgruppen har gjennomgått vilkår for å endre juridisk kjønnsstatus i Norge, samt vurdert behovene for og foreslått endringer i helsetjenestene til personer som opplever kjønnsinkongruens og kjønnsdysfori.¹⁰⁴

Ekspertgruppen anbefalte at retten til å endre juridisk kjønn må gjelde uten at det settes krav om bestemte former for helsehjelp. Videre anbefalte ekspertgruppen at en egenerklæring til folkeregistermyndigheten skal være tilstrekkelig for endring av juridisk kjønn.

Angående helsetjenestene anbefalte ekspertgruppen at flere enn de som i dag har et tilbud i helsetjenesten, skal tilbys behandling og oppfølging i tilknytning til ubehag og plager ved kjønnsinkongruens. Det ble påpekt et stort behov for økt kompetanse på feltet. Det ble gitt anbefalinger om organisering i kommunehelsetjenesten, spesialhelsetjenesten og nasjonalt.

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

Grunnloven inneholder et generelt diskrimineringsforbud i § 98.

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK, BK og KDK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid

¹⁰³ «Rett til rett kjønn – helse til alle kjønn», tilgjengelig på www.regjeringen.no

¹⁰⁴ Kjønnsdysfori er et samlebegrep for psykiske smerter eller plager som kan følge av kjønnsinkongruens, det vil si manglende samsvar mellom kjønnsidentitet og juridisk kjønn tildelt ved fødsel.

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.

3.1 Høring om forslag til endringer i straffeloven om innføring av nasjonalt forbud om tigging

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 22. januar 2015 på høring forslag om endringer i straffeloven, som innebar innføring av et nasjonalt forbud mot organisert tigging, alternativt generell tigging.¹⁰⁵

Bakgrunnen for forslagene var et vedtak fattet av Stortinget 16. juni 2014. Stortinget ba regjeringen fremme en proposisjon om et nasjonalt tiggeforbud rettet mot de organiserte formene for tigging, og mot tigging som kan være knyttet til menneskehandel og annen kriminalitet.

Departementet utarbeidet et forslag om forbud mot organisert tigging, slik Stortinget hadde anmodet. I tillegg ble det utarbeidet et subsidiært forslag om forbud mot all tigging generelt. Departementets begrunnelse for det subsidiære forslaget var at det i praksis kunne bli utfordrende juridisk og ressurskrevende å sikre en effektiv håndheving av et forbud kun mot organisert tigging. Begge forslagene om forbud mot tigging innebar en straffetrussel, med unntak for innsamling til veldedige eller allmennyttige formål, og forslag om at medvirkning skulle være straffbart.

I begynnelsen av februar trakk regjeringen lovforslaget tilbake etter at Senterpartiet ikke lenger ville støtte forslaget, slik at det ikke lenger var flertall for forslaget på Stortinget.

3.2 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité

FNs rasediskrimineringskomité la i august 2015 frem sine avsluttende merknader og anbefalinger til Norges 21./22. rapport.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Høringsbrevet er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no>

¹⁰⁶ Anbefalingene, statsrapporten, supplerende rapporter fra sivilt samfunn m.m. er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=978&Lang=en

Av positive utviklingstrekk viste komiteen blant annet til at Norge har ratifisert konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene til mennesker med funksjonshemninger og tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen. Det ble dessuten vist til ny diskrimineringslov, opprettelsen av Norges nye nasjonale institusjon for menneskerettigheter og handlingsplanen for å bekjempe tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016).

Komiteen uttrykte bekymring for en rekke saker og kom med anbefalinger om oppfølging til norske myndigheter. Som tidligere, anbefalte komiteen Norge å fremlegge oppdaterte opplysninger om befolkningens etniske sammensetning, inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettighetsloven slik at den gis forrang ved strid med norsk lov, samt å sikre at diskrimineringslovgivningen forbyr diskriminering på alle grunnlagene som nevnt i konvensjonens artikkel 1.

Komiteen så med bekymring på økningen av hatytringer fremsatt av politikere og andre i media og på sosiale fora. Det ble påpekt at norske myndigheter mangler en langsiktig strategi for å bekjempe hatytringer, og komiteen anbefalte en rekke tiltak for å bekjempe hatytringer og beskytte gruppene som rammes. Når det gjaldt hatkriminalitet, ble det påpekt at svært få slike handlinger blir anmeldt og straffeforfulgt. Komiteen fant blant annet at Norge mangler en klar og omfattende strategi mot denne typen kriminalitet, at straffeloven ikke har en klar definisjon av hatkriminalitet og at det mangler et koordinert system for registrering mellom politidistriktene. Slike tiltak ble derfor anbefalt. Komiteen oppfordret også norske myndigheter om å innføre et forbud mot organisasjoner som fremmer og oppfordrer til rasediskriminering.

Komiteen viste til den høye arbeidsledigheten blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn og migrantbakgrunn, og det ble anbefalt å gjennomføre mer konkrete og forebyggende tiltak for å forhindre diskriminering av denne gruppen på arbeidsmarkedet. Komiteen anbefalte også norske myndigheter å garantere rett til utdanning, inkludert videregående skole, til alle barn innenfor statens jurisdiksjon, uavhengig av deres oppholdstillatelse.

Videre uttrykte komiteen bekymring for diskriminering og vold mot minoritets- og migrantkvinner. Norge ble oppfordret til å revurdere det nåværende regelverk om vilkår for familiegjengenforening for å forhindre at loven i praksis blir brukt til å tvinge kvinner til å forbli i voldelige forhold. Norge ble også oppfordret til å vurdere å avstå fra å utvide botidskravet fra tre til fem år for å få permanent oppholdstillatelse.

Avslutningsvis ga komiteen for uttrykk for en fortsatt bekymring over norske myndigheters bruk av isolasjon uten tilstrekkelige vurderinger og helsetjenester ved politiets utlendingsinternat på Trandum. Det ble derfor anbefalt å gjennomgå prose-

dyrene og begrense bruken av isolasjon overfor migranter og asylsøkere som avventer utsendelse, og sikre tilfredsstillende helsetjenester for den samme gruppen. Komiteen anbefalte også at internering av barn på immigrasjonssentre unngås, og at enslige mindreårige skulle sikres en effektiv beskyttelse mot menneskehandel.

3.3 Rapport om kriminalisering av hjemløshet

Den tidligere nasjonale institusjonen for menneskerettigheter (NI), som lå under Norsk senter for menneskerettigheter, ga i 2015 ut en temarapport om kriminalisering av hjemløshet. Bakgrunnen for rapporten var tidligere NIs bekymring for at Oslo kommunes utvidede forbud mot utendørs overnatting, i seg selv og i praksis, strid mot menneskerettighetene.

Av rapporten fremgår det at forbudet mot utendørs overnatting ble håndhevet rutinemessig, til tross for signaler fra politiet om at de kom til å være tilbakeholdne med praktiseringen. I løpet av en periode på to måneder, 22. april til 22. juni, i 2014 ble 679 personer bortvist. Bortvisninger fant sted gjennom hele året.

Videre ble forbudet i noen tilfeller håndhevet på en måte som antydte nedverdiggende og umenneskelig behandling. Flere intervjuobjekter rapporterte om bortvisninger ledsaget av rasistiske uttalelser eller overdreven maktbruk.

I forbindelse med undersøkelsen ble det også avdekket noen tilfeller av borttransportering av utenlandske bostedsløse før forbudet ble innført. Oslo-politiet hadde sluppet disse personene av utenfor bygrensen.

Rapporten fant videre at forskriften ikke oppfylte kravet om proporsjonalitet. Hensynet til offentlig orden var ikke tilstrekkelig balansert opp mot retten til privatliv, retten til fri bevegelse og valg av bosted. Forbudet tillater rutinemessig bortvisning uavhengig av om bortvisningen kan anses som berettiget, og uavhengig av om personen evner å finne alternative overnattingsmuligheter.

Det fremgår også av rapporten at forbudet så ut til å bli håndhevet på en diskriminerende måte overfor utlendinger, og spesielt personer med rom- eller afrikansk avstamning. Personer med slik bakgrunn rapporterte om bortvisning dobbelt så ofte som andre grupper. Rapporten viste også at 61 % av personer med rom- eller afrikansk avstamning hadde opplevd beslagleggelse av eiendeler, sammenlignet med 26 % i øvrige grupper.

Rapporten konkluderte med at enkelte av forholdene som fremkom i undersøkelsen, neppe er i overensstemmelse med menneskerettighetene. På den bakgrunn ble det anbefalt umiddelbare tiltak fra myndighetenes side, herunder opphevelse

av forskriften. Det ble også gitt en oppfordring til å undersøke de nærmere angitte påstandene om nedverdiggende behandling og diskriminering.

3.4 Fafo-rapport om fattige tilreisende fra Romania

Forskningsstiftelsen Fafo lanserte i mai 2015 en rapport om hjemløse rom og rumenere i de tre skandinaviske hovedstedene.¹⁰⁷ Dette var den første store kvantitative og komparative undersøkelsen som har blitt foretatt om denne migrantgruppen. Undersøkelsen bygget blant annet på intervjuer med 1269 tilreisende. Rapporten var ment som et forskningsbasert utgangspunkt for den pågående debatten om politiske virkemidler mot en grenseoverskridende fattigdomsproblematikk.

Rapporten dreide seg om fire overordnede spørsmål: levekårene til migrasjonsgruppen, hvordan den sosiale og økonomiske organiseringen av migrasjonen foregår, hvordan lokalbefolkningen i mottakerlandet behandler de fattige tilreisende, og potensielle konsekvenser av migrasjonen for senderlandet.

Funnene i undersøkelsen tilbakeviste flere av mytene om tilreisende fra Romania. Rapporten viste blant annet at de fleste tilreisende lever i stor fattigdom. Det ble heller ikke funnet noen indikasjoner på at organiserte kriminelle nettverk manipulerte gatearbeiderne til å reise til Skandinavia, for så å ta deler av inntektene.

Rapporten avdekket flere alvorlige forhold knyttet til behandlingen av fattige tilreisende i Oslo. Et hovedfunn var at det fant sted en mer hyppig trakassering og voldsbruk mot tilreisende i Oslo enn i de andre hovedstedene. En av fire respondenter i Oslo oppga å ha blitt sparket, slått eller dyttet. Dobbelt så mange rom som ikke-rom hadde opplevd dette. I København oppga en av seks respondenter det samme, mot en av ni respondenter i Stockholm. Rapporten viste også at forbudet mot utendørs overnatting på offentlige steder i Oslo ble aktivt håndhevet.

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. I følge langvarig og fast praksis fra Menneskerettighetskomiteen,

¹⁰⁷ Rapporten «When poverty meets affluence» er tilgjengelig på <http://www.fafo.no>

omfatter artikkel 27 også urfolk. 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, jfr. 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

Grunnlovens § 108 omhandler særlig samiske rettigheter. Det fremgår av denne at det «påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Det ble fremmet forslag om å anerkjenne samenes status som urfolk i Grunnloven, i forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014. Forslaget ble ikke vedtatt. Et nytt forslag om dette basert på forslaget fra Stortingets Menneskerettighetsutvalg, ligger nå til behandling i Stortinget.

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.

Lov av 6. juni 1987 nr. 56 om sametinget og andre samiske rettsforhold (same-loven) 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, jmfør 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, rein-driftsloven og mineralloven.

4.1 Utmarksdomstolen for Finnmark om krav til eiendomsrett på Stjernøya

Utmarksdomstolen for Finnmark, Finnmarkku Meahcceduopmostuollu, avsa 20. september 2015 en prinsipiell avgjørelse om samerett, reindriftsrett, eiendomsrett og alders tids bruk.¹⁰⁸

Saken var fremmet av nåværende og tidligere reindriftsutøvere og omhandlet krav om eiendomsrett til deler av grunnen på Stjernøya. Utmarksdomstolen for Finnmark er en særdomstol som skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt (område). Finnmarkskommisjonen besluttet i 2008 at Stjernøya skulle utlyses som felt 1. Mulige rettighets-havere ble varslet. Sara- gruppen og Stjernøy reinbeitedistrikt meldte inn krav om eiendomsrett og subsidiært slik bruksrett eller eiendomsrett som fremgår av ILO-konvensjonen nr.169 artikkel 14 nr.1 annet punktum. Etter saksøkernes syn hadde samene opprinnelige eierrettigheter til grunnen og anså disse for å fremdeles være i behold.

Spørsmålet var om saksøkerne og deres rettsforgjengeres bruk av Stjernøya til reindrift har gitt grunnlag for erverv av eiendomsrett eller bruksrett til grunnen. Utmarksdomstolen gjorde rede for betydningen av ILO konvensjonen nr.169 i norsk rett, og sa blant annet at finnmarksloven § 3 anses for å gi uttrykk for en «delvis inkorporering av ILO konvensjonen i norsk rett». I sin vurdering tok utmarksdomstolen utgangspunkt i intern rett (prinsippene om rettighetserverv ved bruk i alders tid). ILO konvensjonen nr.169 artikkel 14 nr.1 ble imidlertid ansett som av betydning for anvendelsen av den interne rett. Det ble påpekt at slik vektlegging av ILO konvensjonen forutsatte at godtrokravet måtte tilpasses samiske rettsoppfatninger og forhold som særpreger samisk naturbruk.

I den konkrete vurderingen viste utmarksdomstolen til at det hadde vært en nær 200-årig fast (hovedsakelig sjøsamisk) bosetting på stedet da saksøkernes forgjengere tok Stjernøya i bruk for reindriften. Tidligere sjøsamisk reindrift på stedet kunne ifølge utmarksdomstolen ikke tilordnes saksøkerne som rettsstiftende bruk ved kravet om eiendomsrett. Tilpasningene av vilkårene for alders tids bruk til ILO konvensjonen nr.169 tilsa at det vil være tilstrekkelig at bruken har vært dominerende sammenlignet med andres bruk. Saksøkernes bruk var imidlertid ikke dominerende i sammenligning med de fastboendes bruk. Ingen av saksøkernes anførslele førte fram.

Dommen er anket til Høyesterett, og er fremmet til behandling. Endelig avgjørelse antas å foreligge i løpet av 2016.

¹⁰⁸ Saksgang Utmarksdomstolen for Finnmark UTMA-2014-162528-3 (14-162528TVI-UTMA), UTMA-2014-164564 (14-164564TVIUTMA).

4.2 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité

FNs rasediskrimineringskomité la i august 2015 frem sine avsluttende merknader og anbefalinger til Norges 21.22. rapport.¹⁰⁹

Komiteen uttrykte bekymring for en rekke saker og kom med anbefalinger om oppfølging til norske myndigheter. Komiteen ga flere anbefalinger om samiske rettigheter, herunder om styrking av morsmålsundervisning for samiske elever, styrket gjennomføring av Finnmarksloven når det gjelder samiske rettigheter generelt og øst-samenes rettigheter spesielt, identifisering av samiske rettigheter utenfor Finnmark og bedring av konsultasjonsordninger i saker om utvinning av naturressurser som berører samiske interesser.

4.3 Anbefalinger fra Europarådets ekspertkomité for Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk

Norge leverte sin sjette rapport om gjennomføring av Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) i 2014.¹¹⁰ I september 2015 kom Europarådets anbefalinger til Norges oppfølging av minoritetsspråkpakten.¹¹¹

I forbindelse med uttalelser om det samiske språk, omtaler ekspertkomiteen både nord-, øst-, sør- og lulesamisk. Ekspertkomiteen roser Norge for innsatsen i å fremme både lulesamisk og sørsamisk, samtidig som det er behov for mer arbeid på området. Generelt anbefaler ministerkomiteen at Norge øker innsatsen for å tilby opplæring i lulesamisk og sørsamisk, inkludert utforming av nytt undervisningsmaterieell.

Ekspertkomiteen roste Norge for arbeidet med nordsamisk. Samtidig ble det pekt på at bruk av samisk i møte med nasjonale myndigheter (særlig bruk av samiske navn i offentlige registre) fremdeles oppleves som problematisk for samisktalende. I tillegg ble det vist til at det var begrenset tilgang på samisk tolk i helsesektoren utenfor samiske administrative distrikter.

109 Anbefalingene, statsrapporten, supplerende rapporter fra sivilt samfunn m.m. er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=978&Lang=en

110 Rapporten er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/minoritetssprakpakta/id86936/>

111 Uttalelsen er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/minoritetssprakpakta/id86936/>

4.4 Tillatelse fra Miljødirektoratet til gruvedrift i Kvalsund kommune

Miljødirektoratet traff 8. desember 2015 sin avgjørelse vedrørende søknad fra Nussir ASA i 2011 om utslippstillatelse tilknyttet gruvedrift for utvinning av kobber fra forekomster på fjellene Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune i Finnmark.¹¹² Tillatelsen inkluderer adgang til å etablere et sjødeponi i Repparfjorden for avfall fra gruvedriften. Tillatelse ble gitt ut fra en totalvurdering av de miljømessige ulemperne og ansett som miljømessig forsvarlig tatt i betraktning strenge krav oppstilt for virksomheten.

Saken er kontroversiell i forhold til beiteområder for samisk reindrift og miljømessige utfordringer ved etablering av sjødeponi. Vi ser her kun på merknader tilknyttet samisk reindrift.

Sametinget, og det tidligere Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark, har hatt innsigelser til planene av hensyn til reindriften og har fremholdt dette siden Kvalsund kommune i 2012 vedtok reguleringsplanen som tilrettelegger for gruvedriften. I forbindelse med søknad om utslippstillatelse viser vedtaket til at det er gjennomført fire konsultasjoner med henholdsvis Sametinget og reinbeitedistriktene.

I sine konklusjoner legger direktoratet til grunn at det er reindriften i området som er den næringen som vil kunne få størst negativ påvirkning av gruvedrifsprosjektet.¹¹³ I mangel av avbøtende tiltak, påpekes at de negative konsekvensene kan bli svært alvorlige og at disse i hovedsak er tilknyttet arealdisponeringen.

Når det gjelder arealdisponeringen foretar ikke direktoratet en selvstendig vurdering. De viser til vurderingene gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) i vedtak etter plan- og bygningsloven 26. mars 2014. Samiske næringspolitiske interesser (reindriften) ble da ansett å være forenelige med gruvedrift forutsatt sjødeponi og at tiltakshaver (Nussir ASA) og reindriftnæringen ble enige om avbøtende tiltak før oppstart av gruvedriften.¹¹⁴ Miljødirektoratet har dertil oppstilt vilkår for utslipp av støv og støy som vil redusere belastningen for reindriften.¹¹⁵

¹¹² Vedtak om tillatelse er tilgjengelig her, http://www.miljodirektoratet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/nussir_tillatelse081215-1.pdf

¹¹³ Vedtaket, s.51

¹¹⁴ Sametingets innsigelse etter plan- og bygningsloven ga bl.a. uttrykk for at tiltaket reguleringsplanen legger til rette for, er av en slik karakter at det ikke er mulig med reelle og effektive avbøtende tiltak. KMD tok ikke dette innspillet til følge. Sametingsrådet har siden varslet at de vil støtte rettslige skritt fra samiske rettighetshavere.

¹¹⁵ Vedtaket, s.51

Av totalt 85 høringsuttalelser, de fleste knyttet til sjødeponering, var mange negative. I tillegg til samisk reindrift tok mange opp internasjonale miljøforpliktelser, sjøsamisk fjordfiske og fisket i Repparfjordelva.

Til spørsmålet om hvordan gruvedriften negativt vil påvirke sjøsamisk kultur og næringsliv, og forholdet til folkerettslige forpliktelser, særlig SP artikkel 27, vurderer Miljødirektoratet at det vil være negative konsekvenser for fjordfiske på kort sikt, men lite sannsynlig at sjødeponiet i Repparfjorden vil være negativt for fremtidig sjøsamisk fiske.

Det er Direktoratet for mineralforvaltning som behandler den endelige søknaden om driftskonsesjon fra Nussir ASA.

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

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om nasjonale minoriteter. Det var fremmet forslag om å innta retten til kultur ved grunnlovsrevisjonen i 2014, men forslaget ble ikke vedtatt.

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.

5.1 Utredning om norske myndigheters politikk overfor tatere/romanifolk

Det offentlig oppnevnte tater-/romaniutvalget la i juni 2015 frem sin utredning NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand*.¹¹⁶ Hovedformålet med utredningen var å undersøke gjennomføringen av politikken overfor tatere/romanifolk fra 1850 og frem til i dag. Tatere/romanifolk har i likhet med jøder, kvener, skogfinner og sigøynere/rom hatt status som nasjonal minoritet i Norge siden 1999.

Utredningens første del inneholdt en kartlegging av politikken som har blitt ført. Her omtaltes en rekke tvangsmidler som har blitt benyttet, blant annet atskillelse av barn fra sine foreldre, sterilisering av kvinner og internering på arbeidskolonien Svanviken. Formålet var å bringe gruppens kultur og levemåte til opphør. Utredningen avdekket at i løpet av to generasjoner fra 1900 ble nesten en tredjedel av barna fra tater-/romanifamilier bortsatt av barnevernet. Utredningen viste også til at 40 % av kvinnene som oppholdt seg på Svanviken i perioden 1950 til 1970, ble sterilisert.

Utredningen drøftet deretter om norske myndigheter hadde tatt et oppgjør med den politikken som har blitt ført. Utvalget mente at det som hittil er gjennomført, fremstår som en påbegynt, men ikke fullført prosess for å legge grunnlag for rettferdighet og forsoning.

Utredningen beskrev også situasjonen for romanifolk/tatere i dag. Noen problemområder som nevnes, er opplevelser med fordommer og diskriminering, svekket tilgang på offentlige tjenester på grunn av mistillit til myndighetene, lite kunnskapsformidling i skole og mangel på forståelse hos offentlige myndigheter for taternes/romanifolkets spesielle historie og erfaring. Utvalget påpekte at anbefa-

¹¹⁶ Tilgjengelig på www.regjeringen.no

lingene som Europarådets rådgivende komité og Europarådets ministerkomité har gitt Norge for å sikre en bedre oppfølging av rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter, på en del områder ikke er tilstrekkelig imøtegått. Spesielt fant utvalget at det var et for dårlig vern mot diskriminering av tattere/romanifolk på flere samfunnsområder.

Utredningen konkluderte med at Norge har ført en feilslått og nedbrytende politikk overfor denne nasjonale minoriteten. Utvalget kom avslutningsvis med anbefalinger til norske myndigheter på områder hvor utvalget fant at myndighetene særlig burde vurdere å gjennomføre tiltak.

5.2 Anbefalinger fra FNs rasediskrimineringskomité

FNs rasediskrimineringskomité la i august 2015 frem sine avsluttende merknader og anbefalinger til Norges 21./22. rapport.¹¹⁷

Komiteen fremhevet situasjonen til rom og romani/tatere. Komiteen så det som bekymringsfullt at disse gruppene fremdeles utsettes for diskriminering og intoleranse overfor sin levemåte, og derfor møter på en rekke problemer i arbeidslivet, på boligmarkedet, ved utdanning og helsetjenester sammenlignet med resten av befolkningen.

5.3 Anbefalinger fra Europarådets ekspertkomité for Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk

Norge leverte sin sjette rapport om gjennomføring av Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) i 2014.¹¹⁸ I september 2015 kom Europarådets anbefalinger til Norges oppfølging av minoritetsspråkpakten.¹¹⁹

I forhold til språkene romanes og romani viste ekspertkomiteen til at disse var fraværende fra offentligheten, særlig i forbindelse med undervisning. Det ble pekt på at norske myndigheter bør arbeide aktivt med å synliggjøre språkene og at undervisningsmaterieell burde oppdateres i samarbeid med romanitalende. I til-

117 Anbefalingene, statsrapporten, supplerende rapporter fra sivilt samfunn m.m. er tilgjengelige på http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=978&Lang=en

118 Rapporten er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/minoritetssprakpakta/id86936/>

119 Uttalelsen er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/minoritetssprakpakta/id86936/>

legg anbefalte komiteen Norge igjen å styrke innsatsen med å utvikle positive holdninger til disse språkene.

I forhold til kvensk uttalte ekspertkomiteen at det er presserende behov for norske myndigheter å aktivt fremme og beskytte språket. Komiteen etterlyser en handlingsplan utarbeidet i samarbeid med kvensktalende nordmenn. I tillegg var det etter komiteens syn viktig at norske myndigheter umiddelbart igangsetter arbeid med forbedring av undervisningstilbudet, særlig på barnehagenivå samt at kvensk blir synliggjort i media.

5.4 Norges rapport til Europarådet om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Norge oversendte 1. juli 2015 sin fjerde rapport til Europarådet om gjennomføringen av rammekonvensjonen om beskyttelse for nasjonale minoriteter (RKNM eller rammekonvensjonen).¹²⁰ Rapporten omhandler forhold som gjelder jøder, kvener/ norskfinner, rom, romanifolk/tatere og skogfinner, som regnes som nasjonale minoriteter i Norge.

Rapporten redegjør for norske myndigheters tiltak for å følge opp anbefalingene fra Ministerkomiteen og Den rådgivende komiteen, etter Norges tredje rapportering i 2010, samt andre tiltak iverksatt for å gjennomføre rammekonvensjonen. Når det gjelder oppfølging av hovedfunn, peker rapporten blant annet på en offisiell beklagelse gitt av statsminister Erna Solberg overfor norske rom 8. april 2015 for tidligere rasistisk ekskluderingspolitikk og dens fatale følger under Holocaust som dokumentert i HL-senterets rapport.¹²¹ Videre omtales utredningen om politikken overfor romanifolket/taterne som ble mottatt 1.juni 2015 fra et offentlig utvalg oppnevnt i 2011. Utredningen «Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag» er en kartlegging av tidligere politikk med sikte på å skape en felles forståelse av hva som skjedde og et grunnlag for en forsoningsprosess mellom denne minoritetsgruppen og storsamfunnet.¹²² I tillegg omtales tiltak knyttet til toleranse og hatefulle ytringer mer generelt og den vanskelige situasjonen for kvensk som bruksspråk i Norge.

Ytterligere tiltak for å gjennomføre rammekonvensjonen omtales under konvensjonens enkeltbestemmelser med synliggjøring av tiltakene opp mot øvrige anbefalinger gitt av konvensjonsorganene.

¹²⁰ Rapporten er tilgjengelig på norsk og engelsk på <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/midtpalte/rapporter-og-pa-rammekonvensjonen/id458136/>

¹²¹ Se del V, 5.5

¹²² Se del V, 5.1

Departementet avholdt et eget høringsmøte om rapporteringsprosessen og mottok fem høringsinnspill til utkastet til statsrapport, herunder fra Landsorganisasjonen for romanifolket, Kvenlandsforbundet, Norsk-finsk forbund, en rom og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

5.5 HL-senterets rapport om utviklingen av en sigøynerpolitikk og utryddelsen av norske rom

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) lanserte i februar 2015 rapporten «Å bli dem kvit».¹²³ Rapporten ga en oversikt over norske rom som ble deportert til utryddelsesleiren Auschwitz-Birkenau. Den viste også utviklingen av en «sigøynerpolitikk» i tidsrommet 1900–1956.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har HL-senteret utredet hva som skjedde med norske rom før, under og etter andre verdenskrig. Bakgrunnen for oppdraget var en forespørsel fra flere representanter fra romorganisasjoner om en kartlegging av identiteten til dem som ble drept under krigen.

Utredningen ga en oversikt over 66 norske rom som ble deportert til Auschwitz-Birkenau. Av disse overlevde bare fire personer.

Utredningen hadde utgangspunkt i et omfattende kildearbeid og tok for seg europeiske og norske myndigheters politikk overfor norske rom i forbindelse med krigen. Den beskrev en europeisk kontekst hvor de negative forestillingene om «sigøynerne» ble brukt for å rettferdiggjøre forfølgelse, og tiltak for å bli kvitt denne minoriteten i Norge.

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 syssel-

¹²³ Tilgjengelig på www.hlsenteret.no

setting og ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnearbeid 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

Grunnloven har en bestemmelse om barns rettigheter i § 104. Av 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.

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.

6.1 Endringer i straffeprosessloven om avhør av barn og andre særlig sårbare vitner

Stortinget vedtok 10. juni 2015 endringer i straffeprosessloven om avhør av barn og andre særlig sårbare vitner.¹²⁴ Endringene bygget på Prop. 112 L (2014–2015), som fulgte opp rapporten «Avhør av særlig sårbare personer i straffesaker» som var på høring i 2013.

Formålet med endringene var å styrke barns og særlig sårbare voksnes rettsikkerhet og gi disse et bedre vern mot vold og seksuelle overgrep, uten at det svekket siktedes rettssikkerhet.

¹²⁴ Lov 4. september 2015 nr. 87 om endringer i straffeprosessloven (avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner), Lovvedtak 91 (2014–2015).

Det ble vedtatt at det skal foretas tilrettelagt avhør i barnehus utenfor rettsmøte når barn under 16 år avhøres som vitne i saker som gjelder seksuallovbrudd, kjønnslemlestelse, mishandling i nære relasjoner, drap eller kroppsskade. Slikt tilrettelagt avhør skal også benyttes ved avhør av vitner med psykisk utviklingshemning eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør. Etter tidligere lovgivning var denne formen for avhør kun en mulighet, ikke et pålegg, og var begrenset til å gjelde kun i sedelighetssaker. Ordningen ble også utvidet til å gjelde fornærmede mellom 16 og 18 år som er utsatt for seksuelle overgrep begått av nærstående.

En annen endring var at disse avhørene nå skal foretas av påtalemyndigheten. Tidligere skulle de foretas av en dommer. Begrunnelsen var et ønske om å redusere ventetiden for avhør. Det ble også innført frister for å foreta avhørene. Fristene ble differensiert fra én uke i de akutte sakene til to uker i de andre, mest alvorlige sakene og tre uker i resterende saker.

I proposisjonen ble det foretatt en avveining av barnets rettssikkerhet opp mot mistenktes rettssikkerhet. For å senke terskelen for å melde fra til politiet og for å minske risikoen for nye overgrep og trusler i tiden mellom anmeldelse og avhør, ble det bestemt at første avhør som hovedregel skal tas uten at mistenkte blir siktet og varslet om avhøret. For å ivareta mistenktes rett til en rettferdig rettergang etter Grunnloven og EMK ble det innført en adgang til å begjære supplerende avhør av vitnet der siktedes spørsmål kan bli stilt.

Det ble fastsatt en utfyllende forskrift om hvordan avhørene skal gjennomføres, 24. september 2015.¹²⁵

Endringene og forskriften trådte i kraft 2. oktober 2015.

6.2 Høyesterettsdom i sak om utvisning av mor til en norsk statsborger

Høyesterett avsa 29. januar 2015 dom i den såkalte Maria-saken.¹²⁶ Spørsmålet for Høyesterett var om et utvisningsvedtak av kenyanske A var ugyldig, fordi det stred med den fem år gamle datteren B (Maria)s menneskerettigheter. B hadde norsk far, og fikk derfor ved fødselen både kenyansk og norsk statsborgerskap. Den norske faren hadde ikke del i foreldreansvaret og hadde heller ikke noen annen kontakt med barnet. Konsekvensen for B, dersom As utvisningsvedtak ble opprettholdt, ville derfor være å følge med moren til Kenya eller bli i Norge, da under barnevernets omsorg.

¹²⁵ Forskrift 24. september 2015 nr. 1098 om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør).

¹²⁶ HR-2015-206-A, inntatt i Rt. 2015 s. 93.

Høyesterett konstaterte at B hadde rettslig interesse i gyldighetssøksmålet, etter som B hevdet at vedtaket var i strid med hennes egne statsborgerrettigheter og hennes egen rett til privat- og familieliv. Høyesterett ga også B medhold i at hun kunne kreve fastsettelsesdom på brudd på EMK artikkel 8 og/eller protokoll 4 artikkel 3. At konvensjonsbruddet kunne komme til å utgjøre et prejudisielt rettsforhold i ugyldighetssaken, reduserte ikke den rettslige interessen hun hadde i fastsettelsessøksmålet.

I de materielle spørsmålene i saken tok Høyesterett først stilling til om utvisningen av A «de facto» også var en utvisning av B, i strid med hennes statsborgerrettigheter. Både Grunnloven § 106 og EMK protokoll 4 artikkel 3 forbyr at statsborgeren selv utvises. Høyesterett kom til at den faktiske tvangssituasjonen som utvisningsvedtaket satte B i, ikke i rettslig forstand kunne sidestilles med et vedtak om å utvise B i strid med nasjonale og internasjonale forbud mot utvisning av egne statsborgere. Det forelå derfor ingen «de facto» utvisning av B.

Høyesterett gikk deretter over til å vurdere om vedtaket krenket Bs menneskerettigheter. Høyesterett la til grunn at Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene den bygger på. Høyesterett presiserte likevel at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene. Høyesterett bemerket at det er Høyesterett som etter forfatningen har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser, ikke de internasjonale håndhevingsorganene.

Høyesterett uttalte videre at Grunnloven § 102, til forskjell fra SP artikkel 17 og EMK artikkel 8, ikke har noen anvisninger på om det overhodet kan gjøres lovlige begrensninger i privat- og familielivet. Høyesterett påpekte at grunnlovsvernet ikke er absolutt. I tråd med de folkerettslige bestemmelsene la Høyesterett til grunn at det kan gripes inn i rettighetene dersom tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger legitime formål og er forholdsmessig.

Ved vurderingen av Grunnloven § 104 viste Høyesterett til innkomitéinnstillingen fra grunnlovsreformen i 2014 og den generelle kommentaren nr. 14 fra FNs barnekomite. Videre ble det vist til at Høyesterett uttalte videre at i saker om privat- og familieliv er Grunnloven § 102 og 104 komplementære, slik at barns interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen.

I den konkrete saken var spørsmålet for Høyesterett om utvisningen av A var forholdsmessig. Høyesterett la til grunn at B ville følge med A til Kenya dersom vedtaket ble opprettholdt. Høyesterett la i sin vurdering stor vekt på Bs norske statsborgerskap. Statsborgerskap utgjorde ifølge Høyesterett et grunnleggende rettslig, sosialt og psykologisk bånd som kan være avgjørende for et menneskes identitet fra fødsel til død. Som norsk statsborger hadde B rett til å nyte godt av det norske

samfunnets sosiale sikkerhetsnett, velferds- og helsetilbud. En mulig livssituasjon for B i Kenya ble betegnet som barsk, risikofylt og i alle fall høyst uvisst. At A hadde gitt uriktige identitetsopplysninger og oppholdt seg ulovlig i Norge, kunne ikke veie opp de individuelle byrdene utvisning ville få for B. Høyesterett kommenterte ikke det forhold at B også var kenyansk statsborger.

Høyesterett konkluderte dermed med at utvisningsvedtaket var ugyldig. Det ble også konstatert krenkelse av EMK artikkel 8.

6.3 Høyesterettsdom om tvangsadopsjon

Høyesterett avsa 30. januar 2015 dom i en sak om fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon av en seks år gammel gutt.¹²⁷ Gutten hadde bodd hos fosterforeldre siden han var rundt tre måneder gammel, ettersom begge foreldrene var psykisk syke og ute av stand til å ta vare på ham. Guttens trygge base var fosterhjemmet, og han omtalte fosterforeldrene som mamma og pappa. Han hadde minimal tilknytning til sine biologiske foreldre. Så godt som i hele guttens levetid har vært tvister mellom de biologiske foreldrene og kommunen, og nye tvister kunne ikke utelukkes. Gutten hadde særlig behov trygghet og støtte.

Spørsmålet for Høyesterett var om terskelen for adopsjon var endret etter at det ble gitt lov hjemmel om besøkskontakt med de biologiske foreldrene.

Høyesterett tok stilling til om flyttingen ville være til guttens beste. Høyesterett slo først fast utgangspunktet om at en tvangsadopsjon berører de biologiske foreldrene sterkt, og at deres rettigheter er vernet av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Foreldrenes interesser må imidlertid vike dersom avgjørende forhold på barnets hånd tilsier adopsjon, og dette fulgte, ifølge Høyesterett, av både Grunnloven § 104, BK artikkel 3 nr. 1 og forholdsmessighetsvurderingen i EMK artikkel 8 nr. 2.

Høyesterett vurderte deretter en uttalelse fra forarbeidene,¹²⁸ hvor det ble uttalt at forskning viser at adopsjon kan gi tryggere og mer forutsigbare oppvekstrammer. Høyesterett kunne ikke se at denne uttalelsen senket terskelen for adopsjon. Den var ifølge Høyesterett et uttrykk for at adopsjon var et ønsket barneverntiltak som burde brukes oftere der det var adgang til det innenfor de rettslige rammene som loven og EMK artikkel 8 ga.

Lovendringen i 2010 om åpen adopsjon der det kan fastsettes besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene etter adopsjon, senket ifølge Høyeste-

¹²⁷ HR-2015-209-A, inntatt i Rt. 2015 s. 110.

¹²⁸ Ot.prp. nr. 69 (2008–2009).

rett heller ikke terskelen for adopsjon. Høyesterett påpekte imidlertid at i noen saker vil besøkskontakt innebære at hensynene mot adopsjon ikke har samme tyngde, og viste til EMDs avgjørelse Aune mot Norge.

I den konkrete saken kom Høyesterett til at adopsjon ville være til guttens beste, og stadfestet tingrettens avgjørelse om adopsjon.

6.4 Høyesterettsdom om straffereaksjon for omsorgsperson

Høyesterett i avdeling avsa 10. juni 2015 dom i en sak som særlig gjaldt hensynet til barnets beste ved fastsettelsen av straffereaksjon for en omsorgsperson.¹²⁹

A ble funnet skyldig i legemsbeskadigelse etter at hun kastet et ølglass mot en ordensvakt på en bar. Ølglasset traff vekten under haken og over det ene øyet. A anket over straffutmålingen. Spørsmålet for Høyesterett var om en mor som er funnet skyldig i legemsbeskadigelse, av hensynet til barnet hun har eneomsorg for, kan dømmes til samfunnsstraff.

Høyesterett tok utgangspunkt i straffeloven § 28a bokstav b som, når de øvrige vilkårene er oppfylt, åpner for bruk av samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff når hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Både straffeskjerpelsen fra 2010 og rettspraksis talte for en høy terskel for bruk av samfunnsstraff som reaksjon på uprovosert utelivsvold. Førstvoterende uttalte derfor at det i denne type saker må foreligge omstendigheter som hever seg markant over de hensynene som vanligvis gjør seg gjeldende for å kunne idømme samfunnsstraff.

Høyesterett viste til rettspraksis, BK artikkel 3 og uttalelser fra FNs barnekomité, og konstaterte at et hensyn som kan begrunne samfunnsstraff, er hvis barn blir rammet sterkere enn det som er vanlig når en omsorgsperson må sone fengselsstraff. Høyesterett uttalte at dette ikke alltid vil være avgjørende for den konkrete straffutmålingen, men beror på en konkret avveining av hvor inngripende det vil være for barnet at en omsorgsperson må sone en fengselsstraff og de preventive hensynene som taler mot en straff i frihet.

I den konkrete saken la Høyesterett vekt på at barnevernet hadde gitt uttrykk for at en midlertidig plassering av As datter kunne gjøres på en tilstrekkelig god måte i soningsperioden, til tross for hennes sosiale tilpasningsproblemer.

129 HR-2015-1223-A, inntatt i Rt. 2015 s. 693.

På bakgrunn av forholdene i saken kom Høyesterett til at lagmannsrettens nedjustering av straffen til tre måneder betinget fengsel var korrekt. Dette ble vurdert i tilstrekkelig grad å ivareta hensynet til As datter. Anken førte derfor ikke frem.

6.5 Høyesterettsdom om utlevering til Rwanda

Høyesterett avsa 6. februar kjennelse i en sak om utlevering til Rwanda, der spørsmålet knyttet seg til hva som ligger i vilkåret om «grunnleggende humanitære hensyn» etter utleveringsloven § 7.¹³⁰

A satt i varetekt i Norge på grunn av mistanke om at han i 1994 hadde drept og/eller deltatt i møter hvor det ble oppfordret til drap på tutsier i Rwanda. Mens han satt varetektsfengslet, anmodet utenriksdepartementet i Rwanda om at han ble utlevert, på bakgrunn av en tiltale som bygget på mistanke om blant annet folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. A motsatte seg utlevering og hevdet at utlevering ville stride med kriteriet om grunnleggende humanitære hensyn, fordi han hadde kone og tre barn i Norge.

Spørsmålet for Høyesterett var om Grunnloven, EMK og BK var til hinder for å utlevere A til Rwanda. Høyesterett uttalte at utleveringsloven § 7 i dag må leses i lys av de individrettighetene som er inntatt i Grunnloven § 102 og § 104, og rettighetene i særlig EMK artikkel 8 og BK artikkel 3. Høyesterett viste til at de nylig hadde slått fast at konvensjonsbestemmelsene som gjelder etter menneskerettighetsloven § 2, skal danne utgangspunkt for grunnlovstolkningen.¹³¹

Høyesterett trakk frem forarbeidene til utleveringsloven § 7, der det heter at det bare vil være aktuelt å nekte utlevering i ganske spesielle tilfeller. Etter tidligere rettspraksis skulle det foretas en helhetsvurdering av de kryssende hensynene. Høyesterett viste til at det gjelder et forholdsmessighetsprinsipp i den vurderingen som generelt skal foretas når det er spørsmål om inngrep i menneskerettighetene. Høyesterett bemerket at det som tidligere var kalt en helhetsvurdering av kryssende hensyn, nå måtte foretas som en forholdsmessighetsvurdering.

Høyesterett viste til at Grunnloven § 102 og § 104 er komplementære når det gjelder barns beste i utvisningssaker, slik at barns beste inngår som et tungtveidende element i forholdsmessighetsvurderingen. Høyesterett mente at det samme måtte legges til grunn i utleveringssaker.

Det konkrete spørsmålet for Høyesterett var etter dette om retten til familieliv og hensynet til barns beste veide tyngre enn den anmodende stats interesse av å

¹³⁰ HR-2015-289-A, inntatt i Rt. 2015 s. 155.

¹³¹ HR-2015-206-A er omtalt i Del V, 6.2 «Høyesterettsdom i sak om utvisning av mor til en norsk statsborger».

kunne straffeforfølge siktede, i lys av forbrytelsens grovhet og hensynet til det internasjonale strafferettssamarbeidet.

Høyesterett gjennomgikk en rekke dommer fra EMD, som viste at det i det internasjonale avtaleverket ligger en forventning og forutsetning om at folkemord skal straffes i det landet der handlingen har funnet sted. Også hensynet til straffens formål om å forebygge uønsket atferd og å forebygge sosial uro i kjølvannet av uønsket atferd talte for utlevering. Høyesterett uttalte at praksisen fra EMD viste at retten til familieliv etter EMK artikkel 8 hadde begrenset gjennomslagskraft som hinder for utlevering i saker om alvorlige forbrytelser, og det samme måtte gjelde for Grunnloven § 102. Høyesterett utalte at terskelen for å gi barns interesser absolutt prioritet måtte være tilsvarende svært høy ved grove forbrytelser.

I den konkrete saken fant Høyesterett det ikke tvilsomt at hensynet til barns beste isolert sett tilsa at A ikke ble utlevert. I forholdsmessighetsvurderingen fant Høyesterett det imidlertid avgjørende at man sto overfor en anklage om sjeldent alvorlige lovbrudd. Både hensynet til det internasjonale strafferettssamarbeidet og til en forsvarlig behandling av den alvorlige tiltalen gjorde det etter Høyesteretts syn påkrevd at anklagen om folkemord ble prøvd i det landet forbrytelsen ble begått, og som A hadde rømt fra. De individuelle byrdene for As barn kunne ifølge Høyesterett ikke veie opp for grunnene som talte for utlevering.

Høyesterett konkluderte med at vilkårene for utlevering etter utleveringsloven § 7 var oppfylt.

6.6 Høyesterettsdom angående tvangsadopsjon av barn

Høyesterett avsa 12. oktober 2015 dom angående tvangsadopsjon av et barn.¹³² Saken gjaldt spørsmål om fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon.

En kommune hadde begjært samtykke til tvangsadopsjon av ei jente på noe over seks år. Etter å ha blitt plassert i beredskapshjem som spebarn på grunn av omsorgssvikt fra moren, som nå var død, hadde hun vært i fosterhjem. Fosterforeldrene ønsket å adoptere henne, men den biologiske faren hadde motsatt seg dette.

Høyesterett bemerket at adopsjon er et inngripende tiltak for barn, som etter FNs barnekonvensjon artikkel 21 bare kan besluttes hvis det er til barnets beste. Videre stadfestet Høyesterett at de familiemessige båndene som brytes ved en tvangsadopsjon, er beskyttet av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, jf. Rt. 2015 side 115 (omtalt foran)

¹³² HR-2015-2041-A, inntatt i Rt. 2015 s. 1107.

I den konkrete vurderingen la Høyesterett vekt på at barnet hadde en trygg og god base i fosterhjemmet, og derfor ikke hadde mye å tape på utsettelse av adopsjonsspørsmålet til hennes behov og relasjon til den biologiske faren var nærmere avklart. Barnets far hadde gode egenskaper og utviste forståelse for datterens situasjon. Han ønsket ikke å fjerne henne fra fosterhjemmet. Det burde derfor legges til rette for at barnet kan opprettholde kontakten med sin biologiske far.

Selv om jenta var et sårbart barn med behov for stabilitet, forelå det ikke tilstrekkelig sikkerhet for at fordelene ved adopsjon var så sterke at hensynet til å opprettholde de biologiske båndene mellom far og datter måtte vike.

Begjæringen om tvangsadopsjon ble derfor ikke tatt til følge.

6.7 Høyesterettsdom om avslag på asyl og henvisning til internflukt

Høyesterett i plenum avsa 18. desember 2015 dom i en sak angående gyldigheten av Utlendingsnemndas (UNE) vedtak om avslag på asyl. En afghansk familie som tilhørte en sjiamuslimsk minoritet som historisk har blitt utsatt for forfølgelse, fikk avslag på asyl fordi UNE mente de var trygge i noen deler av Afghanistan og derfor kunne henvises til internflukt.¹³³ Spørsmålet for Høyesterett var om vedtaket var urimelig etter utlendingsloven § 28, og om det forelå sterke menneskelige hensyn som tilsa asyl etter § 38.

Høyesterett slo først fast at det var forholdene på vedtakstidspunktet som skulle legges til grunn for vurderingen. Høyesterett fant at det etter utlendingslovens ordlyd og forarbeider ikke var noe som tilsa at forholdene i Kabul og Norge skulle sammenlignes. Det ble heller ikke funnet grunnlag for dette i EMDs praksis etter EMK artikkel 3, eller i barnekonvensjonen. Høyesterett kommenterte at statspraksis, det vil si staters handlinger, tillegges stor vekt på utlendingsfeltet, og at den også støttet en slik forståelse. Høyesterett bemerket at henvisning til internflukt etter gjeldende norsk rett bare ville være urimelig dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn som ville gitt rett til opphold på humanitært grunnlag.

Høyesterett delte seg i synet på hvor langt prøvingsretten av forvaltningens skjønn strakk seg med tanke på urimelighetsvurderingen. Flertallet fant at dette er et skjønn som domstolene i prinsippet kan prøve fullt ut. Flertallet uttalte at urimelighetsvurderingen er en totalvurdering, og at barnets beste er det grunnleggende hensynet i saker som angår barn.

¹³³ HR-2015-2524-P, inntatt i Rt. 2015 s. 1388

I den konkrete vurderingen la Høyesterett særlig vekt på at hverken barnekonvensjonen, EMK eller flyktningkonvensjonen stiller krav om at henvisning til internflukt ikke må være urimelig. Høyesterett uttalte videre at det er asylsøkerne som har bevisbyrden for at internflukt er urimelig på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Staten må imidlertid bevise at internfluktstedet er trygt og tilgjengelig.

I vurderingen av om det forelå individuelle forhold som tilsa sterke menneskelige hensyn for at familien burde få bli i Norge, ble et av barnas helsetilstand trukket frem, men ikke funnet avgjørende. Høyesterett kommenterte imidlertid at terskelen for at vilkårene er oppfylt, er lavere for barn enn for voksne.

Høyesterett vurderte videre om det var en saksbehandlingsfeil etter barnekonvensjonen at det eldste av barna, som på det aktuelle tidspunkt var seks år, ikke hadde fått uttale seg om saken under UNEs saksbehandling. Høyesterett konkluderte med at det ikke forelå bindende folkerettslige føringer på feltet, og at UNE derfor kunne tilpasse dette etter sakens art. Det avgjørende for vedtakets gyldighet var at begrunnelsen viste hva som var barnets beste, og at dette hensynet var blitt vektlagt i vurderingen. I det konkrete avslaget fant Høyesterett at dette var gjort.

Høyesterett konkluderte med at UNEs vedtak var gyldig, og at det ikke var urimelig å henvise familien til internflukt i Afghanistan. Saken ble avgjort med dissens 13–6 i spørsmålet om vedtakets gyldighet etter utlendingsloven § 28. Spørsmålet om vedtaket var ugyldig etter § 38, grunnet sterke menneskelige hensyn, ble avgjort med dissens 12–7.

6.8 Barneombudets rapport om bruken av tvang

Barneombudet lanserte 22. september 2015 rapporten «Grenseløs omsorg», hvor ombudet kartla bruken av tvang overfor barn i psykisk helsevern, barnevernstjenesten og fosterhjem.¹³⁴ Rapporten var basert på samtaler med barn i alderen 10–18 år, besøk i de enkelte institusjonene og innsyn i tvangsprotokoller og tvangsvedtak.

Barneombudet vurderte først barns situasjon i psykisk helsevern. Barneombudet fremhevet at reglene for psykisk helsevern ikke synliggjorde barnekonvensjonens grunnleggende prinsipper og barns særlige behov. Det ble særlig pekt på de ulike aldersgrensene i loven, for eksempel at forbudet mot mekaniske tvangsmidler for barn i praksis ikke gjelder barn over 16 år, at retten til å bli hørt i helsespørsmål kun gjelder barn over tolv år (i annen lovgivning er aldersgrensen sju år), og at barn under tolv år ikke har lik klageadgang som de over tolv år.

¹³⁴ Barneombudets fagrapport 2015, «Grenseløs omsorg».

Barneombudet viste videre til at det var utstrakt bruk av tvangsmidler som beltelegging og kortvarig fastholding. Ombudet fant at det var svært ulik praksis og kunnskap ved de forskjellige institusjonene. Det ble fremhevet at menneskerettighetene forutsetter at bruk av tvang må være forutsigbart, og at det skal vurderes hvorvidt den er strengt nødvendig. For å minske bruken av tvang foreslo ombudet at institusjonene bedrer kommunikasjonen med barna, i større grad satser på forebygging, og at de ansattes kunnskaper om tvang forbedres. I tillegg mente ombudet at klagesystemet var lite barnesensitivt og lite tilgjengelig for barna.

I vurderingen av barns situasjon i barneverntjenesten fant Barneombudet at grensesettingssituasjoner, som etterlevelse av husordensreglene, ofte var den utløsende faktor for fysisk tvang. Barneombudet bemerket at denne type eskalering kan unngås gjennom forebyggende arbeid, men at det krever økte ressurser og bemanning. Mangel på samordning mellom barneverntjenestene og psykisk helseverninstitusjonene ble også fremhevet som problematisk. Barneombudet anbefalte mer undervisning om tvang for de ansatte i barneverntjenesten og større fokus på forebygging. I tillegg burde barn få hjelp til utforming av klager. Videre burde Fylkesmannens saksbehandlingstid reduseres.

For barn i fosterhjem var også grensesettingssituasjonene det problematiske. Både barn og fosterforeldre synes det var vanskelig å vite hvor grensen gikk for blant annet inndragelse av telefoner eller fastholding/henting av barn med makt. Barneombudet viste til debatten i Danmark om lovregulering av maktbruken i fosterfamilier, og at en slik regulering kunne ha bidratt til forutsigbarhet og rettsikkerhet for fosterbarna og fosterforeldrene. Ombudet viste også til at flere kommuner ikke hadde gjennomført tilsyn med barna i fosterhjem, noe både norsk lov og BK artikkel 25 påbyr, og at barna ved flere anledninger ikke følte seg tatt på alvor i møte med barnevernstjenesten. I likhet med situasjonen i psykisk helsevern anså Barneombudet klagesystemet som lite tilgjengelig for fosterbarna.

6.9 Regjeringens strategi mot barnefattigdom

Regjeringen publiserte 6. mai 2015 en strategi mot barnefattigdom.¹³⁵ Strategien gjelder for perioden 2015–2017 og ble koordinert av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹³⁵ Rapporten er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/barn-som-lever-i-fattigdom/id2410107/>

Strategien tok opp utfordringer for barn i familier som faller utenfor på grunn av dårlige levekår, svak økonomi eller begge deler. Innledningsvis ble det påpekt at BK artikkel 27 innebærer at staten er forpliktet til å støtte de foresatte for å sikre barnets rett til en levestandard som er tilstrekkelig på alle områder.

Strategien nevner en rekke tiltak for å bekjempe barnefattigdom. Tiltakene knytter seg blant annet til foresattes tilgang til arbeidslivet, styrking av det sosiale sikkerhetsnettet, helsetilbud, utdanning i skole og barnehage, samt deltakelse i sosiale aktiviteter.

6.10 Rapport om barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen

I mars 2015 lanserte NTNU Samfunnsforskning, på oppdrag fra Redd Barna, en rapport om hvordan asylsituasjonen påvirker barnevernets arbeid og barnas omsorgssituasjon.¹³⁶

Undersøkelsen bygget hovedsakelig på kvalitative intervjuer med ansatte i barnevernet. Det ble fokusert på barnevernets kompetanse, arbeidsområde og de ansattes ansvarsfølelse, blant annet for oppfølging av bekymringsmeldinger. I tillegg beskrev undersøkelsen hvordan barnevernets vurderinger og virkemidler blir vanskeliggjort av forholdene på asylmottaket og uvisshet knyttet til fremtidig oppholdsstatus. Flere respondenter mente at de arbeidet innenfor et rammeverk som ikke muliggjorde god nok omsorg.

Rapporten konkluderte med at barn som søker asyl, får et langt dårligere bo- og omsorgstilbud enn andre barn i Norge. Flere forhold ble vurdert å være i strid med barnekonvensjonen, blant annet artikkel 19 om rett til beskyttelse mot overgrep og omsorgssvikt, og artikkel 27 om rett til en tilfredsstillende levestandard. Situasjonen for enslige mindreårige asylbarn ble vurdert som særlig bekymringsfull.

6.11 Redd Barnas rapport om seksuelle overgrep mot barn i minoritetsfamilier

I september 2015 lanserte Redd Barna en rapport om utfordringer ved avdekking av seksuelle overgrep mot barn i minoritetsfamilier.¹³⁷ Bakgrunnen for kartleggingen var bekymring for underrapportering av overgrep i minoritetsfamilier.

¹³⁶ Rapporten er tilgjengelig på <http://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Barnevernets-arbeid-med-barn-i-asyls%C3%B8kerfasen.aspx>

¹³⁷ Rapporten er tilgjengelig på www.reddbarna.no/nyheter/hvis-du-ikke-spoer

Rapporten beskrev faktorer som kan gjøre det særlig vanskelig å avdekke overgrep i minoritetsfamilier. For å nå ut til disse barna kreves det derfor en annen tilnærming fra hjelpeapparatets side. Helsesøstre og barnevernsansatte ga i kartleggingen uttrykk for at de savnet metodikk og retningslinjer for å håndtere disse sakene. Gjennom svarene fra helsesøstrene kom det også frem at mange var engstelige for å nøste videre på en mistanke, på grunn av frykt for familiens mulige sanksjoner mot barnet. De var derfor usikre på om de i realiteten hjalp barna.

Rapporten understreker at det er en stor fare for at mange minoritetsbarn ikke blir fulgt opp og beskyttet mot overgrep, fordi hjelpeapparatet ikke har en tilpasset tilnærming til sakene. Det blir foreslått flere tiltak for å styrke arbeidet med forebygging og avdekking.

6.12 Fafo-rapport om mindreårige ofre for menneskehandel

Fafo presenterte i oktober 2015 rapporten «Ikke våre barn» som inneholdt funnene fra en studie om norske institusjoners møte med mindreårige ofre for menneskehandel.¹³⁸

Studien bygget på kvalitative intervjuer med ansatte i politi, barnevern, UDI og andre sentrale aktører samt spørreundersøkelser hos politi og barnevern og saksdokumenter fra aktuelle etater. Det ble mottatt informasjon om 139 antatte mindreårige ofre i løpet av de siste to og et halvt årene. Disse var fordelt på 37 kommuner. Rapporten tok for seg utfordringer ved identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel. I tillegg ble erfaringer fra rettssystemet og fra nye beskyttelsestiltak etter barnevernloven vurdert.

Rapporten avdekket at det norske systemet har store utfordringer med å forebygge nye overgrep, identifisere mindreårige ofre, etterforske og straffeforfølge bakmenn, og gi mindreårige ofre en nødvendig oppfølging.

Et hovedfunn var at det er en betydelig variasjon mellom kommuner og ansatte i identifisering og oppfølging av mindreårige ofre. Noen av forklaringer som trekkes frem er manglende kompetanse, lite egnede identifikasjonsverktøy, og usikkerhet knyttet til ansvarsfordeling mellom etater. Rapporten peker dessuten på at mindreårige ofre gjerne bruker lang tid før de føler seg trygge nok til å fortelle om utnytting, samtidig som deres egne historier gjerne er nødvendige for sikker identifisering. Dette medfører at beskyttelsestiltakene UDI, barnevern og politiet har til

¹³⁸ Rapporten «Ikke våre barn: Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge» er tilgjengelig på www.fafo.no

rådighet, gjerne blir en forutsetning for sikker identifisering – og ikke noe som kommer som en følge av status som offer for menneskehandel.

Rapporten viste at etterforskning og assistanse til denne gruppen ofte svikter. Det ble særlig uttrykt bekymring for situasjonen ved transittmottaket for enslige mindreårige i Eidsberg, hvor ansvarsfordeling mellom mottaket, lokalt barnevern og politi er en utfordring.

Rapporten kom med flere anbefalinger for å styrke arbeidet for mindreårige ofre for menneskehandel. Det burde ifølge rapporten vurderes å opprette spesialiserte team i barnevernet med kompetanse på menneskehandel. Det ble også anbefalt at etterforskning prioriteres særlig høyt, og at sikkerhetsrisikoen vurderes mer konkret i saker hvor det treffes beskyttelsestiltak etter barnevernloven § 4-29.

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.¹³⁹ 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.

¹³⁹ Konvensjonsteksten er tilgjengelig på www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf

Norsk lovgivning

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rettigheter.

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.¹⁴⁰ 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.¹⁴¹

7.1 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om politiets diskriminering av et funksjonshemmet barn ved etterforskning av seksuelle overgrep

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 3. juli 2015 uttalelse i en sak med spørsmål om hvorvidt Hordaland politidistrikt i etterforskningen av en anmeldelse av seksuelle overgrep mot et barn med nedsatt funksjonsevne hadde handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2008.¹⁴² Det var også spørsmål om hvorvidt politidistriktet hadde diskriminert ved å unnlate å etterforske saken med tanke på foretaksstraff.

En spesialscole for barn og unge anmeldte et seksuelt overgrep mot en elev, A, til Hordaland politidistrikt. Den mistenkte, B, var en annen elev ved skolen. Begge har en psykisk utviklingshemming, og A mangler verbalt språk. I forbindelse med etterforskningen innhentet politiet forklaring hverken fra den fornærmede eller den mistenkte i saken. Politiet besluttet dessuten å la være å iverksette etterforskningskritt for å avklare om det var grunnlag for foretaksstraff. As foreldre klaget Hordaland politidistrikt inn til Likestillings- og diskrimineringsombudet. De anførte blant annet at politiet hadde diskriminert A fordi det ikke var gjort forsøk på å avhøre henne. Hordaland politidistrikt mente at det ikke hadde noen hensikt å foreta et dommeravhør med A, ettersom hun ikke hadde språk. Foreldrene anførte videre at politiet burde ha tilrettelagt for å avhøre den mistenkte.

140 Lov av 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

141 Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv., kap. 13.

142 Sak nr. 14/297, tilgjengelig på www.ldo.no

Innledningsvis viste ombudet til at staten gjennom flere internasjonale konvensjoner er forpliktet til å sikre at visse grunnleggende rettigheter blir ivarettatt, blant annet rettsvern, prosessuelle rettigheter, vern mot og straffeforfølgelse av overgrep. I tillegg fremhevet ombudet statens særlige forpliktelse til å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne gis lik tilgang til rettssystemet.

Ombudet tok først stilling til om politiet i etterforskningen av overgrepsanklagene hadde forskjellsbehandlet A i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Ombudet mente at A hadde blitt stilt dårligere enn det som var vanlig for barn i saker om seksuelle overgrep, ettersom verken hun eller den mistenkte ble avhørt. De mente dessuten at den mangelfulle etterforskningen hadde sammenheng med As manglende kommunikasjonsevner.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen likevel var lovlig, fant ikke ombudet grunn til å gå inn på om forskjellsbehandlingen var saklig og nødvendig, ettersom det etter ombudets syn var opplagt uforholdsmessig å ikke gjøre forsøk på å foreta dommeravhør av A. Ombudet la vekt på at saken gjaldt et alvorlig straffbart forhold, og at det utgjør en grunnleggende del av borgernes rettsvern å bli avhørt som fornærmet i forbindelse med anmeldelse av et slikt forhold. Ombudet mente også at det fremstod som særlig uforholdsmessig å unnlate å innhente forklaring av A, når heller ikke den mistenkte hadde blitt avhørt.

Ombudet anså det videre ikke som forholdsmessig å avstå fra å foreta vanlige etterforskingsskritt i en sak som dreide seg om seksuelle overgrep mot barn med nedsatt funksjonsevne. Det ble derfor fastslått at Hordaland politidistrikt i sin etterforskning av overgrepssaken hadde handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

Ombudet tok så stilling til om politiet handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven når de ikke etterforsket skolen og kommunen med tanke på foretaksstraff. Politiet opplyste at de ikke hadde ansett foretaksstraff som hensiktsmessig fordi det ikke syntes å mangle noe på personalets oppmerksomhet.

Ombudet gikk ikke inn på de politifaglige vurderingene. Det ble kun tatt stilling til om As nedsatte funksjonsevne var årsaken til at spørsmålet om foretaksstraff ble henlagt. Ettersom As foreldre ikke hadde vist til omstendigheter som ga grunn til å tro at manglende etterforskning hadde sammenheng med datterens funksjonsnedsettelse, hadde ombudet ikke holdepunkter for å fastslå dette. Ombudet mente derfor at politiet ikke hadde handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven på dette punktet.

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 flyktningsstatus, rett til beskyttelse og humanitær assistanse når det gjelder rettighetene etter BK og andre menneskerettsforpliktelser staten har påtatt seg.

Norsk lovgivning

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om flyktningers og asylsøkeres rettigheter.

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.

8.1 Endringer i utlendingsloven (innstramninger)

Stortinget vedtok 16. november 2015 endringer i utlendingsloven § 76 annet ledd, § 32 første ledd bokstav d, § 105, § 106, § 107 første ledd og § 90 femte ledd.¹⁴³ Lovendringen bygget på Prop. 16 L (2015–2016). Begrunnelsen for endringene var den store tilstrømningen av flyktninger og migranter det siste året. Departementet ga behovet for rask endring forrang foran hensynet til at berørte institusjoner og organisasjoner skal få anledning til å uttale seg. Endringsforslagene (med unntak av § 76 (2)) har således ikke vært på høring.

Endringen av § 32 (1) bokstav d ga utlendingsmyndighetene utvidet adgang til å nekte realitetsbehandling av en søknad om oppholdstillatelse. Det er ikke lenger et vilkår at søkeren vil få en søknad om beskyttelse behandlet i et land der vedkommende har hatt opphold før ankomst til Norge. Departementet påpekte at personen likevel ikke kan returneres til tredjelandet hvis det hvis det foreligger fare for forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Endringen av § 76 (2) innebærer at departementet fikk utvidet instruksjonsadgang over Utlendingsnemnda til også å gjelde lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan imidlertid fremdeles ikke instruere Utlendingsnemnda i enkeltsaker.

Endringen av § 90 (5) innebærer at utlendinger som har fått sin søknad avvist i medhold av § 32 (1), kan pålegges en kortere frist for utreise enn vanlig, eventuelt at det unnlates å settes en frist.

Endringen av § 105 og § 106 medfører en større adgang for utlendingsmyndighetene til å pålegge utlendinger tvangsmidler. Dette gjelder utlendinger som mest sannsynlig vil bli nektet en realitetsbehandling av sin søknad. Bruken av tvangsmidler omfatter fengsling i maksimalt én uke, meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Samtidig medfører endringen av § 107 (1) at det i større grad vil være mulig å plassere utlendinger som blir frihetsberøvet, også andre steder enn utlendingsinternatet på Trandum.

Loven trådte i kraft ved vedtakelsen og oppheves fra og med 1. januar 2018.

¹⁴³ Lov av 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramninger).

8.2 Endring i utlendingsloven

Stortinget vedtok 17. mars 2015 endring i adgangen til bortvisning av utlendinger på grunn av pådømt straff i utlandet.¹⁴⁴ Lovendringen bygget på Prop. 37 L (2014–2015). Endringene omhandlet utlendingsloven § 17 bokstav h og innebar en utvidet adgang til bortvisning av utlendinger som er straffet eller ilagt særreaksjoner i utlandet. Betingelsen for slik utvisning var i tidligere lov at det straffbare forholdet etter norsk rett hadde en strafferamme på ti år eller mer. Etter endringen stilles det nå lavere krav til strafferammen (fem år eller mer). Den øvrige ordlyden i § 17 første ledd ble imidlertid ikke endret, hvilket betyr at en utlending «kan» bortvises dersom de nærmere angitte vilkårene er oppfylt. Bortvisning beror da fremdeles på en konkret vurdering og inntreffer ikke automatisk.

8.3 Instruks fra Justisdepartementet om overføring av barn og barnefamilier til Italia i henhold til Dublin III-forordningen

Justis- og beredskapsdepartementet ga 19. februar 2015 en instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) om anvendelsen av utlendingslovens § 32 første ledd bokstav b.¹⁴⁵

Bakgrunnen for instruksen var et forslag fra UDI om praksisendring på bakgrunn av EMD-dommen Tarakhel mot Sveits.¹⁴⁶ Her kom domstolen til at det ville innebære brudd på EMK artikkel 3 (forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling m.m.) dersom Sveits overførte en afghansk familie med seks mindreårige barn til Italia uten først å innhente en individuell garanti fra italienske myndigheter om at familien ville kunne forbli samlet, og at de ville bli tatt hånd om på en måte tilpasset barnas alder.¹⁴⁷

Departementet fastslo at Tarakhel-dommen forplikter Norge som medlemsstat til EMK. Innhenting av individuelle garantier før barn eller barnefamilier kan returneres til Italia etter Dublin-regelverket, ble dermed ansett som nødvendig for å hindre at Norge bryter med sine internasjonale forpliktelser.

Instruksen rettet seg mot alle saker som gjelder overføring av barn eller barnefamilier til Italia i henhold til ansvarskriteriene i Dublin II-forordningen, og der barnet/familien skal innkvarteres i mottak ved retur til Italia. Etter instruksen skal UDI

¹⁴⁴ Lov 17. april 2015 nr. 18 om endringer i utlendingsloven (bortvisning på grunn av straff i utlandet), lovvedtak 46 (2014–2015).

¹⁴⁵ GI-03/2015 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 32 – overføring av barn og barnefamilier til Italia i henhold til Dublin III-forordningen, tilgjengelig på www.regjeringen.no

¹⁴⁶ Klage nr. 29217/12.

¹⁴⁷ Se omtale i *Årbok 2014*, s. 168.

sørge for at det innhentes garanti fra italienske myndigheter i tråd med avgjørelsen i Tarakhel mot Sveits.

8.4 Uttalelse fra FNs menneskerettighetskomité om asyl ved religionskonvertering

FNs menneskerettighetskomité kom i november 2015 med uttalelse i en sak om beviskrav ved søknad om asyl på grunn av konvertering til en annen religion.¹⁴⁸ Klageren hevdet at hans rettigheter etter SP artikkel 7 var krenket.

En afghansk mann søkte asyl i Norge på grunnlag av en kidnappingsepisode i hjemlandet, men fikk avslag på søknaden fordi episoden viste seg å være en enkeltstående kriminell handling med grunnlag i en konflikt mellom mannens far og hans nabo. Mannen hevdet deretter at han hadde konvertert til kristendommen, og at han derfor ville bli forfulgt i Afghanistan dersom han ble deportert. Asylsøknaden ble avslått fordi søkeren ikke hadde godtgjort at konverteringen var genuin.

Borgarting lagmannsrett opprettholdt UNEs vedtak. Anken ble nektet fremmet av Høyesterett og avvist av Den europeiske menneskerettsdomstolen. Klageren påklaget avgjørelsen til FNs menneskerettighetskomité. Han hevdet at ikke alle fakta i saken var vurdert, og at bevisbyrden var for streng.

Til spørsmålet om alle fakta og risikofaktorer var vurdert, viste komiteen til at lagmannsretten hadde vurdert forhold som var oppstått etter avslaget fra UNE: blant annet klagerens deltakelse på kristne kurs, konferanser og bibelskole. Komiteen bemerket at lagmannsretten i tillegg hadde vurdert om en konvertering i seg selv etablerer en rett til beskyttelse. Komiteen konkluderte med at klageren ikke hadde godtgjort at lagmannsrettens vurdering var utilstrekkelig.

Videre vurderte FNs menneskerettighetskomité om lagmannsretten hadde lagt til grunn et for strengt beviskrav. Komiteen viste til at lagmannsretten hadde vurdert UNHCRs retningslinjer og kommet til at det skal fokuseres på asylsøkerens troverdighet og hans refleksjon rundt motivene for og konsekvensene av konvertering. Etter lagmannsrettens vurdering måtte det være «rimelig sannsynlig» at klageren hadde konvertert. Lagmannsretten la også til at det generelt ikke var grunnlag for et strengere beviskrav i denne type saker, fordi feil ville få store konsekvenser for asylsøkeren. I den konkrete vurderingen hadde lagmannsretten blant annet lagt vekt på asylsøkerens manglende refleksjon rundt konverteringen, noe som også svekket hans troverdighet. Komiteen uttalte at denne vurderingen ikke gjorde beviskravet for strengt. Komiteen konkluderte derfor med at lag-

148 Human Rights Committee communication No.2474/2014

mannsrettens avgjørelse ikke var vilkårlig eller utgjorde en krenkelse av retten til rettferdig rettergang.

FNs menneskerettighetskomité konkluderte med at avgjørelsen om å deportere mannen til Afghanistan ikke var i strid med SP artikkel 7.

8.5 Anbefalinger fra UNHCR

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har i sin rapport av oktober 2015, «Mapping statelessness in Norway»,¹⁴⁹ kartlagt regelverk og praksis for statsløse personer i Norge. I rapporten presenteres anbefalinger til norske myndigheter for å etterleve FNs konvensjon om statsløse personers stilling av 1954 og FNs konvensjon om redusering av statsløshet av 1961.

Anbefalingene retter seg hovedsakelig mot tre områder: identifikasjon og registrering av statsløse personer, fastsettelse av hvem de statsløse personene er og hvilke rettigheter de har, samt forebygging og reduksjon av statsløshet. UNHCR etterspør blant annet retningslinjer for registrering av statsløse, en transformasjon av definisjonen for statsløshet i artikkel 1 av konvensjonen fra 1954 samt prosedyrer for fastsettelse av statsløshet. I tillegg anbefales norske myndigheter å endre loven for å inkludere sikkerhetsgarantier som forhindrer at barn blir født statsløse, og sørger for at voksne mennesker som er født statsløse i Norge, gis norsk statsborgerskap.

8.6 Torturforebyggingsenhetens besøksrapport fra Trandum

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse besøkte Politiets utlendingsinternat på Trandum 19.–21. mai 2015.¹⁵⁰

Under besøket fant forebyggingsenheten at hensynet til kontroll og sikkerhet samlet sett gis for stort gjennomslag på bekostning av hensynet til den enkeltes integritet. Dette viste seg gjennom internatets fratakelse av mobiltelefoner, innlåsing samt rutinemessig kroppsvisitasjon med full avkledning. På visse områder fremsto rutinene som mer inngripende enn i mange fengsler. Det ble uttrykt bekymring for at alle kontrolltiltakene kan føre til økt uro og uønskede hendelser i stedet for trygghet.

¹⁴⁹ Rapporten er tilgjengelig på www.refworld.org/docid/5653140d4.html

¹⁵⁰ Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, «Besøksrapport Politiets utlendingsinternat på Trandum 19.–21. mai 2015». Tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Det ble også vist til svakheter ved flere vedtak om bruk av isolasjon. Forebyggingsenheten anbefalte at kroppsvisitasjon kun bør gjennomføres etter en konkret vurdering, da en slik visitasjon utgjør et alvorlig inngrep, jamfør uttalelser fra CPT¹⁵¹ og EMD¹⁵². Videre ble det anbefalt at alle vedtak om bruk av restriksjoner bør inneholde en beskrivelse av hendelsen og informasjon om hvorfor mindre inngripende tiltak ikke var tilstrekkelige.

Det psykososiale miljøet ved utlendingsinternatet fremsto ikke som tilfredsstillende for barn. Internatet var preget av stress og uro med noen opptøyer, selvskading og selvmordsforsøk – hvilket noen av barna hadde vært vitner til. Det ble bemerkt at etter sitt besøk på Trandum hadde Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg i en rapport påpekt at barn og unge påføres traumer og andre psykiske lidelser ved å være på internatet.¹⁵³

Forebyggingsenheten pekte videre på svakheter ved helsetilbudet. Det ble vist til at kontraktsforholdet mellom helsetjenestens leger og Politiets utlendingsenhet kunne reise spørsmål ved legetjenestens faglige uavhengighet og undergrave til-litsforholdet til pasienten. Internatet gjennomførte dessuten ikke rutinemessig helsesamtaler med nyankomne, til tross for anbefalinger om dette fra Europa-rådets torturforebyggingskomité.¹⁵⁴

Forebyggingsenheten fulgte også en uttransportering, der de internerte ble frak-tet til Gardermoen flyplass. Forebyggingsenheten viste til anbefalinger fra CPT om at uttransport bør annonseres på forhånd, og at den det gjelder, skal få tilbud om psykologisk oppfølging,¹⁵⁵ noe som generelt var manglende på Trandum.

8.7 NOAS' rapport om frihetsberøvelse av asylsøkere

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) publiserte i februar 2015 rapporten «Frihet først», som gjennomgikk praksisen med internering av asylsøkere og alter-nativer til internering.¹⁵⁶ Rapporten var en oppfølging til rapporten «Detention of Asylum Seekers – Analysis of Norway's international obligations, domestic law and practice», som ble utgitt i 2014.¹⁵⁷

151 CPTs besøk til Nederland 1997, [CPT/Inf (98) 15] side 32–33 avsnitt 67–69.

152 EMDs dommer i Valasinas v. Lithuania 24. juli 2001, klagenr. 44558/98; Lorse and others v. the Netherlands, 4. februar 2003, klagenr. 52750/99; Van der Ven v. the Netherlands, 4. Februar 2003, klagenr. 50901/99.

153 Rapport fra Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg etter besøk til Trandum, Politiets utlendingsinternat, offentliggjort november 2015.

154 Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), Rapport til Norge etter besøk 18.–27. mai 2011, CPT/Inf (2012) 33.

155 CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015, avsnitt 41.

156 Rapporten er tilgjengelig på www.noas.no

157 Se omtale i Årbok 2014 s. 173.

Et hovedformål med rapporten var å øke kunnskapen om alternativer til internering og å beskrive forebyggende tiltak som tilrettelegger for assistert retur etter endelig avslag.

Eksempler på alternativer til internering som rapporten beskriver, er meldeplikt, bestemt oppholdssted, kausjon, garantist og elektronisk kontroll. Assistert retur beskrives også som et reelt alternativ til internering. Styrket informasjon, veiledning og rettshjelp, samt aktivisering, blir pekt på som hjelpemidler for å fremme asylsøkeres vilje til å returnere etter endelig avslag.

Rapporten har et særlig fokus på internering av barn og barnefamilier. Det påpekes at internering av barn ved utlendingsinternatet Trandum ikke er regulert på en tilfredsstillende måte i lov eller forskrift, og at dette er i strid med Grunnloven og flere menneskerettighetskonvensjoner.

VI Næringslivets samfunnsansvar

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 Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter

Utenriksdepartementet, på vegne av Regjeringen, la 12. oktober 2015 frem en handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.¹⁵⁸

Den norske handlingsplanen følger oppbyggingen til FN-prinsippene og er inndelt i tre deler: 1) statens forpliktelse til å sikre menneskerettighetene, 2) selskapers ansvar for å respektere menneskerettighetene, og 3) statens og selskapers ansvar for å sørge for effektive klageordninger.

I den første delen fremhever handlingsplanen at statens ansvar hovedsakelig er å gi lover som vil bidra til å sikre næringslivets overholdelse av menneskerettighetene. Det bemerkes at statens ansvar først og fremst er å sikre menneskerettighetene i Norge, og norske lover antas å ha et tilstrekkelig vern mot selskapers menneskerettighetsbrudd. Regjeringen vil imidlertid opprette en tverrdepartemental arbeids-

¹⁵⁸ Handlingsplanen er tilgjengelig: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/naringsliv/ud_naringsliv_og_menneske_uu-versjon2.pdf

gruppe som skal gjennomføre jevnlig gjennomgang av lovverket og koordinere oppfølgingen av handlingsplanen. Handlingsplanen påpeker videre statens viktige rolle som veileder for bedriftene, og Regjeringen ønsker å øke dialogen med næringslivet i tillegg til at det vurderes å samlokalisere all veiledning om næringslivets samfunnsansvar i et veiledningssenter.

Staten forventer at selskaper de eier andeler i benytter prinsippet «følg eller forklar» i kombinasjon med vesentlighetsprinsippet i sin virksomhet. Prinsippet «følg eller forklar» innebærer at selskapenes styrer må begrunne eventuelle avvik fra statens forventninger om at selskapene overholder menneskerettighetene i sine aktiviteter. Vesentlighetsprinsippet betyr at selskapene arbeider med og rapporterer om forhold som er sentrale for virksomhetens innvirkning på mennesker, samfunn, klima og miljø.

I planens andre del gjennomgår Regjeringen hvilke forventninger FNs veiledende prinsipper etablerer for næringslivets menneskerettighetsansvar. Det stadfestes at dette kun er anbefalinger, ikke lover. Regjeringen forventer først og fremst at norske selskaper skal overholde nasjonale lover og regler i de landene som de er aktive i, at de er kjent med FNs veiledende prinsipper og OECD-retningslinjene og benytter disse der det er relevant. Det forventes at selskapene utviser aktsomhet og kartlegger risiko på menneskerettighetsområdet, tilpasset selskapenes virksomhet. Hvis lokale lover og regler åpenbart ikke er tilstrekkelige for å ivareta menneskerettighetene, forventes det at man ser hen til de globale menneskerettighetsstandardene. Minimumsansvaret er Verdenserklæringen om menneskerettighetene fra 1948, FNs to konvensjoner fra 1966, samt ILOs kjernekonvensjoner.

I tredje del fremhever handlingsplanen at staten har ansvar for å sikre et effektivt rettsvesen og forvaltningsprosesser samt alternative ikke-rettslige klageordninger. Selskapene har også et ansvar for å samarbeide når det gjelder å sikre tilgang på klageordninger for berørte. I tillegg bør de selv etablere klageordninger for å behandle klager tidlig og treffe avhjelpende tiltak der de blir oppmerksomme på at de kan forårsake eller medvirke til menneskerettighetsbrudd.

1. LOV OM NORGES NASJONALE INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER

§ 1. Formål og virkeområde

Formålet med loven er å etablere Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

§ 2. Instruks

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for virksomheten til den nasjonale institusjonen. For øvrig utfører den nasjonale institusjonen sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3. Den nasjonale institusjonens oppgaver

Den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å:

- a) overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles,
- b) rådgje Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene,
- c) informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger,
- d) fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene,
- e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Den nasjonale institusjonen skal ikke prøve enkeltsaker om krenkelse av menneskerettigheter.

§ 4. Den nasjonale institusjonens ledelse

Den nasjonale institusjonen ledes av et styre og en direktør

§ 5. Styrets sammensetning og oppnevning

Den nasjonale institusjonens styre skal bestå av fem medlemmer.

Styremedlemmene skal representere ulike fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, og styret skal ha kompetanse om virksomhetsstyring. Ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal hvert kjønn være representert med minst to medlemmer.

Stortinget velger styret, herunder leder og nestleder. Styremedlemmene velges for en periode på fire år. Medlemmene kan gjenvelges, men ingen kan sitte sammenhengende i styret i mer enn to perioder.

§ 6. Styrets oppgaver

Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift. Styret skal vedta en overordnet strategi for virksomheten, godkjenne den nasjonale institusjonens virksomhetsplan, legge frem årlig melding til Stortinget, avgi årsregnskap og fremme forslag til budsjett for Stortingets presidentskap.

§ 7. Direktøren

Den nasjonale institusjonens daglige virksomhet ledes av en direktør som oppnevnes av Stortinget etter ekstern kunngjøring og innstilling fra Stortingets presidentskap.

Direktøren oppnevnes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Direktøren skal tilfredsstille høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og bør ha erfaring fra menneskerettighetsarbeid.

Dersom direktøren dør eller blir ute av stand til å utføre sine arbeidsoppgaver, kan Stortingets presidentskap konstituere en midlertidig direktør frem til direktøren kan gjeninntre i stillingen eller ny direktør er oppnevnt i samsvar med første ledd.

Det samme gjelder dersom direktøren sier fra seg stillingen før åremålsperiodens utløp.

Stortingets presidentskap kan bare si opp direktøren som følge av at denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen som ikke er forenlig med den tillit stillingen som direktør for den nasjonale institusjonen krever. Fjerde ledd første punktum gjelder tilsvarende.

§ 8. Personalet

Direktøren har det daglige arbeidsgiveransvaret for personalet ved den nasjonale institusjonen. Personalet tilsettes av styret etter innstilling fra direktøren. Nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetting og adgang til delegering av styrets myndighet fastsettes i et personalreglement som skal godkjennes av Stortingets presidentskap.

Ved ansettelser skal det tas hensyn til at institusjonen skal ha bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av direktøren i henhold til de bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i staten.

§ 9. Rådgivende utvalg

Styret oppnevner et rådgivende utvalg tilknyttet den nasjonale institusjonen bestående av minst 10 og høyst 15 medlemmer. Direktøren skal fremsette forslag til medlemmer.

Det rådgivende utvalget skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon.

§ 10. Offentlige myndigheters bistand til den nasjonale institusjonen

Offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver etter denne lov.

§ 11. Årlig melding

Den nasjonale institusjonen skal årlig avgi en melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Meldingen trykkes og offentliggjøres av institusjonen.

§ 12. Dokumentoffentlighet

Alle kan hos den nasjonale institusjonen kreve innsyn i institusjonens saksdokumenter, journaler og lignende registre, dersom ikke annet følger av institusjonens instruks. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av instruksen. Det samme gjelder forskrift gitt med hjemmel i offentleglova, hvis ikke Stortingets presidentskap beslutter noe annet.

Direktøren, eller den direktøren bemyndiger, avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Slike avgjørelser kan påklages til styret.

§ 13. Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for den nasjonale institusjonen, plikter å unngå at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

§ 14. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft 1. juli 2015.

2. INSTRUKS OM NORGES NASJONALE INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER

§ 1 Hovedprinsipper for virksomheten

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter skal arbeide for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i samsvar med Paris-prinsippene om nasjonale institusjoners status.

§ 2 Styret

Stortingets presidentskap skal aktivt informere om adgangen til å fremme forslag til kandidater til styret.

Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens virksomhet. Det har ansvaret for at institusjonen holder høy faglig kvalitet, drives effektivt og i samsvar med gjeldende regelverk, herunder lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og denne instruks.

Styret har ansvar for ressursbruk og for å utarbeide strategier for institusjonens virksomhet. Styret skal avgi årlig melding til Stortinget og legge frem årsregnskap og budsjett for Stortingets presidentskap. Styrets leder, eventuelt nestleder, leder styremøtene. Styret er beslutningsdyktig når minst tre medlemmer er til stede.

Direktøren deltar i styremøtene og er styrets sekretær, men har ikke stemmerett.

Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse til styrets medlemmer på grunnlag av statens veiledende satser for utvalgsgodtgjøring.

§ 3 Direktøren

Direktøren har ansvaret for den daglige administrative, personalmessige og faglige ledelse av institusjonen, og for institusjonens interne organisering innenfor de rammer som styret fastsetter. Direktøren er sekretær for styret, forbereder og gir sin anbefaling i saker som legges frem for styret, og er ansvarlig for å iverksette styrevedtak.

Direktøren er ansvarlig for at driften skjer i samsvar med gjeldende regelverk. Direktøren skal utarbeide budsjettforslag og årsregnskap til styret, og holde styret orientert om økonomiske og andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet. Direktøren har budsjett disponeringsmyndighet og myndighet til å inngå avtaler om institusjonens eiendeler, prosjekter og samarbeid innenfor de rammer som styret fastsetter.

Stortingets presidentskap fastsetter direktørens lønn, pensjon og øvrige arbeidsvilkår.

§ 4 Personalet

Styret er ansvarlig for å opprette og nedlegge stillinger ved den nasjonale institusjonen.

Institusjonens personale ansettes av styret i henhold til personalreglement vedtatt av Stortingets presidentskap. Direktøren fastsetter lønn og arbeidsvilkår for personalet i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

§ 5 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Bestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 2 til 5 skal gjelde for den nasjonale institusjonen så langt de passer.

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn hos den nasjonale institusjon. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter andre ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 6 Rådgivende utvalg

Det rådgivende utvalget skal bestå av medlemmer fra frivillige organisasjoner, det akademiske miljø eller andre særlig kvalifiserte profesjonsgrupper, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner. Minst ett medlem skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål.

I utvalget skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.

Direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

§ 7 Årlig melding til Stortinget

Melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte den nasjonale institusjonens virksomhet i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år.

§ 8 Dokumentoffentlighet ved den nasjonale institusjonen

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og den nasjonale institusjonen og som gjelder institusjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som institusjonen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes.

Arkivloven og arkivforskriften gjelder tilsvarende så langt de passer på institusjonens virksomhet.

§ 9 Den nasjonale institusjonens årsregnskap og budsjett

Styret avlegger årsregnskap for den nasjonale institusjonen og fremmer forslag til institusjonens budsjett direkte overfor Stortingets presidentskap.

§ 10 Ikrafttredelse

Denne instruksjonen trer i kraft 1. juli 2015.

3. 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. Den tredje periodiske gjennomgangen 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 21. og 22. rapport i september 2013, og komiteen avga sine konkluderende merknader til Norge i april 2011. Norges kombinerte 23. og 24. rapport vil bli levert i september 2017.

KDK: Den norske regjeringen skal i henhold til KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinnediskrimineringskomité hvert fjerde år. Norge leverte sin åttende rapport i oktober 2010. Dialogen med Norge fant sted i 2012, og FNs kvinnediskrimineringskomité 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 trettende statsrapport ble levert i november 2015. Komiteen vil avgi sine konklusjoner til Norges tolvte rapport i januar 2016, og konklusjoner på Norges trettende rapport vil bli avgitt i januar 2017.

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 fire rapporter levert. Norges fjerde rapport ble levert 10. juli 2015, og ekspertkomiteen avga sine rådgivende uttalelser til Norges tredje rapport i 2011.

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 to-årige rapporter på eget initiativ. Hittil er fem rapporter utarbeidet, den foreløpig siste ble publisert desember 2014. Som følge av en nyetablert prosedyre for midt-

veisevaluering 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 mars 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 2015. Neste rapport skal leveres i 2018.

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. Neste rapport skal leveres i 2017.

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 2015. Neste rapport skal leveres i 2018.

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 2015. Neste rapport skal leveres i 2019.

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 2015. Neste rapport skal leveres i 2018.

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 2015. Neste rapport skal leveres i 2018.

4. DOMMER MOT NORGE SOM STATSPART I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTSDOMSTOLEN 1990–2015

	Sakstittel	Referanser	Artikler
1.	<i>E. v. NORWAY</i>	Dom 29/08/1990 Saksnr. 11701/85	Krenkelse av artikkel 5 nr. 4 på ett punkt + ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 4 på to punkter
2.	<i>BOTTEN v. NORWAY</i>	Dom 19/02/1996 Saksnr. 16206/90	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
3.	<i>JOHANSEN v. NORWAY</i>	Dom 07/08/1996 Saksnr. 17383/90	Krenkelse av artikkel 8, ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
4.	<i>ERIKSEN v. NORWAY</i>	Dom 27/05/1997 Saksnr. 17391/90	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 1 eller 5 nr. 3
5.	<i>BLADET TROMSØ AND STENS-AAS v. NORWAY</i>	Storkammerdom 20/05/1999 Saksnr. 21980/93	Krenkelse av artikkel 10
6.	<i>NILSEN AND JOHNSEN v. NORWAY</i>	Storkammerdom 25/11/1999 Saksnr. 23118/93	Krenkelse av artikkel 10
7.	<i>BERGENS TIDENDE AND OTHERS v. NORWAY</i>	Dom 02/05/2000 Saksnr. 26132/95	Krenkelse av artikkel 10
8.	<i>BECK v. NORWAY</i>	Dom 26/06/2001 Saksnr. 26390/95	Ingen krenkelse av artikkel 6
9.	<i>HAMMERN v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 30287/96	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
10.	<i>O. v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 29327/95	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
11.	<i>RINGVOLD v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 34964/97	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 2
12.	<i>Y. v. NORWAY</i>	Dom 11/02/2003 Saksnr. 56568/00	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2

13.	<i>WALSTON (No. 1) v. NORWAY</i>	Dom 03/06/2003 Saksnr. 37372/97	Krenkelse av artikkel 6 på ett punkt + ingen krenkelse av artikkel 6 annet punkt
14.	<i>KASTE AND MATHISEN v. NORWAY</i>	Dom 09/11/2006 Saksnr. 18885/04; 21166/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 og 6 nr. 3
15.	<i>TØNSBERG BLAD AS AND HAUKOM v. NORWAY</i>	Dom 01/03/2007 Saksnr. 510/04	Krenkelse av artikkel 10
16.	<i>A. AND E. RIIS v. NORWAY</i>	Dom 31/05/2007 Saksnr. 9042/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
17.	<i>FOLGERØ AND OTHERS v. NORWAY</i>	Storkammerdom 29/06/2007 Saksnr. 15472/02	Krenkelse av første protokoll artikkel 2
18.	<i>EKEBERG AND OTHERS v. NORWAY</i>	Dom 31/07/2007 Saksnr. 11106/04; 11108/04; 11116/04; ...	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 på ett punkt + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1 annet punkt
19.	<i>SANCHEZ CARDENAS v. NORWAY</i>	Dom 04/10/2007 Saksnr. 12148/03	Krenkelse av artikkel 8
20.	<i>A. AND E. RIIS v. NORWAY (No. 2)</i>	Dom 17/01/2008 Saksnr. 16468/05	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
21.	<i>ORR v. NORWAY</i>	Dom 15/05/2008 Saksnr. 31283/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
22.	<i>DARREN OMOREGIE AND OTHERS v. NORWAY</i>	Dom 31/07/2008 Saksnr. 265/07	Ingen krenkelse av artikkel 8
23.	<i>K.T. v. NORWAY</i>	Dom 25/09/2008 Saksnr. 26664/03	Ingen krenkelse av artikkel 8 + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
24.	<i>TV VEST AS AND ROGALAND PENSJONISTPARTI v. NORWAY</i>	Dom 11/12/2008 Saksnr. 21132/05	Krenkelse av artikkel 10
25.	<i>A. v. NORWAY</i>	Dom 09/04/2009 Saksnr. 28070/06	Krenkelse av artikkel 8
26.	<i>EGELAND AND HANSEID v. NORWAY</i>	Dom 16/04/2009 Saksnr. 34438/04	Ingen krenkelse av artikkel 10
27.	<i>PROCEDO CAPITAL CORPORATION v. NORWAY</i>	Dom 24/09/2009 Saksnr. 3338/05	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1

28.	AUNE v. NORWAY	Dom 28/10/2010 Saksnr. 52502/07	Ingen krenkelse av artikkel 8
29.	NUNEZ v. NORWAY	Dom 28/06/2011 Saksnr. 5597/09	Krenkelse av artikkel 8
30.	ANTWI AND OTHERS v. NORWAY	Dom 14/02/2012 Saksnr. 26940/10	Ingen krenkelse av artikkel 8
31.	LINDHEIM AND OTHERS v. NORWAY	Dom 12/06/2012 Saksnr. 13221/08, 2139/10	Krenkelse av første protokoll artikkel 1
32.	BUTT v. NORWAY	Dom 04/12/2012 Saksnr. 47017/09	Krenkelse av artikkel 8
33.	BERNH LARSEN HOLDING AND OTHERS v. NORWAY	Dom 14/03/2013 Saksnr. 24117/08	Ingen krenkelse av artikkel 8
34.	KRISTIANSEN AND TYVIK AS v. NORWAY	Dom 02/05/2013 Saksnr. 25498/08	Krenkelse av artikkel 6
35.	VILNES AND OTHERS v. NORWAY	Dom 05/12/2013 Saksnr. 52806/09, 22703/10	Krenkelse av artikkel 8 + ingen krenkelse av artikkel 2
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
40.	KRISTIANSEN v. NORWAY	Dom 17/12/2015 Saksnr. 1176/10	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1.

5. INTERNETTADRESSER

Her følger et utvalg av internettsider med informasjon om menneskerettigheter. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter 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#{{«respondent»:[«NOR»],»documentcollectionid2»:[«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»]}})
- Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP):
<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>
- 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/en/web/minorities/home>
- Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk:
http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/aboutcharter/default_en.asp

Nasjonale internettsider

- Utenriksdepartementets menneskerettighetssider:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/menneskerettigheter/id1160/>
- Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
<http://www.nhri.no/>
- Norsk senter for menneskerettigheter
<http://www.jus.uio.no/smr/>
- Norske rettskilder:
<https://lovdata.no/>

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) ble etablert i henhold til lov av 14. april 2015 og har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvre lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. I henhold til lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 3(a) skal NIM overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles. Utgivelsen av Årbok om menneskerettigheter er et ledd i denne overvåkingen.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
Postboks 299, Sentrum
0103 Oslo

Besøksadresse:
Akersgata 8

Telefon: +47 23 31 69 70
E-post: info@nhri.no
Web-adresse: www.nhri.no
ISBN 978-82-690302-0-4

Redaktører: Cecilie Østensen Berglund og Petter Wille
Omslagsdesign: Miksmaster Creative
Omslagsfoto: Jens Sølvberg / Samfoto / NTB scanpix
Sats og trykk: 07 Media AS

© Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, februar 2016.
Tekst fra denne årboken kan gjengis såfremt kilden oppgis.

Denne årboken vil også bli gjort tilgjengelig på
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheters nettsider.
Vi mottar gjerne kommentarer til årbokens innhold på info@nhri.no