



Årsmelding 2017

Dokument 6 (2017–2018)



Norges nasjonale institusjon
for menneskerettigheter

Menneskerettigheter i Norge

«Alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd.»

Artikkel 1 i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, som fyller 70 år i 2018.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Årsmelding 2017

Design: Redink
Papir: 150 g Scandia 200
Layout og trykk: 07 Media AS

Foto:
Åshild Eidem (side 08)
Pernille Meum (side 13)
Arnold Exconce (side 26)
Rene Bohmer (side 70)
Nathan Dumlao (side 108)
Evan Clarke (side 140)
Jordan Whitt (side 158)

Forord	04
I KORTE TREKK	09
Vår rolle	10
Nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene	14
Oppsummering	22
UTVIKLINGSTREKK	27
Personvern	28
Ytringsfrihet	34
Hatefulle ytringer	44
Asyl, innvandring og statsborgerskap	54
Barnevern	72
Vold og overgrep	78
Tvang i helse- og omsorgssektoren	88
Elektrokonvulsjonsbehandling uten samtykke	92
Urfolk	98
Nasjonale minoriteter	110
Religions- og trosfrihet	116
Næringsliv og miljø	122
Rettspleie	126
FORDYPNING	141
Prosjekter	142
Domsoppsummeringer	148
EMD-dommer mot Norge – historisk oversikt	152
Menneskerettigheter i Høyesterett i 2017	154
OM OSS	159
Om oss	160
VEDLEGG	174

Forord

For at menneskerettighetene skal være en realitet for de menneskene de beskytter, må de opplyses om, sikres og håndheves i praksis. Ansvar for dette ligger i nasjonalstatene. Det er de som må vedta demokratiske regler tuftet på disse rettighetene og ha et forvaltnings- og rettsapparat til å utøve og håndheve dem. Den nasjonale implementering av menneskerettighetene forutsetter et fungerende sivilsamfunn – og brobyggere mellom sivilsamfunnet og de offentlige myndigheter.

I tillegg til vår rolle som faglig rådgiver og vaktbikkje for menneskerettigheter, er vi i Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, NIM, en slik brobygger.

Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner som tilfredsstiller FNs såkalte «Paris-prinsipper» gis «A-status» i FN-systemet. Et sentralt mål da Norge opprettet NIM i 2015, var at vi skulle få slik A-status, blant annet gjennom den uavhengigheten som NIM ble gitt gjennom sin organisering og forankring rett under Stortinget. Vi er glade for å fremheve at vi i mars 2017 oppnådde dette. Denne statusen gir oss en særlig tilgang til FN-systemet og fullverdig medlemskap i det europeiske og globale nettverket, og dermed større gjennomslagskraft i vårt arbeid.

En annen viktig oppgave for NIM har fra starten vært kontakt med Gåldu, det tidligere kompetansesenteret for urfolks rettigheter, med sikte på integrering i en felles nasjonal institusjon. Den endelige avtalen om dette ble inngått i 2017. Med tidligere Gåldu fikk vi en utvidet portefølje og seks nye ansatte. Det har vært en prioritert oppgave for ledelsen å arbeide for at de to kontorene integreres til én virksomhet.

En sentral oppgave for NIM er å overvåke og rapportere om menneskerettighets-situasjonen i Norge.

Utviklingstrekkene vi redegjør for i årsmeldingen er en konsolidering av den overvåkningen NIM har gjennomført i løpet av 2017. Her redegjør vi for vår rolle, gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge og vi skisserer viktige

utviklingstrekk i året som har gått. Dette omfatter et bredt spekter av temaer – fordi menneskerettighetene virker inn på nær sagt alle livs- og rettsområder. Det er også en av grunnene til at NIMs mandat er bredt og gir oss et ansvar for å ivareta et helhetlig perspektiv på menneskerettighetene. Derfor spenner årsmeldingen over mange ulike temaer, fra personvern, ytringsfrihet og barnevern, til urfolk og nasjonale minoriteter. Fordi NIM er gitt et bredt mandat, er det også nødvendig med klare prioriteringer, og årsmeldingen kan derfor ikke omfatte alle temaer som er relevante for menneskerettighetenes stilling i Norge.

Flere av temaene som er omtalt, påvirkes i stor grad av den teknologiske utviklingen. Ny teknologi fører til utfordringer knyttet til noen av våre mest grunnleggende menneskerettigheter, slik som personvernet og ytringsfriheten. Spørsmål knyttet til forslaget om digitalt grenseforsvar, hatefulle ytringer på internett og kommersielle aktørers makt over det digitale ordskiftet, er bare noen av de utfordringene vi berører i årsmeldingen.

Men den teknologiske utviklingen gir også økte muligheter, blant annet til å innhente og til å spre informasjon. Ny teknologi har også gitt nye verktøy til å avdekke brudd på menneskerettighetene. Det er åpenbart at utfordringer og muligheter som ny teknologi gir oss, vil bli en naturlig del av vårt arbeid fremover.

NIM skal også delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene. I 2017 har NIM bidratt til rapportering om Norge. Videre har vi utviklet vårt samarbeid med andre nasjonale institusjoner og det internasjonale nettverket for nasjonale institusjoner.

Nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner som tilfredsstiller FNs såkalte «Paris-prinsipper» gis «A-status» i FN-systemet. Et sentralt mål da Norge opprettet NIM i 2015, var at vi skulle få slik A-status. Vi er glade for å fremheve at vi i mars 2017 oppnådde dette. Denne statusen gir oss en særlig tilgang til FN-systemet og fullverdig medlemskap i det europeiske og globale nettverket, og dermed større gjennomslagskraft i vårt arbeid.

I en tid der rettsstatene blir utfordret også av demokratisk valgte regimer, er vi glade for å skulle samarbeide nært med Domstolskommisjonen som ble etablert i 2017. Det er viktig å sikre de rettsstatlige strukturer og -garantier som finnes i Norge på en måte som gjør dem motstandsdyktige overfor den type angrep på rettsstaten vi ser selv i våre nære allierte land.

For å kunne behandle et så vidt spekter av temaer som det vi gjør i denne årsmeldingen, kreves det ikke bare særlig juridisk kompetanse, men også generell kjennskap til samfunnsstrukturer og evne til å skaffe seg kunnskap. NIM har

etablert gode kontakter i mange miljøer. Å bygge gode relasjoner til aktører som deler vår målsetning om å styrke menneskerettighetenes posisjon i Norge, er en viktig del av den brobyggerrollen som ligger i vårt mandat. Fremover vil vi bidra til at det gjøres relevant forskning på feltet menneskerettigheter i Norge.

2017 er året NIM virkelig har blitt kjent for et bredere publikum. Vi har deltatt på og arrangert ulike seminarer og møter. Vi problematiserte prosedyrene for grunnlovsendringer i hovedprogrammet på Arendalsuka og løftet diskusjonen om menneskerettigheter som demokratisk utfordring på vårt årlige menneskerettsseminar i desember. Våre ansatte har deltatt aktivt i det offentlige ordskiftet gjennom kronikker, deltagelse i tradisjonelle og nye medier og intervjuer i radio og TV, paneldebatter og podcaster. Vi lar oss engasjere av menneskerettigheter og vi tror det syns.

Vi håper at årsmeldingen bidrar til å møte Stortingets forventning om å skape en mer «vitalisert debatt» om menneskerettighetene i Norge. God lesning.

Åsne Julsrud
Styreleder

Petter Wille
Direktør

«I USA brukes intelligente maskiner og avanserte algoritmer til å regne ut hvor lang straff en person skal få, eller om han skal prøveløslattes. Hundretusenvis av informasjonsfragmenter kan inngå i beslutningen. Men hvordan ivareta menneskerettighetene når dommeren ikke er et menneske, men en maskin?»

Datatilsynet
Direktør Bjørn Erik Thon



01

I korte trekk

NIM er fortsatt en relativ ny aktør. Men etter to år med regulær drift er vi godt i gang med å oppfylle vår rolle som et uavhengig organ for å beskytte menneskerettighetene i Norge. En sentral del av vårt arbeid dreier seg om hvordan menneskerettighetene gjennomføres nasjonalt. Vi er opptatt av hvilken gjennomslagskraft menneskerettighetene har i møte med andre lover og regler, og hvordan internasjonale klageorganer vurderer saker mot Norge.

Les mer om vår rolle og nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene. I del 1 finner du også en oppsummering av årsmeldingen.

Vår rolle

¹ FNs generalforsamlings resolusjon 48/134–1993.

² Resolusjon 70/163.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) er en uavhengig offentlig institusjon med tre strategiske mål-settninger: NIM skal være en sterk faglig aktør, en samlende brobygger og en tydelig vaktbikkje.

NIM ble opprettet av Stortinget ved lov 22. mai 2015 som en uavhengig institusjon, organisatorisk lagt under Stortinget. Institusjonens mandat er å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. NIM skal blant annet overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles. NIM skal også gi råd til Stortinget, Sametinget, regjeringen og andre offentlige og private organer om gjennomføringen av menneskerettighetene.

Fra 1. januar 2017 opphørte Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter som egen institusjon, og de ansatte ble integrert i NIM.

Om nasjonale institusjoner for menneskerettigheter

Etableringen av FN i 1945 førte også til utviklingen av internasjonale normer for å beskytte menneskerettighetene, og organer for å håndheve dem.

Ideen om å etablere nasjonale institusjoner for menneskerettigheter oppstod i den samme tidsperioden, men ble først formalisert da de såkalte Paris-prinsippene om retningslinjer for nasjonale institusjoner ble utarbeidet i 1991. FNs generalforsamling ga sin tilslutning til disse prinsippene i 1993.¹ Siden er de nasjonale institusjonenes rolle blitt stadig styrket, senest ved en resolusjon av generalforsamlingen i 2015.²

De nasjonale institusjonene har både regionalt og globalt etablert internasjonale nettverk som også er blitt sentrale internasjonale aktører på menneskerettsfeltet. I spenningsfeltet nasjonalstatlig–overnasjonal styring vil internasjonale komiteer og domstoler være utsatt for en viss kritikk, særlig dersom de legger det som oppfattes som for sterke føringer for hvordan nasjonalstatene skal sikre individets rettigheter. De nasjonale institusjonene kan bidra til å dempe dette

Årsmelding 2017

Del 1: I korte trekk

Vår rolle

spenningsforholdet siden deres rolle nettopp er å sikre nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene, primært gjennom nasjonale lovgivningsprosesser. Styrking av nasjonale institusjoner bidrar til å sikre en bedre nasjonal håndhevelse av menneskerettighetene og skaper også større bredde og bedre begrunnelser i de nasjonale demokratiske prosessene.

I dag finnes det 120 nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i verden. Av disse har 78 såkalt A-status,³ som er den høyeste status en nasjonal institusjon kan ha. A-status gis til institusjoner som er organisert og opererer i fullt samsvar med Paris-prinsippene. NIM fikk A-status i mars 2017, noe som var et sentralt mål ved vår opprettelse. Denne statusen gir oss spesiell tilgang til FN-systemet og fullverdig medlemskap i det europeiske og globale nettverket, og dermed større gjennomslagskraft i vårt arbeid.

Hva gjør NIM?

Selv om menneskerettssituasjonen i Norge generelt sett er god, har det vist seg at man også her har behov for en nasjonal menneskerettighetsinstitusjon.

Med sitt brede mandat søker NIM å ivareta behovet for å overvåke menneskerettighetssituasjonen og sikre et helhetlig perspektiv på menneskerettighetene. I Norge er det mange dyktige enkeltaktører, grupper, ombud og NGO-er som arbeider med å styrke ulike menneskerettigheter. NIM har som mål å identifisere og følge opp menneskerettslige utfordringer som ikke ivaretas av andre, for å sikre et helhetlig menneskerettsvern. Dette reflekteres i institusjonens løpende arbeid, herunder våre høringsuttalelser.

Rollen som brobygger mellom blant annet de ulike ombudene, sivilt samfunn og myndighetene bidrar til en viktig samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet nasjonalt.

Gjennom sitt overvåkingsarbeid har NIM identifisert flere områder hvor det fra et menneskerettslig perspektiv er grunnlag for forbedring og behov for endring. Dette reflekteres i de utviklingstrekkene som omtales i årsmeldingens del 2. Her identifiserer vi flere menneskerettslige utfordringer og kommer med anbefalinger.

Overvåkingsarbeidet og det brede mandatet gir også en verdifull helhetsoversikt over menneskerettighetsfeltet i Norge. Denne kompetansen vil NIM igjen anvende til å informere, veilede og gi råd til myndighetene og det sivile samfunn, for slik å sikre og styrke menneskerettighetene.

I tillegg til begrunnelsen om å sikre menneskerettighetenes kår her til lands er etableringen av NIM viktig av hensyn til Norges rolle som en pådriver for en

³ Tall fra det globale nettverket av nasjonale institusjoner (GANHRI).

⁴ Prop. 146 L (2016–2017) s. 38–39.

⁵ Prop. 126 L (2016–2017) s. 85, 86 og 91. Se også henvisninger til vår høring i punkt 7.6.

internasjonal rettsorden tuftet på folkerettslige prinsipper og grunnleggende menneskerettigheter. Gjennom etableringen, ved eksemplets makt, underbygges Norges legitime grunnlag for å utøve konkret politisk press mot stater hvor menneskerettighetene har langt dårligere rammevilkår enn innenfor våre egne grenser.

Gjennomslag

Allerede i den korte perioden NIM har eksistert, har vi fått gjennomslag for en rekke av våre anbefalinger. Da Stortinget behandlet årsmeldingen fra 2016, sluttet det seg enstemmig til følgende tilrådning fra en samlet justiskomité:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbefalingene i årsmeldingen for 2016 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingene er fulgt opp.»

I en høringsuttalelse vi ga til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i statsborgerloven var et sentralt poeng at departementet burde presisere innholdet og vurderingstemaet i vilkårene om «*fremferd sterkt til skade for norske interesser*» og «*grunnleggende nasjonale interesser*». Dette ble fulgt opp i proposisjonen.⁴

På utlendingsfeltet kan det også vises til Justis- og beredskapsdepartementets proposisjon til Stortinget om *Endringer i utlendingsloven*. Her har regjeringen tatt hensyn til en rekke av anbefalingene NIM kom med i høringsrunden. I proposisjonen har også NIMs standpunkter kommet tydelig frem. Ved å synliggjøre høringsinstansenes innspill på en slik måte gir regjeringen Stortinget et bedre menneskerettslig beslutningsgrunnlag.⁵

Også i andre sammenhenger ser vi at våre innspill og anbefalinger blir lyttet til. Mange av områdene NIM arbeider med, er imidlertid komplekse. Det ligger i sakens natur at det ofte vil ta tid å få gjennomført både vurderinger og endringer. Det kan også være et sunnhetstegn. En av NIMs fanesaker i de første leveårene har vært betydningen av gode utredninger og grundige vurderinger når myndighetene beveger seg inn på områder hvor individers menneskerettigheter berøres. NIM vil fortsette å følge opp sine anbefalinger fra i år og tidligere år overfor både Stortinget, myndighetene ellers og internasjonale overvåkingsorganer – og hele tiden tilstrebe at menneskerettighetene har best mulige vilkår i Norge.

Siden vår etablering ser vi også en økt oppmerksomhet og interesse for menneskerettighetsspørsmål i offentligheten. Det er positivt. NIM har gitt flere bidrag til den pågående offentlige debatten om fordeler og utfordringer knyttet til menneskerettssystemet, enkeltrettigheter og forholdet mellom rettsstat og

demokrati. Senest i desember 2017 arrangerte NIM et åpent seminar om forholdet mellom menneskerettighetene og demokratiet, og om forholdet mellom et nasjonalt og overnasjonalt menneskerettsvern.⁶ En god menneskerettighetsdebatt forutsetter at flere deltar, at både stemmer og motstemmer tas på alvor, og at debatten gjøres tilgjengelig for dem den berører.

⁶ Les mer om debatten om menneskerettighetenes rolle under temaet *Nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene* i årsmeldingen. NIMs seminar fra desember omtales også under *Prosjekter* i årsmeldingens del 3.



Den norske dommeren i EMD, Erik Møse, redegjør om domstolen.

Panellet bestående av (f.h.) Jonas Christoffersen, Hans Petter Graver, Ole Gjems-Onstad, Tor-Inge Harbo og Frode Elgesem.



Nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene

Myndighetene er forpliktet til å gjennomføre, det vil si respektere og sikre, menneskerettighetene. Dette grunnleggende utgangspunktet fremgår av Grunnloven § 92.

Nasjonal gjennomføring er også en folkerettslig forpliktelse Norge har påtatt seg ved å slutte seg til en rekke internasjonale menneskerettsinstrumenter, som EMK og ulike FN-konvensjoner.

*Hvordan myndighetene rent faktisk kan sikre en forsvarlig gjennomføring av rettighetene, beror på en lang rekke ulike omstendigheter. En sentral måte å gjennomføre dem på er ved å tilpasse det nasjonale lovverket slik at det gir uttrykk for de menneskerettslige standarder og vurderingstemaer. Men lovgivning alene er ikke tilstrekkelig – statene må også sikre at menneskerettighetene overholdes i praksis. Det innebærer at de må påse at forvaltningen anvender regelverket og utøver sitt skjønn i overensstemmelse med disse forpliktelsene, og at de som er utsatt for mulige menneskerettsbrudd, har tilgang til en effektiv domstolskontroll.*⁷

I tillegg til disse institusjonelle aspektene spiller både kunnskapen om og holdningene til menneskerettighetene en viktig rolle. Menneskerettighetene vil ha større gjennomslagskraft dersom det er bred enighet om at de ikke bare er regler man juridisk sett *må* respektere, men at de også gir uttrykk for grunnleggende etiske verdier man *bør* ivareta.

Debatten om menneskerettighetenes rolle

Menneskerettighetenes rolle diskuteres så vel i faglige som i folkelige fora med ujevne mellomrom – også i Norge. Sommeren 2017 fikk denne debatten en revitalisering i Dagens Næringslivs spalter. Gjennom rundt 15 innlegg fra forskjellige hold og med nokså ulike perspektiver varte debatten gjennom sommeren og spredte seg også til andre medier. NIM deltok med flere innlegg og arrangerte

Årsmelding 2017

Del 1: I korte trekk

Nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene

også et åpent seminar i desember der alle debattantene var invitert, og der fem av dem også deltok i panelet.⁸

NIM mener det er positivt med en bred og offentlig debatt om menneskerettighetene. Kunnskap om hva menneskerettighetene er og hvorfor de er så viktige, vil kunne styrke den nasjonale gjennomføringen av dem. Åpne vurderinger og diskusjon av motforestillinger mot menneskerettighetens innvirkning på nasjonale prosesser er avgjørende for deres legitimitet, også nasjonalt. I forarbeidene til NIM-loven heter det:

*«Uten tilstrekkelig kunnskap om menneskerettigheter og demokratiske prinsipper vil et demokratisk samfunn være sårbart, og det må til enhver tid være en åpen, offentlig debatt om forhold som utfordrer beskyttelse av enkeltmenneskets verdighet. Presidentskapet har fremhevet at en nasjonal institusjon bør ha som ambisjon å være en synlig aktør i samfunnsdebatten [...]»*⁹

Enkelte av innleggene i 2017-debatten var kritiske til sider ved det gjeldende menneskerettighetsrammeverket. Kritikken gikk dels på at menneskerettighetene er en demokratisk utfordring fordi de åpner for at domstolene kan overprøve lover og forvaltningsbeslutninger. Denne kritikken blir reist fra tid til annen, både i Norge og i andre stater, og menneskerettighetene bør – som alle andre menneskeskapte institusjoner – problematiseres. Det er likevel viktig at debatten bygger på premisser som kan bidra til å opplyse problemstillingene man diskuterer. Fra NIMs side har det vært viktig å påpeke særlig to forhold:¹⁰

For det første at menneskerettighetene er et svært bredt og omfattende felt. De kan analyseres og diskuteres som både et juridisk, moralsk og politisk fenomen. I tillegg er det stor tematisk variasjon, fra for eksempel menneskerettigheter som verner den personlige integritet via utlendingsretten og til spørsmål om tomtefeste og vern av eiendomsretten. Tilstandsbeskrivelser som søker å beskrive, fremme eller kritisere hele menneskerettighetsområdet på en gang, risikerer å bli for unyansert til å være opplysende.

For det andre at en diskusjon om menneskerettighetene baserer seg på representative tall og analyser. Skal man vurdere Den europeiske menneskerettsdomstols (EMDs) rolle, er det forskjell på å diskutere utfallet i enkeltsaker og spørsmålet om domstolens *institusjonelle legitimitet* – altså om systemet med EMD og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) som sådant har – eller ikke har – gode grunner for seg. Det er ikke vanskelig å finne kritikkverdige avgjørelser blant de om lag 20 000 dommene EMD har avsagt.¹¹ Slike saker er imidlertid sjelden representative for domstolens samlede arbeid. EMD er først og fremst en sentral rettighetsgarantist for 800 millioner europeere. Domstolens primære virke er å slå ned på

⁷ For en mer generell redegjørelse for gjennomføringen av menneskerettighetene i norsk rett, se NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 16 flg., der også skillete mellom såkalte positive og negative menneskerettslige forpliktelser omtales nærmere.

⁸ Debatten og seminaret omtales nærmere i årsmeldingens del 3. NIMs innlegg i DN (første innlegg publisert 4. juli 2017) er tilgjengelige på www.nhri.no.

⁹ Dok.nr. 16 (2014–2015) s. 22, forarbeidene til lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015.

¹⁰ For en grundigere oversikt, se *Realitet og representativitet i debatten om menneskerettsjus*en, Lov og Rett, nr. 10 2017 s. 627–634. Artikkelen er skrevet av NIMs assisterende direktør, Adele Matheson Mestad, og NIMs fagdirektør, Anine Kierulf.

¹¹ I årsmeldingens del 3 er det inntatt en historisk oversikt over alle dommene EMD har avsagt mot Norge. Av de om lag 20 000 dommene er 45 mot Norge. I 29 av disse kom EMD til at det forelå krenkelse av EMK.

¹² EMDs faktaark *Violation by Article and by State 2016*, tilgjengelig på www.echr.coe.int.

¹³ Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) av 16. juni 2017 og lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) av 16. juni 2017.

¹⁴ I tillegg er det viktige diskrimineringsforbud i arbeidsmiljøloven kapittel 13 og husleieloven § 1–8.

¹⁵ Likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

¹⁶ Tidligere Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

¹⁷ Se bl.a. artikkel i Klassekampen 1. november 2017.

alvorlige menneskerettighetsbrudd, som oftest i stater med svak rettighetsbeskyttelse. I 2016 var retten til personlig frihet og sikkerhet, forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling og retten til en rettferdig rettergang de tre sakstypene domstolen oftest tok stilling til. Russland, Tyrkia, Romania og Ukraina var de fire statene som ble felt flest ganger.¹²

Utvikling på diskrimineringsrettens område – behov for oppfølging

Et godt utbygget diskrimineringsvern er viktig for å realisere flere ulike menneskerettigheter, særlig for sårbare og utsatte grupper. I 2017 skjedde det viktige endringer innenfor diskrimineringsretten. I juni vedtok Stortinget en ny likestillings- og diskrimineringslov og en ny diskrimineringsombudslov.¹³ Lovene trådte i kraft 1. januar 2018.

Den nye likestillings- og diskrimineringsloven erstatter fire tidligere lover som gjaldt diskriminering av ulike grupper, slik at diskrimineringsreglene nå er samlet i én felles lov.¹⁴ Loven forbyr diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene.¹⁵

Diskrimineringsombudsloven medfører en omstrukturering av håndhevelsesmekanismene på området. Likestillings- og diskrimineringsombudet skal ikke lenger behandle klagesaker, men i stedet være et rent pådriverorgan. Klagebehandlingen flyttes til den nye Diskrimineringsnemnda.¹⁶ Dette innebærer at man, i motsetning til tidligere, ikke kan påklage vedtak til et høyere organ – prosessen blir en én-instansordning. Mener man at nemndas vedtak er feil, er man etter det nye systemet henvist til domstolene. Det er også blitt strengere formelle krav til nemndsledere, saksbehandlingen er blitt forsøkt effektivisert, og nemnda er gitt myndighet til å ilegge oppreisning i diskrimineringssaker innenfor arbeidslivet og erstatning i enkle saksforhold. Diskrimineringsnemnda er flyttet fra Oslo til Bergen.

NIM mener det er viktig at omstruktureringen følges nøye opp fra myndighetenes side. Man må blant annet sørge for at pådriver-, veilednings- og tilsynsfunksjonene verken blir skadelidende eller nedprioriteres som følge av endringene. En utfordring kan være at kompetansemiljøet svekkes når Diskrimineringsnemnda flyttes – fagmiljøer kan være sårbare for miljøforandringer. I tillegg har tillitsvalgte for de ansatte hos Likestillings- og diskrimineringsombudet gitt uttrykk for bekymring for at kutt i budsjettene vil gå utover ombudets pådriverrolle.¹⁷

I sin behandling av Norges niende statspartsrapport i november 2017 anbefalte FNs kvinnekomité at myndighetene må sikre at verken ombudet eller nemndas mandat til å fremme likestilling mellom kjønnene og å hindre diskriminering svekkes som følge av endringene. Komiteen anbefalte også at Norge styrker Likestillings- og diskrimineringsombudets ressurser, og at Diskrimineringsnemnda får myndighet til å ilegge oppreisning i saker også utenfor arbeidslivet, inkludert tilfeller av seksuell trakassering.¹⁸

Utfordring

- ▶ Omstruktureringen av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda kan svekke diskrimineringsvernet, og omstillingsprosessen må følges nøye opp.

Norsk ratifikasjon av internasjonale menneskerettskonvensjoner og tilleggsprotokoller

5. juli 2017 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen). Norge undertegnet konvensjonen i 2011, men måtte gjøre enkelte endringer i det nasjonale lovverket før den kunne ratifiseres. Konvensjonen forplikter statene til å kriminalisere vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og hensynsløs atferd (såkalt stalking), og stiller også krav til hvordan myndighetene skal etterforske og følge opp vold og overgrep mot kvinner. Av hensyn både til nasjonal bekjempelse av vold mot kvinner og i nære relasjoner og til tyngden i det internasjonale arbeidet mot slik vold mener NIM det er positivt at Norge har ratifisert konvensjonen.

Utenriksdepartementet har videre sendt på høring et forslag om å ratifisere FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning. Konvensjonen, som Norge undertegnet i 2007, er pr. desember 2017 ratifisert av 58 stater. Formålet med konvensjonen er å forhindre tvungen forsvinning og bekjempe straffrihet for denne forbrytelsen. NIM har anbefalt at Norge ratifiserer konvensjonen.¹⁹ Selv om både det rettslige og det faktiske vernet mot tvungen forsvinning er godt ivaretatt i Norge, vil norske myndigheter ved å ratifisere konvensjonen sende et viktig signal til andre stater. Norsk tilslutning vil også være i tråd med Norges utenrikspolitiske målsetninger om både å støtte opp om FNs menneskerettighetssystem og å beskytte menneskerettighetsforkjempere.

Dersom norske myndigheter ratifiserer konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning, vil Norge være tilsluttet åtte av FNs ni kjernekonvensjoner. NIM mener

¹⁸ CEDAW/C/NOR/CO/9 avsnitt 19.

¹⁹ Se nærmere i vår høringsuttalelse av 27. september 2017, tilgjengelig på www.nhri.no.

²⁰ FNs kvinnekonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs torturkonvensjon.

²¹ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 21.

²² Stortingets vedtak 454, behandlet og votert over i Stortinget 31. januar 2017.

at Norge også bør ratifisere den siste konvensjonen, nemlig FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familie. Også dette vil sende et viktig signal til det internasjonale samfunnet og anerkjenne FNs arbeid på menneskerettighetsområdet.

FNs kjernekonvensjoner har i tillegg individuelle klageordninger. Klageordningene åpner for at individer som mener at staten har krenket deres rettigheter, kan klage saken inn for konvensjonens menneskerettighetskomité, gjerne kalt et traktatorgan. Klageordningene forutsetter at myndighetene har ratifisert en separat tilleggsprotokoll. Norge har så langt akseptert klageordninger for fire av konvensjonene.²⁰

Som NIM omtalte i fjorårets årsmelding, var det i 2016 diskusjoner om hvorvidt Norge burde akseptere klageordningene for barnekonvensjonen, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.²¹ Bakgrunnen for diskusjonene var at regjeringen i en stortingsmelding hadde anbefalt at Norge ikke burde slutte seg til dem. I januar 2017 ble saken behandlet i Stortinget. Stortingets flertall sluttet seg til regjeringens synspunkter, og anbefalte ikke norsk tilslutning til klageordningene.²²

Dersom Norge velger å ratifisere FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning, vil spørsmålet om tilslutning til individklageordningen komme opp også for denne konvensjonen. I sitt høringsnotat skriver Utenriksdepartementet at de vil vurdere dette spørsmålet på et senere tidspunkt. NIM har anbefalt at Utenriksdepartementet opplyser Stortinget om hvordan spørsmålet skal følges opp når departementet legger frem sin proposisjon. Ettersom tvungne forsvinninger i hovedsak skjer i stater med lite effektiv rettighetsbeskyttelse, er det særlig viktig med internasjonale overvåkingsmekanismer på dette området. NIM mener derfor at Norge bør gi sin tilslutning til individklageordningen for å styrke vernet mot tvungne forsvinninger på internasjonalt nivå.

Internasjonal rapportering om Norge

Alle FNs ni kjernekonvensjoner har hvert sitt rapporteringssystem. Konvensjonenes medlemsstater er forpliktet til å rapportere jevnlig om hvordan rettighetene gjennomføres og etterleves nasjonalt. Statspartsrapportene sendes til den aktuelle konvensjonens menneskerettighetskomité. Komiteen skaffer så informasjon fra andre aktører og avholder en høring før den kommer med anbefalinger til myndighetene om tiltak som bør gjennomføres. Anbefalingene er ikke rettslig bindende for medlemsstatene, men gir viktige signaler fra FN-organer med høy grad av legitimitet. Rapporteringssystemet er av stor betydning for gjennomføringen av menneskerettighetene fordi det bidrar til at internasjonale organer kan kikke nasjonale myndigheter i kortene og kritisk evaluere hvordan

konvensjonsforpliktelsene faktisk blir ivaretatt – og fordi de nasjonale myndighetene styrker sin rettsstatlige legitimitet ved å la seg kontrollere på denne måten.

For å få et bredt og nyansert informasjonsgrunnlag inviterer komiteene andre aktører til å levere alternative rapporter. I henhold til NIM-loven § 3 skal vi både rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge og delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte disse rettighetene. NIM ser det som en viktig del av sitt mandat å bidra aktivt til dette arbeidet.

I november 2017 var Norge oppe for høring i FNs kvinnekomité. NIM bidro med to skriftlige innspill til komiteen forut for høringen, og var også til stede under selve høringen i Genève.²³ Videre sendte vi et skriftlig innspill til FNs barnekomité, som skal tjene som grunnlag for eksamineringen av Norge i mai 2018.²⁴ Vi deltok også på barnekomiteens forberedende sesjon i oktober.

Vi har i tillegg levert høringsuttalelser til to utkast til statsrapporter. Den ene høringsuttalelsen gjaldt Justis- og beredskapsdepartementets utkast til statsrapport til FNs menneskerettighetskomité, som skal eksaminere Norge våren 2018. Den andre gjaldt Barne- og likestillingsdepartementets utkast til rapport til FNs rasediskrimineringskomité, der høringen vil finne sted høsten 2018.²⁵

Lovforberedelsesarbeid og utredningsinstruksen

For at myndighetene skal ivareta sin plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene er det viktig å ha gode lovgivningsprosesser der menneskerettslige spørsmål blir grundig utredet. NIM uttrykte i 2016 bekymring over at det ofte settes kortere høringsfrister enn de seks ukene som normalt er den korteste fristen som kan settes. Lovers reelle og deliberative demokratiske forankring forutsetter at det ikke settes så korte høringsfrister at det blir vanskelig for relevante aktører å uttale seg.²⁶

Gode høringsprosesser øker også sjansen for betryggende saksbehandling, der flere sider av de sakene som behandles, belyses og vurderes. Dette har betydning for hvor gode de nasjonale reglene blir – og også for hvor godt de ivaretar våre menneskerettslige forpliktelser. Der nasjonale myndigheter har gitt gode, veloverveide begrunnelser for sin maktutøvelse på en måte som viser en samvittighetsfull vurdering av relevante menneskerettslige kriterier, er det større sjanse for at overnasjonale domstoler anser den nasjonale maktutøvelsen for å ligge innenfor statenes skjønnsmargin i menneskerettslige spørsmål.²⁷

Utredningsinstruksen gir regler for utredning av statlige tiltak og har som formål å gi et godt grunnlag for beslutninger om blant annet regelendringer.²⁸ I NIMs årsmelding for 2016 påpekte vi at instruksen ikke gir særlige regler for utredning av

²³ Våre innspill av hhv. 23. januar 2017 og 2. oktober 2017 er tilgjengelige på www.nhri.no.

²⁴ Vårt innspill av 30. juni 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

²⁵ Se våre høringsuttalelser av hhv. 29. mai 2017 og 15. mars 2017, tilgjengelige på www.nhri.no.

²⁶ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 20.

²⁷ Se bl.a. Brems (red.), *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*, Cambridge 2017 og Mestad/Kierulf, *Realitet og representativitet i debatten om menneskerettsjusen*, Lov og Rett nr. 10 2017.

²⁸ Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten, fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

²⁹ FNs kvinnekomité anbefaler at også likestillings- og ikke-diskrimineringsvurderinger skal fremgå eksplisitt av utredningsinstruksen, jf. CEDAW/C/NOR/CO/9 avsnitt 13. Dette er i tråd med NIMs innspill til komiteen.

menneskerettslige forpliktelser. Dette er en klar mangel som det burde være enkelt å utbedre, og som potensielt kan ha betydelig positiv menneskerettslig effekt.

Pr. desember 2017 er instruksen imidlertid ennå ikke endret. NIM mener at plikten til å utrede forholdet til menneskerettighetene bør fremgå tydelig.²⁹

Anbefaling

- ▶ Utredningsinstruksen bør endres slik at plikten til å utrede menneskerettslige spørsmål i forbindelse med lovgivningsarbeid fremgår eksplisitt.
-

«Selv i velferdsstaten Norge lever folk uten tak over hodet eller nok mat. Alle har grunnleggende rettigheter, men det er stor forskjell på å ha rett og å få rett. Våre 3000 saker i året er trolig kun toppen av isfjellet.»

Gatejuristen
Leder Cathrine Moksness

Oppsummering

Vår årsmelding for 2017 inneholder i alt 38 anbefalinger og utfordringer fordelt på de 13 områdene som fremgår av innholdsfortegnelsen. Vi oppsummerer her kort hovedtrekkene i disse anbefalingene og utfordringene:

På **ytringsfrihetens** område er det særlig viktig at våre offentlige myndigheter er oppmerksomme ikke bare på de muligheter som ligger i våre nye, sosialmediale offentligheter, men også på hvilke strukturelle utfordringer disse medfører. Vi anbefaler å prioritere arbeidet med ny medieansvarslov og de problemstillinger knyttet til det norske mediemangfoldet som løftes frem i NOU 2017: 7. Vi anbefaler også at myndighetene bør utrede hvilke virkemidler som er tilgjengelig for å imøtegå multinasjonale kommersielle aktørers makt over det digitale ordskiftet.

At åpenheten i forvaltningen kunne vært bedre, har Sivilombudsmannen fastslått en rekke ganger. Vi har også vurdert dette feltet i 2017, og anbefaler at myndighetene bør foreta en helhetlig gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene i norsk lovgivning og forvaltningens utøvelse av innsynslovgivningen.

I forbindelse med forslag til ny straffeprosesslov har vi blant annet sett på de menneskerettslige utfordringer journalistisk innsynrett og kildevern. Vi anbefaler at spørsmålene om offentlighet og innsyn i rettspleien generelt, og strafferetten spesielt, samt spørsmål om kildevern bør utredes nærmere og helhetlig i lys av de menneskerettslige krav som følger av Grunnloven og EMK. Kildevernbestemmelsen i ny straffeprosesslov bør tydeliggjøre den høye terskelen Grunnloven og EMK setter for inngrep i kildevernet.

En annen vedvarende ytringsfrihetsutfordring er offentlig ansattes ytringsfrihet. Vi har fulgt Varslingsutvalgets arbeid, og anbefaler at lovreguleringen av varsling bør utformes slik at ytringsfriheten ivaretas på en best mulig måte. Arbeidet med å sikre ansattes ytringsfrihet optimale kår – herunder arbeidet med å implementere ulike veiledere i praksis – må følges opp og prioriteres fra regjeringens side.

Den nye medievirkeligheten gjør effektiv oppfølging av *Regjeringens strategi mot* hatefulle ytringer prekær – hat og hets på nett er et betydelig samfunnsproblem. Vi gir konkrete anbefalinger om hvordan fagmiljøene hos relevante myndighetsaktører kan styrkes, og hvordan de ulike ledd kan ansvarliggjøres for å forsikre at

det utarbeides god nasjonal statistikk over hatefulle ytringer som tilrettelegger for at man kan være mer effektiv i bekjempelsen av slike.

På **asylfeltet** er vi særlig opptatt av **mindreåriges og barns situasjon**. Vi anbefaler at myndighetene må gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et likeverdig omsorgstilbud, og at barnets beste konkret må vurderes i saker når man vurderer om mindreårige asylsøkere skal få midlertidig eller ordinært opphold. Barn bør ikke fengsles, selv i påvente av utsendelse – og dersom dette likevel gjøres, må de strenge vilkår menneskerettighetene stiller til internering, overholdes. Statsløse barns rettigheter må utredes og sikres bedre enn i dag.

Når det gjelder **barns menneskerettigheter** generelt, er ett spørsmål hvordan samværsomfang skal fastsettes i overensstemmelse med menneskerettighetene. Vi anbefaler at dette klargjøres i arbeidet med en ny barnevernslov. Vold og overgrep mot barn er et grunnleggende samfunnsproblem. Myndighetene bør iverksette effektive tiltak på systemnivå for å forebygge og forhindre at barn utsettes for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, samt tiltak for å avdekke slike forhold på et tidlig stadium. Barn som har vært utsatt for overgrep, må sikres effektive rettsmidler mot de menneskerettsbrudd dette kan representere.

Også **vold og overgrep mot eldre** er en menneskerettsutfordring. Vi anbefaler at myndighetene iverksetter effektive tiltak på systemnivå for å forebygge og forhindre dette.

Videre bør myndighetene iverksette en ny og egen handlingsplan overfor **vold og overgrep i samiske samfunn**. En slik handlingsplan må sørge for mer forskning på temaet og forankres i det samiske samfunn, ved bruk av fagpersoner, sivile organisasjoner og Sametinget. Vi anbefaler også at myndighetene av eget tiltak bør gjennomgå Tysfjord-sakene på individnivå for å vurdere om staten har ivaretatt sin positive forpliktelse til å beskytte de fornærmede i hver konkret sak, og hvis dette ikke er tilfellet, sikre at de fornærmede gis en «effective remedy» etter EMK artikkel 13.

Det kan oppstå utfordringer knyttet til ivaretagelsen av menneskerettslige standarder ved den faktiske gjennomføringen av **tvangsbruk i helse- og omsorgssektoren**, blant annet på institusjoner for psykisk helsevern og barnevern. Det er avgjørende at personalet som forvalter tvangsregelverket, har god kunnskap om menneskerettslige standarder. En særlig utfordrende form for tvang er elektrokonvulsjonsbehandling uten samtykke. Det må snarest gjennomføres en utredning av omfanget av og behovet for ECT uten samtykke på nødrettslig grunnlag. Dersom ECT uten samtykke skal brukes i nødrettstilfeller, må denne tvangsbehandlingsformen hjemles eksplisitt og ha klare rettsikkerhetsgarantier knyttet til seg. Det må videre settes inn konkrete og effektive tiltak for å fåensartet praksis for bruk av ECT i slike tilfeller.

Når det gjelder **urfolk og nasjonale minoriteter**, anbefaler vi at Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør initiere undersøkelser av befolkningens holdninger til de nasjonale minoritetene rom/sigøynere og tater/romani. HL-senterets forskning om holdningene til jøder og muslimer er en god modell. I tillegg bør regjeringen følge opp tater-/romaniutvalgets forslag gjennom konkrete tiltak, herunder gjennom midler til utvikling av læremidler for å øke kunnskapen om tater-/romanifolkets kultur og språk. For å sikre klageordningene ved overgrep mot disse gruppene bør myndighetene styrke og finansiere klagemekanismene hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sivilombudsmannen samt iverksette tiltak for å gjøre klageordningene bedre kjent blant de nasjonale minoritetene. Dette bør skje på deres egne språk.

På feltet **religions- og trosfrihet** angir vi to særlige utfordringer. Samvittighetsfrihet i arbeidslivet fører med seg komplekse problemstillinger – også menneskerettslige. Det kan være behov for at myndighetene ser nærmere på enkelte av dilemmaene som pekes på av Samvittighetsutvalget, og herunder vurderer behovet for ny eller endret lovgivning. Det har vært fremlagt forslag om ny trossamfunnslov og om å forby eller regulere religiøs bekledning. Den menneskerettslige vurderingen av lovforslag vil ikke kun avhenge av forslagets ordlyd, men også av hvordan reglene håndheves og virker inn i konkrete situasjoner i fremtiden. Dersom lovforslagene skulle bli innført, vil det kreve en forsvarlig oppfølging fra statens side. Det bør legges opp til jevnlige evalueringer av både lovverket og den fremtidige håndhevelsen for å sikre at de menneskerettslige rammene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

På feltet **næringsliv og miljø** bør myndighetene prioritere arbeidet med å styrke og samstemme veiledningen som gis om menneskerettigheter til næringslivsaktører, slik regjeringens handlingsplan fra 2015 tilsier. Myndighetene bør også vurdere å foreta en mer helhetlig utredning av eventuelle behov for endringer i norsk lovgivning i lys av den internasjonale utviklingen på feltet næringsliv, menneskerettigheter og miljø.

Innen **rettspleien** fører manglende ressurser til at kravet til å få sin sak avgjort innen rimelig tid utfordres, og brytes, både i sivile saker og i straffesaker. Myndighetene må sørge for at domstolene er organisert og finansiert på en måte som ivaretar de krav borgerne etter Grunnloven og EMK har på å få avgjort sine saker for domstolene innen rimelig tid.

Utelukkelse fra fellesskap i fengslene er et helseproblem. Vi anbefaler at kriminalomsorgen prioriterer implementeringen av retningslinjene for utelukkelse fra fellesskap. Kriminalomsorgen bør gjennomgå beslutninger om utelukkelse på grunn av bemannings- og bygningsmessige forhold for å vurdere i hvilken grad beslutningene faktisk er forbeholdt akutte tilfeller, og ikke skyldes varige ressurs- og

bemanningsproblemer. NIM støtter også Sivilombudsmannens anbefaling om at sentrale myndigheter bør iverksette tiltak for å sikre at langtidsisolerte ved lla fengsel og forvaringsanstalt får et behandlingstilbud, og at deres isolasjon avbrytes.

NIM støtter også Riksadvokatens ambisjon om å følge opp kvalitetsundersøkelsen over behandling av voldtektssaker med nye undersøkelser i årene fremover. Det vil gi grunnlag for å måle utviklingen og virkningen av iverksatte tiltak på grunnlag av tidligere funn. Vi anbefaler at det iverksettes tiltak for å avhjelpe de systemiske svakhetene ved behandlingen av voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner som undersøkelsen har avdekket.

Norge har allerede godt menneskerettslig vern mot vilkårlig frihetsberøvelse og det som kan karakteriseres som tvungne forsvinninger. Av hensyn til styrket rettighetsbeskyttelse internasjonalt anbefaler vi imidlertid at Norge ratifiserer FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (CED). Staten bør revurdere forslaget til erklært forståelse av konvensjonens artikkel 20, jf. artikkel 18.

Vi ser med bekymring på at enkelte menneskerettsutfordringer vedvarer, eller også fortsetter i negativ retning, tross våre anbefalinger.

I NIMs årsmelding 2015 (som gjentatt i 2016) fremmet NIM en rekke anbefalinger om å endre både regelverk og praksis for å sikre at **personer i arrest eller varetekt ikke isoleres i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig**, slik menneskerettighetene tilsier. Våre anbefalinger er ennå ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad. Vi understreker betydningen av at den blir det – ikke bare av hensyn til de isolerte, men også til Norges troverdighet som menneskerettsaktør på dette feltet.

I vår temarapport om de menneskerettslige utfordringer ved **overvåking** i fjor påpekte vi at regjeringen bør utrede i hvilken utstrekning tvangsmiddelbruk i medhold av straffeprosessloven § 222d og politiloven § 17d er forenlig med Grunnloven § 102, andre punktum. Denne anbefalingen gjentar vi i år. Vi mener at regjeringen bør vurdere å suspendere adgangen til tvangsmiddelbruken inntil Stortinget har tatt stilling til grunnlovsspørsmålet.

Når det gjelder **personvern**, gjentar vi også vår anbefaling fra 2016 om at det bør utredes nærmere hvordan et eventuelt digitalt grenseforsvar (DGF) kan tilpasses de krav som følger av EMK.

I år som i fjor ser vi oss også nødt til å fremme en anbefaling det burde være svært enkelt å gjøre noe med, men som regjeringen likevel ikke har forestått: **Utredningsinstruksen** bør endres slik at plikten til å utrede menneskerettslige spørsmål i forbindelse med lovgivningsarbeid fremgår eksplisitt.



02

Utviklingstrekk

Menneskerettighetene er grunnleggende rettigheter alle mennesker har, uavhengig av kjønn, etnisitet, bakgrunn og religion. De er innrammende spilleregler for politikk som staten må respektere av hensyn til enkelt-individet. Menneskerettighetene er forankret både i internasjonale konvensjoner og i vår egen Grunnlov. Det er NIMs oppgave å overvåke og rapportere om utviklingen av menneskerettighetene i Norge. Årsmeldingen peker på sentrale utviklingstrekk og utfordringer innenfor et bredt spekter av områder.

Les våre anbefalinger og vurdering av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Personvern

Teknologiutviklingen har medført at vi i dag står overfor et vell av problemstillinger knyttet til personvernet. Mobiltelefoner, datamaskiner, treningsklokker og alarmsystemer lagrer store mengder informasjon om oss som både staten og private aktører kan ønske tilgang til.

Vernet for personlige opplysninger og en privat sfære er grunnleggende for vår integritet og individuelle frihet og for utviklingen av våre selv. Det er nedfelt blant annet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Moderne kommunikasjonsteknologi representerer både fordeler og utfordringer for ivaretakelsen av menneskerettighetene, herunder personvernet. FNs spesialrapportør for personvern sa det slik i sin rapport fra 2017 til FNs generalfor-samling: «*One of the most significant challenges that twenty-first century information societies face is the task of reconciling the societal benefits offered by new information and communications technologies with the protection of fundamental rights such as the right to privacy. These new technologies have the potential to assist States to respect, protect and fulfil their human rights obligations, but also risk undermining certain human rights, in particular the right to privacy.*»³⁰

Når vi aksepterer brukervilkår for teknologiske plattformer og tjenester, samtykker vi til at opplysningene som hverdagselektronikken samler inn, kan brukes av private aktører, for eksempel Google og Facebook. Også myndighetene gir seg selv større adgang til å utnytte informasjonspotensialet som ligger i hverdagsteknologien, blant annet for å bekjempe alvorlig kriminalitet og ivareta nasjonal sikkerhet.

I avveiningen mellom pragmatisk nytteverdi og rettighetsbeskyttelse oppstår vanskelige menneskerettslige spørsmål om når personvernet eller andre menneskerettigheter er trådt for nær, men også politiske spørsmål om hvordan personvernet skal ivaretas som grunnverdi i samfunnet.

I året som har gått, har det vært relativt stor oppmerksomhet rundt personvern. Dette har nok særlig sammenheng med innføringen av EUs personvernforordning (GDPR), som trer i kraft i 2018. Forordningen får konsekvenser for en rekke private

og offentlige virksomheter. I tillegg har diskusjonen om statlig overvåking vært vedvarende.

Statlig overvåking gjennom bulkinnsamling av datatrafikk (DGF)
En rekke europeiske stater har den senere tid innført systemer for bulkinnsamling av datatrafikk som passerer over landegrensene.³¹ Formålet med dette er å få tilgang på informasjon som kan være relevant for å ivareta nasjonale sikkerhets-interesser.

For tiden utredes et slikt system i Norge. Bakgrunnen for utredningen som nå foregår i Forsvarsdepartementet, er Lysne II-utvalgets utredning fra 2016 *Digitalt Grenseforsvar (DGF)*. Denne utredningen og vår høringsuttalelse ble omtalt i fjor-årets årsmelding.³² Det er forventet at Forsvarsdepartementet vil sende et forslag på høring i 2018.

Et fellestrekk ved disse overvåkingssystemene er at de innebærer generell lagring av enorme datamengder som deretter blir filtrert og gjennom søkt basert på ulike utvalgskriterier. Systemene kan i praksis innebære lagring av data om alle borge-res internettkommunikasjon. Det skiller seg fra tradisjonelle overvåkingsmetoder ved at man først samler inn store mengder data ufiltrert og *deretter* søker i dataene for å finne informasjon som kan være relevant. Motsetningsvis retter tradisjonelle overvåkingsmekanismer seg gjerne mot en bestemt person eller gruppe som det allerede er holdepunkter for å anta at kan utgjøre en trussel. Overvåkingen blir dermed mer avgrenset, mens DGF også rammer personer som det ikke er konkret grunn til å innsamle informasjon om.

Den åpenbare fordelene med bulkinnsamling av datatrafikk, sammenlignet med tradisjonell målrettet overvåking, er at slik innsamling kan gi informasjon om nye trusler som ikke allerede er kjent. Man behøver ikke ha konkret forhåndskjennskap til trusselen for å få utbytte fra overvåkingen. Erfaringer fra andre land viser også at denne typen overvåking kan være et effektivt virkemiddel for å avdekke trusler mot nasjonal sikkerhet.³³ På den andre siden forutsetter dette systemet lagring av enorme mengder data som ikke har noen relevans for nasjonal sikkerhet. Begrunnelsen for dette har vært beskrevet som at «*you need the haystack to find the needle*».

At systemet i praksis kan innebære lagring av data om alles internettkommunika-sjon, står i et spenningsforhold til personvernet og retten til privatliv i Grunnloven og EMK, ettersom også selve lagringen i seg selv, før søk, innebærer inngrep i per-sonvernet. Overvåkingspotensialet er enormt, og misbruk av et slikt system vil kunne få svært samfunnsskadelige konsekvenser.³⁴ Så utstrakt overvåking kan også medføre en «chilling effect», som innebærer at folk begrenser seg unødig i

³¹ Bl.a. Storbritannia, Tyskland, Sverige, Frankrike, Østerrike, Sveits, Polen og Nederland.

³² NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 56.

³³ Se David Anderson, *Report of the Bulk Powers Review*, 201r6.

³⁴ *Klass og andre v. Tyskland* (5029/71), 6. september 1978, *Roman Zakharov v. Russland* (47143/06), 4. desember 2015 og *Szabó og Vissy v. Ungarn* (37138/14), 6. juni 2016.

³⁰ A/27/43103 avsnitt 21.

Anbefaling

Kortidslageret og metadatalageret slik det er omtalt i Lysne II-utvalgets rapport, er trolig i strid med EMK artikkel 8 og kommunikasjonsdirektivet. Det bør utrededes nærmere hvordan et eventuelt digitalt grenseforsvar kan tilpasses de krav som følger av EMK og kommunikasjonsdirektivet.

Mer ressurser til Kommunikasjonskontrollutvalget

Kommunikasjonskontrollutvalget er et uavhengig organ som har til oppgave å kontrollere at politiets bruk av hemmelige overvåkingsmetoder skjer i henhold til lov og er forholdsmessig.⁴¹ Sammen med domstolene, som forhåndskontrollerer om vilkårene for iverksettelse av hemmelig overvåking er oppfylt, har kommunikasjonskontrollutvalget en viktig funksjon i å sikre at overvåkingen foregår i samsvar med menneskerettighetene. For ivaretagelsen av retten til privatliv er det av stor betydning at hemmelige overvåkingstiltak er underlagt effektiv og uavhengig kontroll.⁴²

Regjeringen foreslo i 2016 å styrke Kommunikasjonskontrollutvalget, blant annet ved å utvide utvalgets sekretariat.⁴³ Bakgrunnen for dette er blant annet at politiet gjennom lovgivning som ble foreslått i samme proposisjon, fikk utvidet adgang til å bruke hemmelige overvåkingsmetoder. Sekretariatsfunksjonen skal tilligge Statens sivilrettsforvaltning, og det er forventet at det utvidede sekretariatet vil være i drift i løpet av 2018.

Vi antar at utvidelsen av sekretariatet vil øke kapasiteten til Kommunikasjonskontrollutvalget og bidra til mer effektiv kontroll. Særlig sett i lys av at politiet har fått flere overvåkingsmetoder til disposisjon, er NIM positive til at kontrollorganene styrkes.

Revisjon av EOS-kontrolloven

EOS-utvalget har i oppgave å kontrollere etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utføres eller styres av offentlige myndigheter og som har til formål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.⁴⁴

De hemmelige tjenestenes innsamling, oppbevaring og bruk av opplysninger om enkeltpersoner innebærer et inngrep i retten til privatliv.⁴⁵ Det medfører at slike inngrep må skje i henhold til lov. For å oppfylle dette kravet er det ikke tilstrekkelig at inngrepet simpelthen er foreskrevet i loven. Det må også være effektiv kontroll med at loven overholdes og at inngrepene i privatlivet ikke går lenger enn nødvendig.⁴⁶ I en menneskerettslig kontekst bidrar EOS-utvalgets kontrollfunksjon til å sikre at de hemmelige tjenestenes privatlivsinngrep faktisk skjer i henhold til lov.

⁴¹ Kommunikasjonskontrollforskriften kapittel 2.

⁴² *Klass og andre v. Tyskland og Roman Zakharov v. Russland.*

⁴³ Prop. 68 L (2015–2016) s. 276–277 og supplerende tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Statens sivilrettsforvaltning, 30. juni 2017.

⁴⁴ «EOS-utvalget» er en innarbeidet forkortelse for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

⁴⁵ Se bl.a. Grunnloven § 102 og EMK art. 8.

⁴⁶ *Roman Zakharov v. Russland og Szabó og Vissy v. Ungarn.*

³⁵ Les mer om utfordringene teknologiutviklingen fører med seg for ivaretagelsen av ytringsfriheten under temaet *Ytringsfrihet* i årsmeldingen.

³⁶ EU-domstolens dom i sak C-293/12 og 594/12 av 8. april 2014 («Digital rights»), EU-domstolen sak C-203/15 og C-698/15, 21. desember 2015 («Tele2»), og EMDs dom i *Szabó og Vissy v. Ungarn* (37138/14), 6. juni 2016.

³⁷ Se EMDs faktaark for *Mass surveillance*, 2017, s. 4–5, tilgjengelig på www.echr.coe.int.

³⁸ Se også omtalen av DGF i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 56–59.

³⁹ A/HRC/34/60 avsnitt 16 og 42, bokstav c.

⁴⁰ A/HRC/34/60 avsnitt 42, bokstav e.

kommunikasjon med andre, i frykt for at kommunikasjonen blir overvåket. Det står i tilfelle i et spenningsforhold til en annen menneskerettighet, ytringsfriheten, og kan i ytterste konsekvens utfordre vårt demokratiske system.³⁵

På internasjonalt og nasjonalt nivå er det i dag en stor diskusjon i hvilken grad bulkinnsamling av datatrafikk er forenlig med menneskerettighetene, og hvordan denne type systemer eventuelt kan tilpasses menneskerettslige standarder. En hovedproblemstilling er om inngrepet den omfattende lagringen i seg selv utgjør i privatlivet, er uforholdsmessig stor.

Så langt har særlig EU-domstolen og EMD anlagt en restriktiv linje og vært lite villige til å akseptere overvåkingssystemer som ikke til en viss grad er målrettet.³⁶ Dette har imidlertid fått blandet mottakelse fra en del europeiske stater. Det er for eksempel illustrerende at den engelske Investigatory Powers Tribunal i 2017 uttalte at dersom kriteriene EU-domstolene hadde oppstilt, skulle få anvendelse, ville de kunne «*put the national security of the United Kingdom [...] at risk*». Per i dag verserer det flere saker for EU-domstolen og EMD som gjelder spørsmål om lovligheten av staters bulkinnsamling av datatrafikk.³⁷ Vi kan forvente at det i 2018 vil komme viktige rettslige avklaringer, som også vil være av betydning for om Norge bør innføre et slikt system, og eventuelt i hvilken form.

På bakgrunn av foreliggende rettspraksis fra EU-domstolen og EMD mener NIM mye taler for at Lysne II-utvalgets konkrete forslag om DGF neppe er forenlig med retten til privatliv.³⁸ NIM fastholder anbefalingingen fra sin årsmelding fra 2016 om at det bør foretas en nærmere utredning av hvordan et eventuelt digitalt grenseforsvar kan tilpasses de krav som følger av blant annet EMK.

FNs spesialrapportør for personvern har omtalt bulkinnsamling av data i sin rapport til FNs menneskerettighetsråd i 2017. Han etterlyser særlig bevis for nytteverdien av bulkinnsamling, for at det skal være mulig å foreta en reell vurdering av om slike systemer innebærer forholdsmessige inngrep i privatlivet – kjenner man ikke til nytteverdien, er det vanskelig å vurdere både nødvendigheten og forholdsmessigheten av inngrepet.³⁹ Spesialrapportøren uttrykker også sterk bekymring for det potensialet for misbruk som oppstår ved bulkinnsamling av data.⁴⁰ En ting er hvordan myndighetene selv behandler disse datamengdene, noe ganske annet kan det være om de for eksempel hackes av fiendtlige grupperinger eller stater.

Bulkinnsamling av datatrafikk er vår tids uttrykk for grunndilemmaet om forholdet mellom sikkerhet og personvern. Denne formen for overvåking kan være et effektivt virkemiddel, men det er åpenbare og legitime innvendinger. Vi antar at tematikken vil være et av de store menneskerettslige temaene også i tiden fremover.

⁴⁷ Ved lov 21. juni 2017 nr. 95.

⁴⁸ Dokument 16 (2015–2016) *Rapport til Stortinget fra Evalueringsutvalget for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste*, Innst. 146 S (2016–2017).

⁴⁹ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, 7. april 2017.

⁵⁰ Innst. S. nr. 232 (1998–1999), Innst. 431 L (2016–2017) s. 4.

⁵¹ Innst. 431 L (2016–2017) s. 8–9.

⁵² *The Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhiev v. Bulgaria* (62540/00), 4. juni 2007, avsnitt 85, *Roman Zakharov v. Russland* avsnitt 270.

⁵³ Temarapporten er tilgjengelig på www.nhri.no. Rapporten omtales nærmere i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 116.

EOS-utvalgets mandat og virksomhet er regulert i EOS-kontrolloven, som nylig ble revidert.⁴⁷ Lovendringen har bakgrunn i utredningen fra det stortingsoppnevnte Evalueringsutvalget, som evaluerte og drøftet særskilte sider ved EOS-utvalgets virksomhet.⁴⁸ Lovrevisjonen innebærer verken endringer av EOS-utvalgets kjernefunksjoner eller sentrale virkemidler for utførelsen av kontrollmandatet. Endringen innebar at regler som tidligere var fastsatt i EOS-kontrollinstruks, ble tatt inn i loven, og at utvalget fikk noe mer fleksibilitet i utøvelsen av kontrollen med de hemmelige tjenestene.

I forbindelse med lovrevisjonen foreslo Justis- og beredskapsdepartementet å begrense EOS-utvalgets innsynsrett hos PST ved å fastsette at PST kunne nekte innsyn i «*særlig sensitiv informasjon*».⁴⁹ Forslaget ble ikke tatt til følge. I dag er det kun etterretningstjenesten som kan nekte innsyn i særlig sensitiv informasjon.⁵⁰ Mellom EOS-utvalget og PST er det uavklart hvordan EOS-utvalget skal gis tilgang til opplysninger om PSTs bruk av kilder. Stortinget har imidlertid anmodet om at PSTs systemer innrettes slik at EOS-utvalget kan føre kontroll, men uten at identiteten til kilder avsløres.⁵¹

For spørsmålet om hvorvidt de hemmelige tjenestenes inngrep i menneskerettighetene skjer i henhold til lov, legges det vekt på kontrollorganenes tilgang på opplysninger.⁵² Hvis tilgangen på opplysninger begrenses, begrenses også den reelle muligheten for å føre uavhengig kontroll.

NIM vil derfor advare mot å begrense EOS-utvalgets innsynsrett hos de hemmelige tjenestene.

Temarapport om Grunnloven § 102 og bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge og forebygge kriminalitet

Som en del av lanseringen av fjorårets årsmelding publiserte NIM temarapporten *Grunnloven § 102, andre punktum: Hva må ikke finne sted unntatt i hvilke tilfeller?*. Rapporten behandler spørsmålet om hvorvidt bruk av skjulte tvangsmidler for å avverge og forebygge kriminalitet i medhold av straffeprosessloven § 222d og politiloven § 17d er forenlig med husransakelsesforbudet i Grunnloven § 102, andre punktum.⁵³ Vår konklusjon i rapporten er at enkelte former for tvangsmiddelbruk i medhold av disse bestemmelsene trolig er grunnlovsstridig.

I 2017 er rapporten blitt fulgt gjennom møter og presentasjoner for relevante aktører. Rapporten er også blitt distribuert til relevante aktører, deriblant domstolene, politiet, PST og Justis- og beredskapsdepartementet.

Fordi rettslige kjennelser og praksis om den aktuelle tvangsmiddelbruken er hemmelig, har det vært vanskelig å måle i hvilken grad våre anbefalinger er blitt

fulgt opp av domstolene og statlige myndigheter som praktiserer regelverket. På samme måte som for våre øvrige anbefalinger fra fjorårets årsmelding, har Stortinget anmodet regjeringen om å komme tilbake til Stortinget på egnet måte om hvordan anbefalingene er fulgt opp.⁵⁴ NIM fastholder sin hovedanbefaling fra temarapporten, som gjengitt under.

⁵⁴ Stortingets vedtak nr. 882, 13. juni 2017, jf. Innst. 435 S (2016–2017).

Anbefaling

▶ Regjeringen bør utrede i hvilken utstrekning tvangsmiddelbruk i medhold av straffeprosessloven § 222d og politiloven § 17d er forenlig med Grunnloven § 102, andre punktum.

«Husransakelsesforbudets funksjon i Grunnloven etter revisjonen i 2014 blir med dette å oppstille et tilleggskriterium for lovligheten av inngrep i privatlivet som også utgjør «husransakelse». På denne måten er det også etter grunnlovsrevisjonen trefende å si at bestemmelsen innebærer en særlig regulering av privatlivets fred på et begrenset område.»

Kilde: Fra Temarapporten Grunnloven § 102, andre punktum; innledning.

Ytringsfrihet

Store deler av den offentlige debatten foregår i dag på internett. Selv om teknologiutviklingen har hatt mye positivt å si for ytringsfriheten, fører den med seg flere nye utfordringer.

Ytringsfriheten er en nødvendig forutsetning for individenes selvstendighet, en bred og opplyst samfunnsdebatt, informerte beslutningsprosesser og kontroll med myndighetsutøvelsen. Den er derfor en hjørnestein i demokratiet og rettsstaten. Menneskerettslig er ytringsfriheten, med noe ulik utforming, forankret i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19.

Reguleringer av og inngrep i ytringsfriheten kan skje på nærmere bestemte vilkår, men det er en høy terskel for slike inngrep. Vilkårene kan noe forenklet oppsummeres som en vurdering av om inngrepet, i tillegg til å ha nødvendig lovhjemmel, ivaretar et lovlig formål, og om det er forholdsmessighet mellom inngrep og formål. Illustrerende for den høye terskelen er praksis fra EMD om adgangen for inngrep i ytringsfriheten etter EMK, som viser at et avgjørende moment i vurderingen er om inngrepet er nødvendig av hensyn til et *tvingende samfunnsmessig behov*.

Ofte innebærer dette at vurderingen av om et inngrep i – eller begrensning av – ytringsfriheten er lovlig, vil avhenge av en forholdsmessighetsavveining mot andres rettigheter eller offentlige interesser, for eksempel en persons ytringsfrihet på den ene siden og en annens rett til privatliv eller menneskeverd på den andre. Et eksempel som fordrer denne avveiningen, er grensen for *hatefulle ytringer*, som er straffbare etter straffeloven § 185, og som kan utgjøre en lovlig begrensning i ytringsfriheten. Hatefulle ytringer behandles som et eget kapittel i årsmeldingens del 2.

Store deler av den offentlige debatten foregår i dag på internett. Dette har et klart demokratiseringspotensial ettersom det muliggjør mer ytringsfrihet for flere – og større og enklere informasjonstilgang. Men den teknologiske utviklingen fører også med seg utfordringer i et ytringsfrihetsperspektiv. Internettets betydning knyttet til spørsmål om hatefulle ytringer er bare av én av disse utfordringene. Under omtales flere andre. Tematikken berøres blant annet i

Mediemangfoldsutvalgets utredning som ble lagt frem våren 2017, hvor flere av utfordringene utvalget peker på for det norske mediemangfoldet, har bakgrunn i den teknologiske utviklingen.⁵⁵

Et annet gjentakende trekk for problemstillingene som tas opp under, er spørsmålet om åpenhet i forvaltningen og rettspleien.

Pressens rolle og mediemangfold

Våren 2017 ble NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne* lagt frem av Mediemangfoldsutvalget. Utvalgets oppsummering er at de frykter at mye av den samfunnsviktige journalistikken vil bli bygget ned og forsvinne før bærekraftige forretningsmodeller eventuelt viser seg å kunne finansiere journalistikken. Etter utvalgets mening haster det derfor med tiltak fra myndighetenes side.

Pressen spiller en viktig rolle som opplysningskanal, som *offentlig vaktbikkje* og for å sikre en bred, offentlig samfunnsdebatt hvor ulike synspunkter belyses og utfordres. Dette er av vesentlig betydning for ytringsfriheten. NIM understreket i årsmeldingen for 2016 hvor viktig det er at pressen sikres tilstrekkelige rammebetingelser for å kunne oppfylle disse sentrale samfunnsoppgavene også i fremtiden. Det er særlig viktig å ha søkelys på dette i en tid hvor tradisjonelle medier er under press.⁵⁶

Selv om ytringsfriheten primært fungerer som en negativ rettighet, vil den etter forholdene kunne innebære at staten har en positiv plikt til å sikre tilstrekkelige rammebetingelser for pressen. Den positive plikten til å sikre ytringsfrihetens kår følger som en del av de internasjonale konvensjonene, men den fremgår mest eksplisitt av Grunnloven § 100 sjette ledd. I denne bestemmelsen, ofte omtalt som *infrastrukturkravet*, fastslås det at «[d]et påligger statens myndigheter å legge til rette for en åpen og opplyst samtale». Den positive plikten til å sikre ytringsfriheten har i liten grad vært gjenstand for prøving i domstolene, og bestemmelsens rekkevidde er uavklart. Staten vil også normalt ha en vid skjønnsmargin hva gjelder de positive tilretteleggingstiltakene den velger for å oppnå målet om reell ytringsfrihet.

Det er imidlertid et trekk ved statens menneskerettslige positive sikringsplikt fra EMDs og Høyesteretts *generelle* praksis som er av betydning – sikringsplikten vil ofte basere seg på en aktsomhetsvurdering. Et gjennomgående vurderingsmoment i rettspraksis er om staten kjenner eller burde kjenne til en overhengende risikofaktor som staten har mulighet til å eliminere eller redusere, slik at staten burde handlet (eller burde handlet annerledes).⁵⁷

⁵⁵ NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*.

⁵⁶ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 27.

⁵⁷ Statens plikt til ikke bare å respektere menneskerettighetene, men også sikre dem følger av Grunnloven § 92 og EMK art. 1. For praksis fra hhv. Høyesterett og EMD om sikringsplikten, se f.eks. Rt. 2013 s. 588 og *Osman v. Storbritannia* (87/1997/871/1083).

⁵⁸ NOU 2017: 7, sammen-
draget i punkt 1.1.

⁵⁹ Les mer om NIMs inn-
spill til NOU 2017: 7 i vår
høringsuttalelse av
22. juni 2017. Uttalelsen
er tilgjengelig på www.
nhri.no.

⁶⁰ Jf. hhv. skadeerst-
ningsloven § 3-6 a og
straffeloven §§ 185 og
263. Illustrerende er en
mye medieomtalt dom
fra Oslo tingrett fra
12. januar 2018, hvor en
mann ble dømt til å
betale erstatning for
ærekrenkelser fremsatt
på YouTube om en av
personene bak You-
Tube-kanalen «PrebzOg-
Dennis», se
17-151387TV1-OTIR/05.
De siste årene har det
også vært flere dom-
fellelser for hatefulle
ytringer på Facebook,
se mer under temaet
Hatefulle ytringer i års-
meldingen.

⁶¹ Strafferettslig følger
medvirkningsansvaret
av straffeloven § 15.
Erstatningsrettslig vil
det nok være mest rele-
vant å se hen til det
alminnelige uaktsom-
hetsansvaret, som også
kan ramme med-
virkning. I *YouTube-sa-
ken* fra Oslo tingrett
(ibid.) ble ikke med-
virkning adressert, men
ansvaret til Google (som
eier YouTube) for å ha
bidratt til å gjøre ære-
krenkelsene tilgjengelig
kunne etter forholdene
ha blitt problematisert.
Sml. EMDs avgjørelse i
Tamiz v. Storbritannia
(3877/14) fra september
2017, som vedrørte
Googles ansvar for
støtende kommentarer
skrevet på en blogg som
var opprettet gjennom
Googles bloggpubli-
seringstjeneste «Blog-
ger». Spørsmålet ble
avvist av EMD, men
illustrerer en stadig mer
relevant problemstilling.
Merk samtidig dagens
begrensning i skade-
erstatningsloven om at
«ansvaret [ikke] omfatter
den som bare har deltatt
ved teknisk fremstilling
eller formidling av
ytringen», jf. skl. § 3-6
(2), jf. § 3-6 a (3).

Mediemangfoldsutvalgets oppsummering er at situasjonen for pressen er prekær, og at handling *haster*.⁵⁸ Eksistensen av en slik vurdering i en offentlig utredning vil være av betydning i den menneskerettslige vurderingen: I et tilfelle der man har fått påvist en nærliggende risiko for utfordring av ytringsfriheten, vil det kreves mer av statens aktsomhet og plikt til handling.⁵⁹

Anbefaling

► Myndighetene bør på en grundig og egnet måte innen rimelig tid følge opp NOU 2017: 7, herunder de problemstillinger som berøres og de tiltak som foreslås.

Internett og sosiale medier – behov for ny lovgivning

Internett er ikke et rettstomt rom. På nettet gjelder den samme ytringsfriheten, men også de samme alminnelige begrensningene på ytringsfriheten som i samfunnet for øvrig – som det sivilrettslige ansvaret for ærekrenkelser og de straffereettslige forbudene mot hatefulle ytringer og trusler. Dette inkluderer for eksempel ytringer fremsatt skriftlig på Facebook eller muntlig på YouTube.⁶⁰ Dagens regelverk er langt på vei også dekkende for å stille til ansvar dem som måtte ha medvirket til eventuelle straffbare eller erstatningsbetingede ytringer.⁶¹ Medvirkningsansvar kan eksempelvis tenkes aktualisert hvis man lar straffbare hatefulle ytringer (skrevet av noen andre) bli stående på sin «Facebook-vegg» etter at man er blitt gjort oppmerksom på dem.

Utbredelsen av internett og den teknologiske utviklingen stiller imidlertid nye krav til myndighetene og lovgiver – for å sikre at ytringsfriheten, eller andre menneskerettigheter, ikke påvirkes negativt. Som nevnt ovenfor under *Pressens rolle og mediemangfold* har myndighetene et visst positivt ansvar for å sikre og legge til rette for ytringsfriheten og dens rammevilkår, slik dette følger av blant annet *infrastrukturkravet* i Grunnloven § 100 sjette ledd.

På flere områder, eksempelvis på mediefeltet, har utviklingen til dels løpt fra det norske lovverket. NIM mener det er behov for at de ytringsfrihetsrettslige problemstillinger som oppstår i kjølvannet av den teknologiske utviklingen, utredes nærmere, og at det er behov for ny lovgivning.

Det er derfor positivt at Stortinget i 2017 vedtok å be regjeringen utrede en ny lov om medieansvar.⁶² Blant annet bes regjeringen legge til rette for en teknologinøytral lovgivning og regulering av (redaktør)ansvaret for såkalt brukergenerert

innhold på nett, for eksempel kommentarer i et kommentarfelt.⁶³ Sistnevnte problemstilling, om ansvaret for andres kommentarer i kommentarfelt på nett, blir stadig mer aktuell. Dette illustreres blant annet av at problemstillingen er blitt behandlet i flere saker for EMD de seneste årene.⁶⁴ For EMD vil slike saker typisk innebære en avveining av ytringsfriheten (EMK art. 10) på den ene siden og retten til privatliv (EMK art. 8) på den andre – hvor det handler om å finne et rimelig balansepunkt mellom disse to menneskerettighetene. En klage mot Norge på bakgrunn av slik kommentarfeltproblematikk ble kommunisert for EMD i juni 2017, se *Høiness v. Norge*.⁶⁵

Arbeidet med ny medieansvarslov bør prioriteres. Det er flere problemstillinger som kan inkluderes og utredes som en del av et slikt lovgivningsarbeid. Noen eksempler: Hvordan kan man håndtere generering eller spredning av fabrikkerte nyheter eller falske overskrifter og ingresser under andre mediers logoer?⁶⁶ Hvordan kan man regulere ansvaret til nye medier som blogger og podkaster, hvor det tradisjonelle redaktøransvaret er mindre tydelig? Hva med ulike spørsmål knyttet til journalistisk innsynsrett og kildevern i en mer teknologisk tidsalder? Og hvilke krav kan og bør man stille til kommersielle aktører som har stor makt over det digitale ordskiftet?

Sistnevnte spørsmål belyser et særlig dilemma tilknyttet teknologiutviklingen: Dagens digitale offentlighet er i stor grad prisgitt multinasjonale kommersielle aktørers vilkår og praksis (for eksempel Facebook og Google). For mange mennesker er disse kommersielt styrtede offentlighetene den primære kilden til nyheter og samfunnssamtalen. Som det siste års debatter har vist, kan for eksempel Facebooks forståelse av ytringsfriheten ofte avvike fra de krav som følger av Grunnloven og EMK. Dette har både det resultat at lovfestede grenser mot eksempelvis privatlivs- og ærekrenkelser ikke håndheves, og at en rekke ytringer som er vernet av ytringsfriheten, likevel sensureres. Videre fremstår Facebooks blanding av algoritme- og moderatorstyrt håndhevelse av egne retningslinjer vilkårlige og lite transparente – og «anke»-mulighetene over håndhevelsen er uklare. Facebooks fjerning av vernede ytringer, vilkårlige håndhevelse av egne retningslinjer og ugjennomtregelige «anke»-praksis illustreres i norsk sammenheng av selskapets sensur av det kjente napalmpikebildet sommeren 2016.

Fra et menneskerettslig perspektiv er det mest nærliggende å se på slike kommersielle aktørers sensurpraksis som et spørsmål om hvorvidt staten har gjort nok for å sikre borgernes reelle og infrastrukturelle ytringsfrihet, og at den ikke krenkes av tredjeparter.⁶⁷ Dette er et krevende og sammensatt spørsmål. Men med en utvikling der stadig mer av den offentlige debatten digitaliseres, og der også politiske aktører og offentlige myndigheter benytter ikke-redigerte sosiale medier til sin kommunikasjon med velgerne, er dette et spørsmål myndighetene bør prioritere.

⁶² Lignende er blitt tatt til orde for i en rekke sammenhenger tidligere, se f.eks. NOU 1999: 27 punkt 5.5, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.13, NOU 2009: 1 punkt 13.5.1 og *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer* (2016) s. 42–43.

⁶³ Vedtak av 17. januar 2017, Dokument 8:102 S (2015–2016), Innst. 155 S (2016–2017).

⁶⁴ Fra 2017 nevnes *Pihl v. Sverige* (74742/14) og *Tamiz v. Storbritannia* (3877/14) ang. ansvaret for kommentarfelt for hhv. en mindre blogg og Google. *Pihl* omtales i en kronikk av NIM i Aftenposten 24. mai 2017, tilgjengelig på www.nhri.no.

⁶⁵ «*Kommunisert for EMD*» vil si at EMD har bedt staten om å svare på klager mot Norge for påståtte brudd på klagernes menneskerettigheter etter EMK. I denne saken (43624/14) er det påståtte bruddet at klagerens rett til privatliv etter EMK art. 8 ikke er blitt tilstrekkelig sikret av norske myndigheter.

⁶⁶ Falske nyheter er problematisk av flere grunner. Utbredelsen av upålitelige kilder kan være direkte skadelig for samfunnsdebatten og slik også for ytringsfriheten, og også mer indirekte skadelig ved at den kan undergrave tilliten til tradisjonelle medier – og slik svekke medienes viktige rolle for å ivareta sentrale hensyn bak ytringsfriheten.

⁶⁷ Selskaper er ikke rettslig bundet av menneskerettigheter på samme måte som stater. Området *næringsliv og menneskerettigheter* er imidlertid et rettsområde under utvikling, og flere internasjonale instrumenter går inn for at selskaper bør ha et visst selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene og utvise aktsomhet for å forebygge og unngå menneskerettsbrudd, se bl.a. *FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter* (2011). Se mer under temaet *Næringsliv og miljø* i årsmeldingen.

⁶⁸ NOU 2017: 7 punkt 7.4.5 om den offentlige debatten.

⁶⁹ Se også NOU 2017: 7, bl.a. punkt 8.6.5 om skattepolitikken. FNs spesialrapportør for ytringsfrihet behandler problemstillinger knyttet til det digitale ordskiftet i sin rapport til FNs menneskerettighetsråd 30. mars 2017 (A/HRC/35/22).

⁷⁰ Jf. bl.a. Grunnloven § 100 femte ledd, hvor offentlighetsprinsippet er knesatt: «Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

⁷¹ Offentlighetsloven av 19. mai 2006 § 1.

⁷² Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, 31. mai 2017, se bl.a. anbefalingene på s. 16.

⁷³ Sivilombudsmannen har påpekt svak offentlighetsforståelse i en rekke saker, og også avgitt uttalelse i *Undersøkelse av eget tiltak – offentlig ansattes ytringsfrihet*, sak 2015/940. Behovet for gjennomgang støttes også av en rapport fra Oslo Redaktørforening, *Rapport om etiske regler, kommunikasjonsreglementer og innsynsreglementer i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune*, oktober 2014.

⁷⁴ NOU 2017: 07 punkt 8.6.4.

NIM anbefaler at myndighetene utreder hvilke virkemidler som er tilgjengelige for å imøtegå slike kommersielle aktørers makt over den digitale offentlige debatten. I en slik utredning kan man vurdere mulighetene for alternative plattformer regulert av norsk rett, slik for eksempel Mediemangfoldsutvalget foreslår.⁶⁸ I utredningen bør man også se på hvordan norske myndigheter – enten alene eller sammen med andre stater – best kan stille krav til slike aktører, gjennom for eksempel lovgivning, skattlegging eller andre tiltak.⁶⁹

Anbefaling

▶ Stortinget bør få utredet de ytringsfrihetsproblemstillinger som har oppstått i kjølvannet av den teknologiske utviklingen, og innføre ny lovgivning der det er behov. Arbeidet med ny medieansvarslov bør prioriteres, og myndighetene bør ta stilling til hvilke virkemidler som er tilgjengelige for å supplere multinasjonale kommersielle aktørers makt over det digitale ordskiftet.

Åpenhet i forvaltningen

En sentral del av ytringsfriheten er det såkalte offentlighetsprinsippet.⁷⁰ Hensynene bak offentlighetsprinsippet er stikkordsmessig oppsummert i formålsbestemmelsen til offentlighetsloven: Det må legges til rette for en offentlig virksomhet som er åpen og gjennomsiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten.⁷¹

Riksrevisjonen rapporterte i mai 2017 om «*betydelige svakheter*» i store deler av statlig forvaltning når det gjelder både arkivering og praktisering av offentlighetslovens ulike bestemmelser.⁷² NIM er enig i Riksrevisjonens anbefaling om at disse svakhetene er en utfordring som krever en bred tilnærming. Det bør foretas en generell gjennomgang av forvaltningens (ikke kun den statlige) praktisering av offentlighetslovgivningen, og i tillegg anbefaler NIM en mer helhetlig gjennomgang, og eventuelt revisjon, av de mange taushetspliktbestemmelsene i norsk lovgivning.

Behovet for denne typen gjennomgang støttes av Sivilombudsmannens gjentatte påpekninger av manglende forståelse for åpenhet og offentlighet i sentral- og lokalforvaltningen.⁷³ Også Mediemangfoldsutvalget anbefaler en slik type gjennomgang.⁷⁴

I en eventuell gjennomgang av taushetspliktsbestemmelsene og forvaltningens praktisering av innsynslovgivningen er det naturlig å vurdere hvordan dagens lovgivning og praksis forholder seg til de skranker som følger av Grunnloven § 100 femte ledd og EMK artikkel 10, sett i lys av nyere praksis fra Høyesterett og EMD. Selv om det ikke følger eksplisitt av EMK artikkel 10, vil også den på samme måte som Grunnloven § 100 femte ledd etter forholdene kunne hjemle en rett til innsyn i informasjon som det offentlige besitter. Både EMDs og Høyesteretts tilnærming i nyere saker kan tyde på at hensynet til ytringsfrihet tillegges større vekt enn tidligere i avveiningen mot andre hensyn, som personvern hensyn.⁷⁵

Anbefaling

▶ Myndighetene bør foreta en helhetlig gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene i norsk lovgivning og av forvaltningens praktisering av innsynslovgivningen.

Journalistisk innsynrett og kildevern

Temaet om åpenhet i forvaltningen henger nær sammen med spørsmål om journalistisk innsynsrett og kildevern. Disse spørsmålene ble aktualisert i 2017 som en del av høringen av straffeprosesslovutvalgets forslag til ny straffeprosesslov i NOU 2016: 24.⁷⁶

Straffeprosesslovutvalget drøfter ikke spørsmålet om innsyn i særlig grad, og skriver at «*[u]tvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger har vært til hinder for en inngående drøftelse av emnet, som kunne fortjene en særskilt utredning []*».⁷⁷ I vår høringsuttalelse til forslaget tar NIM til ordet for en videre utredning av innsynsspørsmål. Vi stiller blant annet spørsmålet om hvorvidt allmennheten som et utgangspunkt bør kunne gis innsyn også på etterforskningsstadiet, og hvorvidt det kunne være hensiktsmessig å se hen til den svenske ordningen, der journalister kan få tilgang til straffesaksdokumenter når tiltale tas ut.

Også når det gjelder kildevernet, mener NIM at spørsmålet kunne vært utredet bedre med hensyn til de menneskerettslige krav slik disse er utpenslet av EMD og Høyesterett. I vår høringsuttalelse anbefaler vi blant annet at bestemmelser om inngrep i kildevernet bør formuleres på en måte som synliggjør den høye terskelen for slike inngrep, og som overlater mindre rom for skjønn til domstolene og rettsanvenderne.

⁷⁵ Se bl.a. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (18030/11), 8. november 2016, hvor EMD kom til at det forelå en krenkelse av EMK art. 10 da to politikamre nektet å oppgi navnet på offentlige forsvarere på forespørsel fra en NGO. For Høyesteretts vurdering, se Rt. 2015 s. 1467, hvor Høyesterett kom til at det forelå en krenkelse av ytringsfriheten ved at pressen ble nektet innsyn i opptak fra en legevakts overvåkingskameraer i en avsluttet straffesak.

⁷⁶ NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* bl.a. punkt 12.4.4. NIM har avgitt en høringsuttalelse til utredningen av 6. juni 2017, der journalistisk kildevern og innsynsrett er kommentert i punkt 5. Uttalelsen er tilgjengelig på www.nhri.no. NOU 2016: 24 kommenteres generelt under temaet *Rettspleie* i årsmeldingen.

⁷⁷ Ibid. s. 252.

Behovet for en nærmere utredning knyttet til det straffeprosessuelle kildevernet kan sies å ha blitt forsterket i tiden etter vår høringsuttalelse som følge av en ny dom fra EMD mot Norge.⁷⁸ I oktober 2017 ble Norge dømt i EMD for å ha krenket EMK artikkel 10 ved ikke tilstrekkelig å ivareta journalisters kildevern. Spørsmålet i saken var om en DN-journalist hadde rett til å nekte å oppgi sin kilde da hun i 2011 vitnet i en straffesak om markedsmanipulasjon og innsidehandel, der tiltalte selv hadde opplyst å være journalistens kilde. Ettersom kilden selv hadde stått frem og bekreftet sin rolle, mente Høyesterett at kildevernet ikke slo til og at journalisten pliktet å forklare seg. EMD kom til motsatt resultat: Journalistens forklaring var ikke nødvendig for sakens oppklaring, og en forklaringsplikt vil også i denne situasjonen kunne virke negativt på pressens kildetilfang og ytringsfriheten. Det forelå derfor ikke gode nok grunner til å fravike den klare hovedregelen om at journalister ikke har forklaringsplikt om sine kilder.

En relatert problemstilling, som NIM tok opp i årsmeldingen for 2016, er spørsmålet om adgangen til å foreta lyd- og bildeopptak i domstolene generelt (i både straffesaker og sivile saker). Spørsmålet ble behandlet som en del av forslag til ny domstollov, som var på høring høsten 2016.⁷⁹ Vi står fortsatt ved vår daværende anbefaling om at lovgiver bør sørge for en utredning av de menneskerettslige skranker knyttet til lyd- og bildeopptak i forbindelse med rettssaker, herunder forholdet til ytringsfriheten og personvernet.

Spørsmål om innsyn (i både forvaltningen og rettspleien), kildevern og offentlige myndigheters generelle åpenhetsforståelse er alle beslektet med hverandre og omhandler relaterte problemstillinger knyttet til avveiningen av ytringsfrihet/informasjonsfrihet/pressefrihet mot andre interesser som personvern. Det kan derfor være en fordel at disse spørsmålene utredes og vurderes i sammenheng.⁸⁰

Anbefaling

- Spørsmålene om offentlighet og innsyn i rettspleien generelt, og straffetretten spesielt, samt spørsmål om kildevern bør utredes nærmere og helhetlig i lys av de menneskerettslige krav som følger av Grunnloven og EMK. Kildevernbestemmelsen i ny straffeprosesslov bør tydelig få frem den høye terskelen Grunnloven og EMK setter for inngrep i kildevernet.

Offentlig ansattes ytringsfrihet

Også offentlig ansattes ytringsfrihet henger nær sammen med spørsmål om åpenhet i forvaltningen. Gode rammevilkår for at offentlig ansatte kan og vil benytte sin ytringsfrihet, ligger i kjernen av formålet med ytringsfriheten. Offentlig ansatte forvalter en særlig innsikt i statsstyret, og ofte også i faglige spørsmål. Dette er viktig for ivaretakelsen av den delen av ytringsfriheten som ofte omtales som *informasjonsfriheten*: vår felles rett til å holde oss informert. Samfunnet er avhengig av offentlig ansattes stemmer for at vi skal få en så god og fullstendig opplyst samfunnsdebatt som mulig, og for at det skal kunne legges til rette for informerte beslutningsprosesser og kontroll med myndighetsutøvelsen.

Ansattes ytringsfrihet er en del av den alminnelige ytringsfriheten og nyter i utgangspunktet samme sterke vern. Det er begrensningene av ytringsfriheten som må begrunnes, og slike eventuelle begrensninger må være forholdsmessige. Som et utgangspunkt skal det mye til før den arbeidsrettslige lojalitetsplikten, som et ulovfestet prinsipp, vil være tilstrekkelig til å begrense ytringsfriheten. Sivilombudsmannen har i flere uttalelser understreket den høye terskelen for slike begrensninger og har blant annet uttalt at arbeidsgiver i utgangspunktet ikke har adgang til å reagere på en ansatts ytringer, med mindre det *«foreligger en åpenbar risiko for skade på arbeidsgiverens legitime og saklige interesser»*. Ikke engang en slik risiko er nødvendigvis tilstrekkelig. Om og hvilke begrensninger av ytringsfriheten som kan aksepteres, vil bero på en konkret helhetsvurdering, og *«dersom hensynene bak ytringsfriheten veier tyngre, vil en ytring fra en ansatt måtte vernes også når arbeidsgiverens interesser kan bli skadelidende»*.⁸¹

Som NIM kommenterte i årsmeldingen for 2016, kan blant annet praksis fra Sivilombudsmannen og forskningsundersøkelser tyde på at det på enkelte statlige og kommunale arbeidsplasser hersker til dels betydelig usikkerhet om hvor grensen for ansattes ytringsfrihet går. Ytringsfriheten begrenses flere ganger i realiteten mer, bevisst eller ubevisst, enn det er rettslig adgang til som følge av enten mangel på kompetanse om ytringsfrihetens rettslige stilling eller dårlig ytringsmiljø.⁸² Vi anbefalte derfor at myndighetene iverksatte tiltak for å bedre vilkårene for ansattes ytringsfrihet.

NIM ser positivt på at KS i 2017 har utgitt en ny veileder for kommuner og fylkeskommuner om ytringsfrihet og varsling.⁸³ I tillegg er de etiske retningslinjene for statstjenesten blitt revidert.⁸⁴ Begge steder er det foretatt en presisering av at det er hensynet til de ansattes ytringsfrihet som i utgangspunktet skal veie tyngst. Første setning i KS' nye veileder lyder: *«Kommunen bør være en åpen organisasjon som kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordskiftet.»* Det er et godt utgangspunkt. NIM anbefaler at

⁷⁸ *Becker v. Norge* (21272/12), 5. oktober 2017. Les mer under *Domsoppsummeringer* i årsmeldingens del 3. Behovet kan også tenkes aktualisert som følge av den kommende innføringen av EUs personvernforordning i Norge i 2018.

⁷⁹ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 26 med henvisninger til høringsbrevet av 15. juni 2016 og vår høringsuttalelse av 31. oktober 2016.

⁸⁰ Noen av disse spørsmålene kan bli belyst som en del av andre utredninger, som Varslingsutvalgets utredning (omtalt nedenfor) eller en ev. utredning om en ny medieansvarslø. Det vil i tilfellet være positivt, men det er likevel flere fordeler ved at slike spørsmål utredes og vurderes i sammenheng.

⁸¹ Se bl.a. Sivilombudsmannens sak 2015/940. Avveiningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt behandles i en sak om en avskjedigelse av en polititjenestemann fra Borgarting lagmannsrett september 2017 (LB-2017-35146): En polititjenestemann var avskjediget på grunn av aktiviteter/ytringer på Facebook. Retten understreket at ytringsfriheten måtte tillegges stor vekt, men kom til at ytringene samlet var av en slik karakter at ytringsfriheten måtte vike. I helhetsvurderingen ble hensynet til den tillit utad som politiet er avhengig av, særlig vektlagt. Anke ble nektet fremmet for Høyesterett, lagmannsrettens dom er rettskraftig.

⁸² Ibid. og undersøkelser fra Forskningsstiftelsen Fafo om ytringsfrihet og varsling på norske arbeidsplasser fra 2016 (2016:32, 2016:33 og 2016:34). Fra 2017, se Fafo-rapport 2017:04: *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*, og Institutt for samfunnsforskning, rapport 2017:07: *Offentlighetens grenser. Hovedfunn fra prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge 2015–2017*.

⁸³ *Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner*, Kommunesektorens organisasjon (KS), september 2017. Som en del av kunnskapsgrunnlaget for den nye veilederen inngikk Fafo-rapport 2017:04.

⁸⁴ *Etiske retningslinjer for statstjenesten*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, revidert juni 2017, se særlig punkt 3.3 om ansattes ytringsfrihet.

⁸⁵ I dag regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A. *Varsling* kan anses for å være en spesiell form for ytring som omhandler kritikkverdige forhold i arbeidsforhold, og som er av en slik karakter at den fortjener et særskilt vern utover det alminnelige vernet etter ytringsfriheten. Varslingsreglene i arbeidsmiljøloven ble endret fra 1. juli 2017. Men denne (mindre) endringen adresserte ikke ansattes ytringsfrihet som sådan. Utvalgets utredning (NOU) er ikke lagt frem i skrivende stund (planlagt lagt frem innen 1. mars 2018).

⁸⁶ Foredrag ved NIMs fagdirektør Anine Kierulf på utvalgets samling i september 2017.

⁸⁷ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 28.

man prioriterer oppfølgingen av hvordan dette utgangspunktet sette ut i livet rundt om i landets ulike kommuner.

Gjennom 2017 har Varslingsutvalget, oppnevnt av regjeringen i november 2016, foretatt en helhetlig gjennomgang og vurdering av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og praktiseringen av disse, også i lys av ytringsfriheten.⁸⁵ NIM har vært invitert til å gi ytringsfrihetsinnspill til utvalgets arbeid, noe vi har gjort.⁸⁶ En del av utvalgets mandat er å se på om varslingsbestemmelsene bruker hensiktsmessige begreper. Det er positivt. Som NIM påpekte i årsmeldingen for 2016, er det behov for å se på om lovreguleringen av varsling er utformet på en slik måte at den ivaretar ytringsfriheten på en best mulig måte.⁸⁷

En annen del av Varslingsutvalgets mandat er å se på fordeler og ulemper ved dagens plassering av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven sammenlignet med en eventuell ny regulering i en særlov. Dette kan ha en side til *#metoo-kampanjen*, som slo inn for fullt på tampen av 2017. I kampanjen er «varsling» tidvis blitt brukt som et begrep i et litt bredere perspektiv enn det som følger av arbeidsmiljøloven (hvor «varsling» gjelder forhold i arbeidslivet), og for eksempel også blitt knyttet til forhold som gjelder medlemskap i politiske organisasjoner eller idrettsorganisasjoner eller elever/studenter i skole/utdanningsinstitusjon.

Anbefaling

- ▶ Lovreguleringen av varsling bør utformes på en slik måte at ytringsfriheten ivaretas i størst mulig grad. Arbeidet med å sikre ansattes ytringsfrihet gode rammevilkår – herunder arbeidet med å implementere ulike veiledere i praksis – må følges opp og prioriteres.

«I 2017 er tausheten brutt – #metoo har vist omfanget av seksuell trakassering. Folk utsettes også for hat for den de er – kvinner, LHBTIQ-personer, muslimer, funksjonshemmede og minoriteter. Foruten en handlingsplan mot muslimhat, må politikere og rollemodeller ta tydelig til motmæle mot all hatprat.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillings- og diskrimineringsombud
Hanne Bjurstrøm

Hatefulle ytringer

⁸⁸ Les mer om ytringsfriheten generelt og andre utfordringer den står overfor under temaet *Ytringsfrihet* i årsmeldingen.

⁸⁹ Det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd omtales nærmere under temaet *Ytringsfrihet* i årsmeldingen.

⁹⁰ Illustrerende er at det strafferettslige forbudet mot hatefulle ytringer stiller som vilkår at ytringene rettes mot enkelte utsatte grupper og som vilkår at den fremsettes «offentlig» eller «i andres nærvær [] overfor en som rammes av [ytringen]», jf. straffeloven § 185. Distinksjonen mellom lovlig og ulovlige hatefulle ytringer berøres nærmere nedenfor.

⁹¹ Selv om det er flere høyesterettsdommer om grensedragningen de siste 20 årene, etterlater de en del spørsmål av både praktisk og teoretisk art. Et aktuelt eksempel i 2017 var sommerens nazidemonstrasjon i Kristiansand under parolen «*Knus homolobbyen*». Dette er en ytring som av mange ble ansett å balansere på grensen mellom lovlig og ulovlig. Politiet mente i utgangspunktet at parolen var lovlig, et synspunkt NIM som et utgangspunkt delte, men som andre aktører, som bl.a. Antirasistisk senter, var uenig i.

⁹² *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020*, november 2016, s. 46 (tiltak 21).

Hatefulle ytringer er et problem som får stadig økt oppmerksomhet. Slike ytringer kan være svært problematiske både for den enkelte som rammes, og for samfunnet som helhet.

De siste årene har utbredelsen og bruken av sosiale medier økt betraktelig. Dette har gitt den enkelte langt større muligheter for å kunne ytre seg og til å delta i samfunnsdebatten. Men på den andre siden fører denne utviklingen også med seg flere utfordringer, som at hets og hatytringer i det offentlige ordskiftet er blitt et mer synlig og aktuelt problem.⁸⁸

Forebyggingen og bekjempelsen av hets og hatytringer er viktig av mange grunner. En av disse er for å ivareta sentrale menneskerettslige forpliktelser: Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Sentrale begrunnelser for denne friheten er at den enkelte fritt skal kunne ytre seg, for slik vedvarende å formes som borger, og at samfunnsutviklingen og demokratiet best ivaretas ved at flest mulig ulike ideer til enhver tid kan brytes mot hverandre.

Dersom ytringsklimaet blir for dårlig til at minoriteter, individer eller grupper orker å delta i det offentlige ordskiftet, trues alle disse hensynene. Hatytringene er følgelig ikke bare negative for dem de går utover, men også for den offentligheten vi alle nyter godt av. Etter Grunnloven § 100 sjette ledd påligger det statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.⁸⁹ Vi har i tillegg særlig menneskerettslige forpliktelser til å hindre og forby visse former for hatefulle og diskriminerende ytringer mot enkelte utsatte grupper. Et perspektiv som inngår her, og som også er sentralt for straffereguleringen av hatefulle ytringer, er formålet om å unngå at ytringer som fremmer hat mot slike utsatte grupper, får forplantet og spredt seg i offentligheten, og samtidig å understreke at vi som samfunn ikke tolerer spredning av slikt hat.⁹⁰

NIMs prosjekt om hatefulle ytringer

NIM igangsatte høsten 2017 et prosjekt om hatefulle ytringer. Formålet er å bidra til forebyggingen og bekjempelsen av hets og hatytringer, særlig på internett.

Som en del av prosjektet har vi konsultert ulike aktører – som politi, andre myndighetsorganer, forskningsinstitusjoner og relevante organisasjoner – for å kartlegge

problemet og hva vi kan bidra med i ulike prosesser hvor vår fagkunnskap kan være nyttig. Prosjektet omtales nærmere i årsmeldingens del 3. Som en del av prosjektet skal NIM utarbeide en fagartikkel om den rettslige grenseoppgangen mellom ytringsfriheten og hatefulle ytringer. Denne rettslige grensegangen er sammensatt og vanskelig i praksis.⁹¹ En klarere forståelse av den rettslige grensen kan være nyttig – både av hensyn til å forebygge ulovlige hatefulle ytringer, og for å tydeliggjøre hvilken hets som ligger under terskelen for hva som er ulovlig, og som må adresseres og forebygges på andre måter enn den strafferettslige.

Debatten om hatefulle ytringer og ytringsfrihetens grenser har delvis vært preget av å være relativt teoretisk, til en viss grad filosofisk, og ikke alltid like empirisk. For å besvare spørsmål om omfang, hvem som rammes, konsekvensene for den som rammes (og samfunnet), hvem som er avsender og hvilke tiltak (straff eller annet) som har en forebyggende effekt, trengs det mer kunnskap. Det er derfor positivt at regjeringen som en del av sin strategi mot hatefulle ytringer fra november 2016 legger opp til en langsiktig og målrettet kunnskapsoppbygging om hatefulle ytringer.⁹² Et av tiltakene i strategien er et forskningsprosjekt for å måle omfanget av hatefulle ytringer. Undersøkelsen er planlagt gjennomført av Institutt for samfunnsforskning i 2018.⁹³ NIM er blitt bedt om – og har gitt – tilbakemeldinger til undersøkelsens metodiske tilnærming. NIM vil fortsette å gjøre sitt for å bidra til kunnskapsoppbyggingen om hatefulle ytringer.

Betydningen av internett og sosiale medier

Hatefulle ytringer er ikke et nytt fenomen, men utbredelsen av internett og sosiale medier har bidratt til at forekomsten av hatefulle ytringer er blitt en mer synlig og aktuell problemstilling de siste årene.⁹⁴ Nå kan de aller fleste personer med få tastetrykk nå offentligheten med sine «varige» ytringer. En effekt av dette er at hatefulle ytringer når videre enn tidligere. Et større omfang av slike ytringer skaper i fellesskap et annet trykk, og kan også skape en annen dynamikk i samfunnssamtalen. Et trekk ved diskusjoner i sosiale medier er at ordskiftet tidvis er polarisert og kan ha en ganske røff tone – noen ganger så røff at den er ulovlig. De siste årene har det vært flere domfellelser for hatefulle ytringer skrevet på Facebook og andre steder på nettet.⁹⁵ Det er imidlertid få av de anmeldelser politiet har tall på som gjelder hatefulle ytringer fremsatt på internett. Oslo politidistrikt registrerte for eksempel 71 forhold om hatefulle ytringer i 2016, og av disse var kun 10 knyttet til sosiale medier.⁹⁶ Politiet antar at mørketallene er store.

Det kan finnes flere forklaringer for hvorfor det foreligger få anmeldelser for hatefulle ytringer på internett.⁹⁷ En forklaring som tidvis trekkes frem, er at enkelte kan oppleve nettet som en litt parallell verden, hvor det har bygget seg opp en høyere terskel for hva man både får seg til å si og må tåle i forhold til hva som gjelder ellers i offentligheten. Kanskje er det lettere å øse ut hat bak et tastatur, når man

⁹³ Prosjektet «*Erfaringer med hatefulle ytringer i ulike befolkningsgrupper*» på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Se ISFs rapport 2018:1 for en vurdering av metodiske tilnærminger til å studere omfanget. Se også tidligere rapporter fra ISF om temaet, bl.a. rapport 2016:17. LDO planlegger å legge frem en rapport om hatefulle ytringer på Facebook ila. 2018.

⁹⁴ Temaet har fått økt oppmerksomhet i det offentlige generelt og hos myndighetene og politiet. Se f.eks. tall fra Oslo politidistrikt (*Anmeldt hatkriminalitet 2016*, utgitt april 2017), hvor det i 2016 ble registrert 71 forhold som gjelder hatefulle ytringer, en klar økning fra hhv. 2015 (41) og 2014 (15). Før dette var det så å si ingen anmeldelser. Politiet antar at økningen primært skyldes den økte oppmerksomheten. Det understrekes at det er grunn til å anta at mørketallene er store, særlig på internett. Statistikk over registrerte forhold gir derfor ikke et riktig bilde av faktisk utbredelse. Nasjonal rapportering støtter opp om det samme og viser også en markant oppgang i anmeldelser med hatmotiv, se *Hatkriminalitet anmeldelser 2016*, Politidirektoratet, oktober 2017. I 2016 ble det nasjonalt registrert 191 anmeldelser av hatefulle ytringer.

⁹⁵ For noen eksempler fra domstolene de seneste år, se NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 30.

⁹⁶ *Anmeldt hatkriminalitet 2016*, Oslo politidistrikt, april 2017.

⁹⁷ Et annet spørsmål er i hvilken grad politiet selv bør aktivt «patruljere» nettet med tanke på å avdekke hatefulle ytringer i sosiale medier. I dag prioriterer politiet å ta saker som baserer seg på mottatte anmeldelser.

⁹⁸ Norsk Redaktørforening lanserte høsten 2017 veilederen *Slik styrer du nettdebatten*, som bl.a. tar til orde for at mediene i sine debattregler tydeliggjør at det juridiske ansvaret for ytringer gjelder på nett som ellers. Se nærmere om det juridiske ansvaret under temaet *Ytringsfrihet* i årsmeldingen.

⁹⁹ En problemstilling som regjeringens strategi mot hatefulle ytringer legger opp til at skal vurderes, er om flere grupper bør ha straffereettslig vern. Bl.a. har LDO tatt til orde for at kjønn, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk bør inkluderes, herunder som følge av den økte forekomsten av kjønnsbaserte hatytringer på nett. I NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 31, uttaler vi at det er bra at dette spørsmålet vurderes nærmere, bl.a. siden det ut fra tidligere lovforarbeider er uklart om det bevisst er tatt stilling til hvorfor enkelte grupper er utelatt, mens andre grupper er vernet.

ikke må se den man snakker med, i øynene. Men nettet er ikke et rettstomt rom: Det juridiske ansvaret hver av oss har for våre egne ytringer gjelder på nett som i alle andre former og formater.⁹⁸

Lovlige og ulovlige «hatefulle ytringer»

Ytringsfriheten er grunnleggende, men ikke absolutt. Noen praktisk viktige, lovfestede grenser for ytringsfriheten er ansvaret for ærekrenkelser i erstatningsretten og forbudene mot trusler, voldsopppfordringer, hensynsløs atferd og privatlivskrenkelser i strafferetten. Vurderingene av når disse grensene er overtrådt, er sammensatt og vil ofte bero på en forholdsmessighetsavveining av hensynet til ytringsfriheten på den ene siden og hensynet til fellesskapets eller andre individers rettigheter (som personvernet og diskrimineringsvernet) på den andre.

Rettslig sett befinner problemstillingen om hatefulle ytringer seg i dette iboende spenningsfeltet mellom ytringsfrihet og diskriminerings-, integritets- og personvern. Begrepet «hatefulle ytringer» kan ha litt ulikt innhold i ulike sammenhenger, og definisjonen i dagligtalen vil ofte romme mer enn den strafferettslige forståelsen av hatefulle ytringer. Den strafferettslige forståelsen verner kun diskriminerende eller hatefulle ytringer mot bestemte utsatte grupper. Det strafferettslige vernet, som følger av straffeloven § 185, omfatter hatytringer overfor noen på grunn av deres a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse; b) religion eller livssyn; c) homofile orientering eller d) nedsatte funksjonsevne. Gruppevernsperspektivet er sentralt for forbudet mot hatefulle ytringer. Dette forbudet skiller seg derfor til en viss grad fra øvrige unntak fra ytringsfriheten, som forbudet mot trusler og privatlivskrenkelser – ved at formålet med forbudet ikke bare er å beskytte den som rammes, men å beskytte hele den vernede gruppen som sådan.

Dagens regulering innebærer at for eksempel hatytringer som følge av noens kjønn, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk ikke er straffbart etter straffeloven § 185.⁹⁹ Det er heller ikke hatytringer fremsatt basert på for eksempel folks overvekt. Samtidig vil en del av slike ytringer som ofte faller inn under dagligtaledefinisjonen (men utenfor den strafferettslige definisjonen), under tiden kunne rammes av mer generelle straffebestemmelser, som trusler, voldsopppfordringer, sjikane eller hensynsløs atferd.

I tillegg er det et vilkår for straff etter straffeloven § 185 at ytringen fremsettes «offentlig» eller i «i andres nærvær [] overfor en som rammes av [ytringen]». Dette vilkåret kan sies å understreke gruppevernsperspektivet ved forbudet og at et sentralt hensyn er å hindre spredningen av hat mot enkelte grupper i offentligheten.

«Hatefulle ytringer i offentlig debatt, særlig i sosiale medier, er blitt et betydelig problem, enten de er straffbare eller ikke. Trakassering og hatefulle ytringer bidrar ikke til et konstruktivt debattklima. Tvert imot, det gjør at samfunnsaktører ikke orker å si sin mening og bidra med sin kunnskap.»

Fritt Ord
Knut Olav Åmås

¹⁰⁰ Jf. straffeloven § 10 (2). Et «større antall» omtales som «mer enn 20–30 personer» i bestemmelsens forarbeider, jf. Prop. 53 L (2012–2013) s. 6.

¹⁰¹ Rt. 2002 s. 1618 og Rt. 2007 s. 1807.

¹⁰² Rt. 2012 s. 536.

¹⁰³ Slik NIM pekte på i årsmeldingen for 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 31: «Selv om det er flere legitime grunner for å ønske å forebygge hets, trakassering og sjikane, er det ikke nødvendigvis i samsvar med ytringsfriheten å gjøre alle slike typer ytringer straffbare. Det er – med rette – en høy terskel for at en ytring skal kunne være ulovlig. Denne grense-dragningen er både krevende og sammen-satt.»

Utbredelsen av internett har også i denne sammenhengen ført med seg nye rettslige problemstillinger. Definisjonen av «offentlig» er teknologinøytral. Det avgjørende er om ytringen er «*fremsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer*».¹⁰⁰ Dette vil for eksempel si at en ytring *kan* bli vurdert som offentlig selv om den er fremsatt i en lukket Facebook-gruppe med ganske få medlemmer, ettersom ytringer i sosiale medier kan ha potensial (er «egnet») til å nå lenger enn det som i utgangspunktet var meningen (gjennom «delinger» fra andre etc.).

Videre opereres det med en viss terskel før en hatefull ytring er straffbar. På bakgrunn av ytringsfriheten har Høyesterett lagt til grunn at det kun er «*kvalifisert krenkende*» ytringer som rammes av straffeloven.¹⁰¹ Det vektlegges om ytringen «*innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd*», om det oppfordres eller gis tilslutning til vold eller integritetskrenkelser, hvor konkret ytringen er, og hvem den rettes mot. Også i hvilken sammenheng ytringen fremsettes, vil kunne ha betydning, om det eksempelvis skjer i en politisk sammenheng (som er mer verneverdig) eller i en «*utelukkende sjikanøs*» sammenheng.¹⁰²

Men også hatytringer som ikke omfattes av straffeloven, kan ha negative konsekvenser for både individ og samfunn. I tillegg til å være et stort problem for den enkelte som rammes, er det et ytringsfrihetsproblem når mange vegrer seg for å delta i den offentlige samtalen fordi de møtes eller vet de kan bli møtt med hets, sjikane eller trakasserende ytringer – og samfunnet går glipp av viktige stemmer. Sett fra både et individ- og et samfunnsperspektiv er det derfor gode grunner til at myndighetene bør iverksette tiltak for å forebygge og motarbeide slike hatytringer. Denne observasjonen er ikke nødvendigvis i seg selv er et argument for å vurdere straffebelagt flere typer ytringer enn dem som i dag rammes av straffeloven.¹⁰³ Den er imidlertid viktig for å forstå hva slags samfunnsutfordring hatytringer representerer.

Utfordring

- ▶ Grenseoppgangen mellom lovlige og ulovlige hatytringer kan være sammensatt og vanskelig i praksis. En klarere forståelse av grenseoppgangen kan være nyttig – både av hensyn til å forebygge ulovlige hatefulle ytringer, og for å tydeliggjøre hvilken hets som ligger under terskelen for hva som er ulovlig, og som må adresseres og forebygges på andre måter enn den strafferettslige.

Tiltak mot hatefulle ytringer – mer kompetanse i politiet

Tiltak som kan ha en effekt mot hatefulle ytringer kan være holdningsskapende arbeid i skole og samfunn, mer forskning og kunnskap om hatytringers forekomst, omfang og effekter, og økt kompetanse hos relevante aktører, som i politiet. Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer fra november 2016 peker på flere slike tiltak – som er gode. Det er imidlertid viktig at oppfølgingen av disse tiltakene prioriteres og følges opp fortløpende.¹⁰⁴

Strategien legger blant annet opp til tiltak for rettssystemet: Regjeringen uttaler at den «*ønsker å sikre at hatefulle ytringer og hatkriminalitet prioriteres i alle politidistrikter*». Dette innebærer blant annet at «*[p]olitimesteren må sørge for hensiktsmessige ressurser som sikrer at hatkriminalitet får nødvendig oppfølging*».¹⁰⁵ I Norges siste rapport til FNs rasediskrimineringskomité fra september 2017 gis det uttrykk for det samme: «*Hate crime, including hate speech, will be prioritised in all of the country's police districts. Hate crime cases are a type that has been given priority nationwide []. Hate crimes shall be registered, investigated and prosecuted in accordance with the same quality standards across all of the country's police districts*».¹⁰⁶

Hvorvidt dette arbeidet rent faktisk prioriteres i alle politidistrikter, og arbeidet får de nødvendige ressurser for å sikre en god oppfølging, har NIM ikke fått klarhet i, tross forespørsler. NIM anbefaler at det etableres klare linjer for oppfølging av disse punktene, og at både kompetanse, prioritering og oppfølging fremgår i rapportering, slik at den synliggjøres og kan ettergås.

Hovedmålet for tiltakene i strategien som rettes mot rettssystemet er å «*[l]egge til rette for at hatefulle ytringer, i større grad enn i dag, avdekkes, etterforskes og fremmes for domstolene eller annen relevant instans*».¹⁰⁷ Det vil være positivt: Sørges det for god anvendelse av det lovverket man i dag har for å straffeforfølge de hatefulle ytringer som utgjør et brudd på straffeloven § 185, vil det igjen kunne bidra til allmennpreventiv forebygging av utbredelsen, for eksempel på internett.

Hovedmålet deles igjen opp i fire delmål. Det ene delmålet er å foreta en vurdering av det strafferettslige diskrimineringsvernet og om dette bør utvides til å inkludere flere grupper.¹⁰⁸ To av de andre delmålene angår kunnskap og kompetanseheving i politiet om hatefulle ytringer og hatkriminalitet. Dette er viktig. Selv om deler av politiet i dag har god kompetanse på denne typen sammensatte problemstillinger, som i Oslo politidistrikt, hvor man har hatkrimgruppen ved Manglerud politistasjon, synes det være et stort forbedringspotensial på dette feltet nasjonalt.

¹⁰⁴ Noen av tiltakene er iverksatt, f.eks. nettsiden www.hatyringer.no (som driftes av Bufdir og skal bidra til kunnskap, råd og hjelp), mens fremdriften i andre tiltak bør prioriteres.

¹⁰⁵ *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer* (2016) s. 30.

¹⁰⁶ CERD/C/NOR/23-24 avsnitt 96.

¹⁰⁷ *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer* (2016) s. 34.

¹⁰⁸ Se fotnote [70] over.

¹⁰⁹ Riksadvokaten, *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, 2017. Denne nyskapende undersøkelsen omtales nærmere under temaet *Rettspleie* i årsmeldingen.

NIM anbefaler at man prioriterer å bygge opp et fagmiljø på feltet ved blant annet å etablere hatkriminalitetsgrupper i flere politidistrikter. I dag finnes kun den nevnte hatkriminalitetsgruppen i Oslo. Grupper av denne typen bør etableres på en slik måte at det klart fremgår at det er hatkriminalitet som er deres mandat. Det er viktig at kompetansemiljøene som finnes og utvikles, sikres langsiktighet, eksempelvis gjennom egne budsjettposter og flerårige planer. Det tar tid å bygge opp fagmiljøer, men det går raskt å rive dem ned. I tillegg bør dette arbeidet prioriteres på ulike andre nivåer innenfor politi og påtalemyndighet, som hos Riksadvokaten, i Politidirektoratet og i Kripos.

Statsadvokatene gjennomførte i 2016 på oppdrag fra Riksadvokaten en undersøkelse av kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet i saker om voldtekt og mishandling av nærstående.¹⁰⁹ NIM mener at en lignende type undersøkelse bør foretas av kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet i saker om hatefulle ytringer og annen hatkriminalitet.

Anbefaling

- ▶ Myndighetene bør sørge for at hvert politidistrikt prioriterer hatefulle ytringer og hatkriminalitet i henhold til det som er fastslått i *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer*. NIM anbefaler at man prioriterer å bygge opp et fagmiljø på feltet ved blant annet å etablere hatkriminalitetsgrupper i flere politidistrikter. Dette arbeidet bør også prioriteres på ulike andre nivåer innenfor politi og påtalemyndighet.

Behov for mer og bedre statistikk

Det fjerde og siste delmålet under tiltak for rettssystemet angår regelmessig offentliggjøring av statistikk om hatefulle ytringer etter straffeloven. Dette er også et viktig tiltak, som har vært etterspurt både nasjonalt og internasjonalt i flere år, og som må prioriteres.

I dag arbeides det med statistikk i ulike deler av politiet, og dette arbeidet er blitt bedre i de senere årene. Men statistikkutarbeidelsen fremstår noe *ad hoc* og prisgitt enkeltpersoners innsats. Innhenting av tall, vurdering av hva som faller innenfor og utenfor, hvilken metodikk statistikken utarbeides etter, og hvilke alternative metoder som har vært vurdert, fremstår fragmentert snarere enn som en del av et større systematisk arbeid.

Det er også uklart for NIM hvorvidt det er igangsatt tiltak som sikrer mer systematisk innhenting og registrering på nasjonalt plan. Det er viktig at dette arbeidet prioriteres, både for realiseringen av regjeringens strategi og for oppfyllelsen av Norges menneskerettslige forpliktelser. Slike anbefalinger er gitt flere ganger av FN-organer i forbindelse med norske rapporteringer under FNs menneskerettskonvensjoner. Før rapporteringen av Norges syvende statsrapport til FNs menneskerettighetskomité i september 2017 etterspurte menneskerettighetskomiteen slik statistikk.¹¹⁰ Norge besvarte dette med at: «*Statistics will be prepared on prosecution decisions and convictions for these types of cases, but such statistics are currently unavailable.*»¹¹¹ I siste statsrapport til FNs rasediskrimineringskomité, også den fra september 2017, er Norge enda tydeligere i sitt svar: «*Starting in 2017, the statistics will be expanded to include prosecuted cases and cases resulting in a legally binding judgment.*»¹¹²

NIM anbefaler at hatefulle ytringer (og annen hatkriminalitet) fra og med 2018 (gjørne også bakover i tid, der dette er mulig) registreres etter klare og like retningslinjer nasjonalt, og at de ulike politidistrikter har nødvendig kompetanse på dette. NIM anbefaler at statistikken inkluderer både antall anmeldelser og utfallet av disse anmeldelsene. For eksempel om de ender med henleggelse (og henleggelse på hvilket grunnlag), forelegg (herunder foreleggets størrelse), dom på frifinnelse eller domfellelse (og hvilken straff).¹¹³ For å få til slik statistikk kan det være nødvendig at ulike aktører ansvarliggjøres, innenfor både politi, påtalemyndighet og domstolene. Sistnevnte for å sikre at domsavsigelser om relevante forhold innberettes fra alle domstoler.¹¹⁴

Fra domstolene vil mer tilgjengelig rettspraksis om hatefulle ytringer være nyttig i kunnskaps- og kompetanseøymed, blant annet for å bidra til å klargjøre den rettslige grenseoppgangen mellom ulovlige og lovlige ytringer. Omfattende og nøyaktig registrering og statistikk om hatefulle ytringer vil også generelt bidra til mer kunnskap om hvilke grupper som er mest utsatt – og hvordan forekomsten av denne typen ytringer best kan forebygges og bekjempes. Utarbeidelse av slik statistikk er også nødvendig for å besvare og følge opp de forpliktelser Norge har påtatt seg under internasjonale menneskerettsrapporteringer, hvor Norge altså blant annet har svart at statistikken fra og med 2017 vil utvides til å inkludere anmeldelser som ender opp med påtale og domfellelse.¹¹⁵

¹¹⁰ CCPR/C/NOR/QPR/7 avsnitt 6.

¹¹¹ CCPR/C/NOR/7 avsnitt 29.

¹¹² CERD/C/NOR/23-24 avsnitt 98.

¹¹³ Det kan være nyttig å se hen til statistikkarbeidet i Oslo politidistrikt, som langt på vei rapporterer om flere av disse forholdene, se f.eks. *Anmeldt hatkriminalitet 2016*, Oslo politidistrikt, april 2017.

¹¹⁴ Etter dagens ordning er det f.eks. noe *ad hoc* hvilke domsavsigelser som innberettes fra ulike tingretter til publiseringsverktøyet www.lovdato.no. NIM foreslår at alle saker vedrørende straffeloven § 185 om hatefulle ytringer innberettes (i det minste for en tidsperiode fremover).

¹¹⁵ CERD/C/NOR/23-24 avsnitt 98.

Anbefaling

- ▶ Myndighetene bør koordinere og ansvarliggjøre ulike aktører for å sikre at det utarbeides god nasjonal statistikk over hatefulle ytringer (og annen hatkriminalitet) innenfor politi, påtalemyndighet og domstoler. NIM anbefaler at hatefulle ytringer registreres etter klare og like retningslinjer nasjonalt, og at myndighetene forsikrer seg om at de ulike politidistrikter har nødvendig kompetanse på dette. NIM anbefaler at statistikken inkluderer både antall anmeldelser og (detaljert informasjon om) utfallet av disse anmeldelsene.
-

«Raftoprismottakerne Parveena Ahangar og Parvez Imroz setter søkelys på forsvinninger, militarisering og straffefrihet i den indiske delen av Kashmir. Få land tør snakke om dette av frykt for å provosere to atommakter. For Norge blir testen fremover om vi våger å stå opp for menneskerettighetene også når det koster.»

Raftostiftelsen

Daglig leder Jostein Hole Kobbeltvedt

Asyl, innvandring og statsborgerskap

¹¹⁶ Se bl.a. EMDs dom i *Abdulaziz, Cabales og Balkandali v. Storbritannia* (9214/80, 9473/81 og 9474/81), avsnitt 67.

De siste årene har vært preget av flere hasteinnstramminger på utlendingsfeltet grunnet høy tilstrømming av migranter. I 2017 har det imidlertid vært historisk lave ankomsttall, og vi aner konturene av justering på områder hvor innstrammingene fikk utilsiktede konsekvenser.

I utgangspunktet kan den enkelte stat selv bestemme hvem som skal få reise inn i og oppholde seg der og ikke.¹¹⁶ Statene kan også bestemme hvem som skal få statsborgerskap. Dette er en viktig del av statenes suverenitet, og gir dem et stort handlingsrom på utlendingsfeltet. Men det gjelder viktige menneskerettslige begrensninger også her.

FNs flyktningkonvensjon gir flyktninger rett til beskyttelse mot forfølgelse. Staten kan nekte opphold til eller utvise personer som ikke har krav på slik beskyttelse. Men i visse tilfeller kan menneskerettighetene verne en person mot utsendelse. Det er forbudt å sende personer til områder hvor de risikerer å bli utsatt for tortur eller annen nedverdiggende eller umenneskelig behandling eller straff. Også retten til privat- og familieliv kan gjøre at personer som har oppholdt seg lenge i landet, ikke kan utvises.

FNs barnekonvensjon inneholder rettigheter som gjelder for alle barn som befinner seg på norsk jord, herunder flyktningbarn. Ett av barnekonvensjonens fire grunnprinsipper er at i alle handlinger som berører barn, skal *barnets beste* være et grunnleggende hensyn. Det samme følger av Grunnloven. Også hensynet til barnets beste kan under visse omstendigheter tilsi at en utlending som risikerer utvisning, likevel ikke kan utvises. Barnekonvensjonen inneholder en rekke andre rettigheter for barn som også har betydning på utlendingsfeltet. For eksempel oppstiller barnekonvensjonen strenge vilkår for når barn kan fengsles. Det samme følger av EMK slik konvensjonen er tolket av EMD. FNs barnekonvensjon inneholder også et forbud mot nedverdiggende behandling og gir barn en rett til liv og utvikling, retten til omsorg og retten til statsborgerskap.

I vår årsmelding for 2016 omtalte vi en rekke innstramminger på innvandringsfeltet som følge av den store migrasjonstilstrømmingen i 2015.¹¹⁷ I året som har gått har regjeringen foreslått å gjøre de midlertidige 2015-innstrammingene permanente.¹¹⁸ Dette gjelder blant annet Justis- og beredskapsdepartementets mulighet til å instruere Utlendingsnemnda på lik linje med Utlendingsdirektoratet. Det var senhøstes 2017 ikke flertall i Stortinget for å videreføre departementets instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda.¹¹⁹ Dette mener vi er positivt, fordi det sikrer en uavhengig klagesaksbehandling.

Det har også vært bevegelser i det rettslige landskapet på andre områder. Det er foreslått nye regler for internering av barn som skal sendes ut av landet, gitt nye politiske føringer for bruken av midlertidige tillatelser, og fremmet forslag om regelendringer i relasjon til statsborgerskap.

Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere

I 2016 utarbeidet NIM en temarapport om omsorg for enslige mindreårige asylsøkere.¹²⁰ I rapporten fremkommer det at barnekonvensjonen artikkel 22 nr. 2 forplikter statene til å gi enslige mindreårige asylsøkere et *likeverdig omsorgstilbud* som øvrige barnevernsbarn. I Norge er omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere i asylfasen ulik avhengig av om den enslige mindreårige er over eller under 15 år. En slik forskjellsbehandling er kun tillatt etter FNs barnekonvensjon dersom den er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig.

NIM mener at norske myndigheter ikke har gitt en relevant og tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får et omsorgstilbud som på flere områder er dårligere enn det tilbudet enslige mindreårige under 15 år og andre barnevernsbarn får. Denne forskjellsbehandlingen er derfor er i strid med barnekonvensjonen. Vi anbefalte derfor at norske myndigheter må gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og øvrige barnevernsbarn.

Ved Stortingets anmodningsvedtak 882 ble regjeringen bedt om å gjennomgå anbefalingene i NIMs årsmelding og «*komme tilbake til Stortinget på egnet måte med hvordan anbefalingene er fulgt opp*». Den 14. juni 2017 ba Stortinget også regjeringen om å «*fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.*»¹²¹

Da Stortinget behandlet et annet representantforslag om bedre vilkår for enslige mindreårige asylsøkere, informerte konstituert Innvandrings- og integreringsminister om at det ikke var aktuelt å overføre ansvaret for de enslige mindreårige

¹¹⁷ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 38 flg.

¹¹⁸ Prop. 149 L (2017–2018). Se også Prop. 16 L (2015–2016), lovvedtak 5 (2015–2016) og anmodningsvedtak nr. 31 (2015–2016).

¹¹⁹ Innst. 54 L (2017–2018). Se også lovvedtak 6 (2017–2018), saksjonert 15. desember 2017.

¹²⁰ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017). En oppsummering av temarapporten er innført på s. 108. Temarapporten er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹²¹ Anmodningsvedtak 938 (2016–2017).

¹²² Vedlegg til Innst. 474 S (2016–2017). Dette representantforslaget fikk ikke flertall i Stortinget.

¹²³ Ibid., hvor det fremgår: «En ev. beslutning om å overføre omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år til barnevernet antas å ha betydelige økonomiske konsekvenser. I 2015 kom det 5 480 enslige mindreårige til Norge. Av disse var 1161 under 15 år. Det kan grovt anslås at en slik sammensetning av enslige mindreårige gir utgifter på om lag 5,5 milliarder kroner det første året etter ankomst (gitt bl.a. en forutsetning om botid i mottak på ett år). Dermed tilbudet til de enslige mindreårige over 15 år hadde blitt oppjustert til samme nivå som de som er under 15 år, anslås utgiftene å kunne øke til om lag 12,2 milliarder kroner.»

¹²⁴ Ot. prp. nr. 28 (2007–2008) s. 6. Det fremgår også her at det var i tilknytning til budsjettforhandlingene det var enighet om at barnevernet i første omgang skulle overta ansvaret for de enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

¹²⁵ Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet (2009): Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013.

¹²⁶ Pr. utgangen av november 2017 er det fremsatt totalt 184 asylsøknader fra enslige personer som oppgir at de er under 18 år, jf. www.udi.no. Til sammenligning var det 320 søknader fra enslige mindreårige asylsøkere i 2016, og 5480 i «rekordåret» 2015.

asylsøkerne over 15 år til barnevernet.¹²² Statsråden informerte videre om at en overføring av omsorgsansvaret til barnevernet ville ha betydelige økonomiske konsekvenser.¹²³

Dette understøtter antakelsen i temarapporten om at grunnen til at omsorgstilbudet er så ulikt innrettet, er rent økonomisk. Da omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ble overført til barnevernet, ble det tatt sikte på å utvide denne ordningen til å omfatte alle enslige mindreårige i løpet av 2009. Planen var altså at alle enslige mindreårige skulle få et omsorgstilbud som ivaretok deres spesielle omsorgsbehov, og som var kvalitetsmessig like godt som det tilbudet som gis til andre barn barnevernet har ansvaret for.¹²⁴ Dette ble senere utsatt, grunnet ressursituasjonen i barnevernet.¹²⁵ Nåværende regjering har opprettholdt denne oppdelingen med den begrunnelse at en endring vil medføre betydelige økonomiske konsekvenser. Det er altså ingen barnefaglig vurdering som ligger til grunn for den aldersinndelingen av omsorgsansvaret som praktiseres i dag. Som vi også omtaler i temarapporten, åpner ikke barnekonvensjonen for forskjellsbehandling av en barnegruppe ut fra rene økonomiske hensyn.

Retten til omsorg er en grunnleggende menneskerettighet for barn. God oppfyllelse av denne forpliktelsen har betydning for mange av de andre rettighetene etter barnekonvensjonen, så som retten til utvikling, retten til en høyest oppnåelig helsestandard, og statens plikt til å sikre at barn ikke utsettes for umenneskelig behandling og til å verne om deres integritet.

I 2017 har Barneombudet, flere organisasjoner, forskere og Utlendingsdirektoratet slått alarm om alvorlige forhold ved mottakene. Svært mange enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak, og det er også rapportert om dårlig psykisk helse blant de unge, og hendelser med selvsykdom og selvmordsforsøk. Dette er meget alvorlig. Staten er menneskerettslig forpliktet til å sikre enslige mindreårige asylsøkere over 15 år like god omsorg som det vi gir de andre barna i Norge som av ulike grunner ikke har omsorgspersoner. Den omsorg de enslige mindreårige får på mottak er svært viktig, ikke minst grunnet den økte bruken av midlertidige tilatelser, som gjør at mange enslige mindreårige risikerer å leve flere år i mottakene. Diskusjonen om denne gruppens situasjon kan med andre ord ikke begrenses til det rent utlendingspolitiske: den handler like mye om de menneskerettslige forpliktelsene staten har til å sikre barn i Norge god og likeverdig omsorg.

I 2017 har ankomsten av enslige mindreårige asylsøkere vært historisk lav.¹²⁶ Mange mottak for enslige mindreårige asylsøkere er derfor lagt ned. De enslige mindreårige asylsøkere som har begrenset tillatelse i påvente av dokumentert identitet, blir nå også bosatt raskere enn i 2016.¹²⁷ Bemanningen og kompetansen i

«Situasjonen til barna som har flyktet alene til Norge er dramatisk forverret. For å ivareta barns rettigheter må vi ha et regelverk som sikrer at barns særskilte sårbarhet blir vurdert og vektlagt. Rettsikkerheten til barna må styrkes. Rimelighetsvilkåret må gjeninnføres og midlertidig opphold avskaffes.»



Redd Barna
Generalsekretær Tove Wang

¹²⁷ E-post av 11. desember 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet til NIM. Tidligere måtte disse barna vente til førstegangs fornyelse før de ble bosatt. Se mer om dette i vår tema-rapport *Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere* (2016), som er tilgjengelig på www.nhri.no. Departementet opplyser også at de vil komme tilbake til Stortingets anmodningsvedtak i en stortingsmelding i løpet av vinteren 2018.

¹²⁸ Ibid. samt vedlegg til Innst. 474 S (2016–2017).

¹²⁹ Anmodningsvedtak 23, 24, 25 og 26 (2016–2017) av 14. november 2017.

¹³⁰ Utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8.

¹³¹ Prop. 90 L (2015–2016) s. 69 og lovforslag til ny § 38a på s. 200.

¹³² Ibid. s. 57.

¹³³ Innst. 391 L (2015–2016) s. 46.

de gjenværende mottakene er styrket gjennom tilleggsbevilgninger.¹²⁸ Dette er positivt.

Selv om det er skjedd noen endringer i positiv retning, mener NIM likevel at anbefalingen i temarapporten er like aktuell i dag, og ser seg derfor nødt til å gjenta denne.

Anbefaling

► Norske myndigheter må gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barnevernsbarn.

Tidsbegrensede tillatelser

Stortinget fattet i 2017 flere hastvedtak for å justere praksis rundt tidsbegrensede tillatelser, også kalt midlertidige tillatelser.¹²⁹ Som følge av en rekke innstramminger på utlendingsfeltet de senere årene, har bruken av slike tillatelser økt markant.

Tidsbegrensede tillatelser ble innført i 2009 og kan gis til enslige mindreårige asylsøkere som har fylt 16 år og som får innvilget opphold på humanitært grunnlag, fordi de mangler forsvarlig omsorg ved retur.¹³⁰ En slik tillatelse varer frem til fylte 18 år, kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for oppholdstillatelse. Et av hovedargumentene for å innføre tidsbegrensede tillatelser, var at Norge ikke skal ha et regelverk som gir incentiver for å sende barn på flukt på egenhånd.

I perioden 2009–2015 ble ordningen med tidsbegrensede tillatelser praktisert som en unntaksregel. I 2015 ble det gitt 15 slike tillatelser, og statistikk for hele perioden viser at de anslagsvis ble gitt i rundt fire prosent av sakene hvor enslige mindreårige asylsøkere søkte om beskyttelse.

Argumentet om at det er viktig å ha et regelverk som søker å hindre at barn legger ut på en farefull flukt alene, ble også brukt da regjeringen i 2016 forslo å *utvide ordningen* med tidsbegrensede tillatelser til å omfatte også enslige mindreårige asylsøkere under 16 år.¹³¹ Forslaget kom som et av en rekke innstrammings tiltak. Det var massiv motstand mot forslaget i høringsrunden – og ingen av høringsinstansene støttet forslaget.¹³² Forslaget fikk heller ikke flertall i Stortinget. I innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen viste flertallet til at en rekke høringsinstanser stilte seg kritiske til forslaget på grunn av den belastning

midlertidighet fører til for barn. Det ble også vist til at det ikke er dokumentert at det vil ha noen effekt på asyltilstrømmingene.¹³³

Til tross for motstanden i Stortinget, økte bruken av slike midlertidige tillatelser markant. Fra at det ble gitt 15 slike tillatelser i 2015, ble det gitt 316 slike tillatelser i 2016. I 2017 er antallet 361.¹³⁴

Bakgrunnen for økningen er sammensatt. Det skyldes en kombinasjon av store asylankomster, at urimelighetsvilkåret ved internfluktvurderingen ble opphevet og at Utlendingsdirektoratet senket terskelen for hva som anses som tilgjengelige internfluktområder i Afghanistan.

Det er usikkert om Stortinget var innforstått med at de innstrammningene som ble vedtatt, ville gjøre at bruken av tidsbegrensede tillatelser økte så markant. Ved hasteinnstrammningene våren 2016 var mange av høringsinstansene svært kritiske til flere av forslagene. Det ble også påpekt at det ikke var foretatt tilstrekkelige vurderinger av den *samlede effekten* av innstrammningene som ble foreslått.¹³⁵ I etterpåklokskapens lys virker det som om den samlede effekten av innstrammningene også fikk utilsiktede konsekvenser, nemlig økt bruk av midlertidige tillatelser. Dette er parakoksalt, gitt at Stortinget i *samme prosess* sa nei utvidelse av ordningen på grunn av den belastning midlertidighet fører til for barn.

Denne erfaringen understreker betydningen av at lovforslag i alle ledd underlegges grundige vurderinger, blant annet av menneskerettslige implikasjoner. Skal det være mulig å foreta slike vurderinger, må det gis forsvarlige høringsfrister i samsvar med utredningsinstruksens krav. Dette er særlig viktig på områder som er så komplekse og sammensatte som utlendingsfeltet.¹³⁶

Det er også grunn til å anta at bruken av midlertidige tillatelser ble påvirket av en instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet til Utlendingsdirektoratet. Den instruerte om i hvilke tilfeller en enslig mindreårig skulle gis en ordinær oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og i hvilke tilfeller det skulle gis en midlertidig tillatelse.¹³⁷ I henhold til instruksen skulle det foretas en individuell vurdering, uten noe tydelig skille knyttet til alder. Departementet understreket at manglende nettverk/ressurser til å klare seg i internfluktområdet og sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen ikke *alene* kunne begrunne innvilgelse av en ordinær oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, men at dette ville være relevante momenter i en helhetsvurdering. I instruksen ble det fremhevet at for at varig tillatelse skulle gis, måtte det i tillegg foreligge andre momenter som ikke var knyttet til retursituasjonen, for eksempel *«helsemessige forhold eller hensynet til barnets beste»*. Dette skiller seg fra den vurderingen som skal gjøres når spørsmålet er om hvorvidt voksne kan få innvilget ordinær tillatelse – for dem kan forhold ved

¹³⁴ Statistikk hentet fra www.udi.no.

¹³⁵ Se NIMs høringsuttalelse av 30. mai 2016, punkt 3, som er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹³⁶ Les mer generelt om betydningen av gode lovgivningsprosesser under temaet *Nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene* i års-meldingens del 1.

¹³⁷ GI-02/2017 av 29. mars 2017.

bedre måte enn hva som var situasjonen tidligere siden de åpner opp for en bred og sammensatt vurdering av hensynet til barnets beste.

NIM minner om at man når disse sakene nå skal vurderes på nytt, og ved fremtidige vurderinger av om en enslig mindreårig skal gis ordinær oppholdstillatelse eller tidsbegrenset tillatelse, må sikre at det gjøres konkrete, individuelle vurderinger av barnets beste, slik Grunnloven og barnekonvensjonen krever.

Anbefaling

- ▶ Myndighetene må foreta konkrete, individuelle vurderinger av barnets beste, slik Grunnloven og FNs barnekonvensjon krever, når de vurderer om enslige mindreårige asylsøkere skal få ordinært opphold på humanitært grunnlag eller en tidsbegrenset tillatelse.

Fengsling av familier med barn på Trandum

I vår årsmelding for 2016 omtalte vi fengsling av medfølgende barn på Trandum.¹⁴⁴ Regjeringen hadde sendt et lovforslag om endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler på høring.¹⁴⁵ Vi fremmet to anbefalinger i årsmeldingen knyttet til denne høringen, og vi mener disse anbefalingene fortsatt er aktuelle.

På bakgrunn av høringen har Justis- og beredskapsdepartementet fremmet en lovproposisjon til Stortinget i 2017, med blant annet klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for fengsling av medfølgende barn.¹⁴⁶ NIM er glad for at en rekke av de anbefalinger vi ga i høringsrunden, er imøtekommet av departementet i proposisjonen.

Fra et menneskerettslig perspektiv er det positivt at det nå eksplisitt fremgår av foreslått lovtekst at barnet er selvstendig part i fengslingssaken, og at det skal fremgå av kjennelsen hvordan hensynet til barnets beste og muligheten for alternative tiltak er vurdert. Det er også bra at det fremgår eksplisitt av lovteksten at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før retten treffer sin beslutning. Det er videre presisert i proposisjonen at det foreslåtte nye vilkåret for fengsling av barn om at fengsling må være «*helt avgjørende som en siste utvei for å gjennomføre utsendelsen*», ikke medfører noen realitetsendring i terskelen for å fengsle barn.

Fengsling av barn er aldri ønskelig. NIM anser det likevel som viktig at departementet har foreslått å innføre tidsfrister for fengsling av barn i utlendingsinternat. Lovforslaget fastsetter at barn kun kan fengsles (interneres) i 72 timer, med

retursituasjonen tillegges *avgjørende vekt*. Det ble altså vanskeligere for barn å få innvilget ordinær tillatelse enn det det er for voksne.

NIM mener at instruksen og praktiseringen av den var uheldig av flere grunner. Føringene i instruksen fremstår lite forenlige med den brede og sammensatte vurderingen av hensynet til barnets beste, som skal være grunnleggende ved alle handlinger som berører barn.¹³⁸

Barnets interesser kan ikke alltid vinne frem, men barns interesser skal identifiseres, tillegges stor vekt, danne utgangspunktet for og stå i forgrunnen av vurderingen.¹³⁹ NIM viser til at manglende nettverk/ressurser til å klare seg i internfluktområdet samt sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen er momenter som naturlig inngår i en bred og helhetlig *barnets beste*-vurdering i slike saker. Instruksen innsnevret derfor etter NIMs oppfatning den brede og skjønnsmessige vurderingen Utlendingsdirektoratet er pliktig til å gjøre etter Grunnloven og FNs barnekonvensjon. Disse rettsnormene er overordnet lov og instruks. Instruksen la også opp til en forskjellsbehandling av barn og voksne, i barns disfavør.

En rapport utarbeidet av Redd Barna, NOAS og Fellesorganisasjonen indikerer at vurderingene som ble gjort av barnets beste i disse sakene, i praksis var for svake og ikke oppfylte barnekonvensjonens og Grunnlovens krav.¹⁴⁰ I rapporten gjennomgås 50 saker der enslige mindreårige asylsøkere var gitt tidsbegrensede tillatelser. Ifølge rapporten var hensynet til barnets beste ikke nevnt i et stort flertall av vedtakene, og i mange av dem var det kun gitt en standardbegrunnelse. En nylig dom fra EMD mot Sveits, som gjaldt familieinnvandring, viser at EMD kan komme til at stater har krenket EMK i tilfeller der det nasjonalt er foretatt rent summariske vurderinger av barnets beste.¹⁴¹

Senhøsten 2017 vedtok Stortinget å oppheve instruksen. Regjeringen ble bedt om å sørge for at forhold ved retursituasjonen skal ha betydning ved vurderingen av om det for enslige mindreårige asylsøkere skal gis en ordinær oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller en tidsbegrenset tillatelse.

Stortinget ba også regjeringen «*sørge for at alle saker med vedtak fra og med 1. oktober 2016 og frem til i dag, som gjelder enslige mindreårige asylsøkere som er henvist til internflukt og som har fått midlertidig opphold, blir vurdert på nytt [...]*».¹⁴² Disse vedtakene skal heller ikke effektueres før de har vært oppe til ny behandling.¹⁴³

Stortingets prosess i denne saken kan diskuteres. Det er også viktig at forslag i Stortinget underlegges grundige vurderinger før beslutninger fattes. Vedtakene ivaretar likevel etter NIMs oppfatning viktige menneskerettslige normer på en

¹³⁸ Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon art. 3.

¹³⁹ Rt. 2015 s. 93.

¹⁴⁰ Redd Barna, FO og NOAS, *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*, 2017, s. 25–27.

¹⁴¹ *El Ghatet v. Sveits* (56971/10), 8. november 2016, avsnitt 52–54.

¹⁴² Anmodningsvedtak 25 (2017–2018).

¹⁴³ Anmodningsvedtak 26 (2017–2018).

¹⁴⁴ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 46–49.

¹⁴⁵ NIMs høringsuttalelse av 13. februar 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no

¹⁴⁶ Prop. 126 L (2016–2017). Proposisjonen er i skrivende stund ikke behandlet i Stortinget.

¹⁴⁷ Ibid. s. 137, forslag til ny § 106c siste ledd.

¹⁴⁸ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 46.

¹⁴⁹ Prop. 126 L (2016–2017) s. 64.

¹⁵⁰ LB-2016-8370.

¹⁵¹ Hovedinstruks for politiets utlendingsinternat punkt 7.2.

mulighet for forlengelse slik at samlet fengslingstid utgjør seks døgn. Dersom det foreligger «*særlige og sterke grunner*», kan imidlertid barn fengsles også utover seks døgn.¹⁴⁷ Slike særlige og sterke grunner er i lovforslaget eksemplifisert med tilfeller hvor «*familien eller barnet selv har en vesentlig del av ansvaret for at uttransporteringen ikke har latt seg gjennomføre innen 6 døgn etter pågrepelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid*». I slike tilfeller kan fengslingen forlenges for en uke av gangen.

NIM mener at denne unntaksmuligheten, slik Trandum er innrettet *i dag*, åpner for en praksis som lett vil være i strid med våre menneskerettslige forpliktelser, etter både Grunnloven, EMK og FNs barnekonvensjon.

I vår årsmelding for 2016 omtalte vi fem dommer EMD avsa mot Frankrike sommeren 2016.¹⁴⁸ Alle dommene omhandlet fengsling av medfølgende barn, og domstolen kom til at Frankrike hadde brutt EMK artikkel 3 (forbudet mot umenneskelig behandling) i samtlige saker. Sakene gjaldt barn i alderen fire måneder opptil fire år, som hadde vært fengslet sammen med foreldrene sine i alt fra syv til 18 dager. EMD uttalte i alle disse sakene at fengsling av barn under de forhold som var beskrevet, var greit for en helt kort periode. EMD mente imidlertid at denne helt korte perioden var overskredet i samtlige saker, og dømte Frankrike for brudd på EMK artikkel 3.

I lovproposisjonen mener departementet at forholdene på de franske utlendingsinternatene skiller seg fra forholdene på Trandum på flere sentrale punkter, og at dette har betydning når praksis ved Trandum skal vurderes.¹⁴⁹

Lagmannsretten vurderte dette annerledes i en dom fra 31. mai 2017. Den fant det «*vanskelig å se at forholdene på vesentlige punkter har vært bedre*» på Trandum enn på de franske utlendingsinternatene.¹⁵⁰ Saken gjaldt en utenlandsk familie med fire barn i alderen syv til 14 år som motsatte seg utreise. De ble pågrepet og satt fengslet på Trandum i til sammen 20 dager. Lagmannsretten kom til at det ikke var ulovlig å pågripe og fengsle familien i en helt kort periode frem til den planlagte uttransporten dagen etter pågripelsen. En fortsatt fengsling i 18 dager til var imidlertid i strid med blant annet forbudet mot umenneskelig behandling etter EMK artikkel 3, Grunnloven § 93 og FNs barnekonvensjon artikkel 37. Lagmannsretten baserte i stor grad avgjørelsen på EMDs dommer mot Frankrike. Staten valgte ikke å anke dommen, og den er rettskraftig.

NIM er kjent med at forholdene på Trandum er noe endret siden perioden den aktuelle familien ble holdt fengslet der. Blant annet er innlåsningsrutinene for barnefamilier endret.¹⁵¹ Dommen viser likevel at myndighetenes handlingsrom er svært begrenset når det gjelder fengsling av medfølgende barn – i alle fall så lenge fengslingen skjer under slike forhold som familieenheten på Trandum representerer.

«Returen av afghanske flyktninger viser at norske politikere nå er villig til å bryte med internasjonal rett. Den nye praksisen plasserer oss helt i bunn-sjiktet i Europa, og fremstår unorsk. Den markerer et brudd med en gammel tradisjon, hvor Norge har tatt internasjonale forpliktelser på alvor.»

Amnesty International i Norge
Generalsekretær John Peder Egenæs

¹⁵² Prop. 126 L (2016–2017) s. 132.

¹⁵³ Den nye familieenheten er ikke etablert pr. 31. desember 2017.

¹⁵⁴ Jf. e-post til NIM fra Justis- og beredskapsdepartementet av 14. desember 2017 og e-post av 17. januar 2018.

¹⁵⁵ NIMs høringsuttalelse av 13. februar 2017, punkt 4.

I vurderingen av om EMK artikkel 3 er brutt, legger verken EMD eller lagmannsretten vekt på om noen av familiemedlemmene aktivt har motsatt seg retur. Den mulighet man nå legger opp til, at fengslingsperioden skal kunne utvides for barn utover seks døgn der familien har ansvar for at uttransporteringen ikke har latt seg gjennomføre, synes derfor lite forenlig med signalene fra EMD og lagmannsretten.

Det fremgår riktignok av proposisjonen at «*en forlengelse av tiden ut over seks døgn, alltid må vurderes opp mot andre folkerettslige rammer enn barnekonvensjonen, herunder EMK artikkel 3, 5 og 8*». ¹⁵² Vi mener likevel at hensynet til klarhet og forutberegnelighet tilsier at lovteksten ikke bør åpne for unntak som er vanskelig forenlig med menneskerettighetene.

Departementet har i proposisjonen bedt Politidirektoratet om å opprette en egen familieenhet utenfor Trandum med et mer sivilt preg, og angitt at den konkrete vurderingen av varigheten av internering vil kunne påvirkes av hvor interneringen skjer. NIM er enig i dette, og har forståelse for at det foreslåtte regelverket er utformet med tanke på at de menneskerettslige vurderingene vil kunne se noe annerledes ut når denne nye avdelingen er opprettet. ¹⁵³ Vi er kjent med at det på nyåret 2018 vil etableres en midlertidig familieenhet med kapasitet til to familier. En permanent løsning er opplyst å komme på plass senere i 2018. ¹⁵⁴

Så lenge fengslingene kan foregå på familieenheten på Trandum, vil det regelverket som er foreslått, åpne for fengsling i et lengre tidsrom enn det menneskerettighetene tillater. Dette taler for at maksimumsfristene, og eventuelle unntak fra disse, bør utformes slik at norske myndigheter klart går klar av konvensjonskrenkelser. Alternativt bør det fremgå av eksplisitte retningslinjer at EMK dersom en familie skal fengsles på Trandum, oppstiller en skranke for å forlenge fengslingen utover seks døgn i de tilfellene som er skissert i loven.

Myndighetene bør også prioritere arbeidet med etablering av en permanent familieenhet utenfor Trandum.

I NIMs høringssvar påpekte vi også at anvendelsen av hensynet til barnets beste i saker hvor barnefamilier fengsles, fremstår tvilsom. ¹⁵⁵ En gjennomgang av et utvalg fengslingskjennelser ga NIM inntrykk av at vurderingen av barnets beste i praksis tok utgangspunkt i foreldrene. PU og domstolene vurderte oftest at når det var nødvendig å fengsle foreldrene grunnet unndragelsesfare, var det til barnets beste å være sammen med foreldrene fremfor å overlates til andre. Vi påpekte at en slik tilnærming til barnets beste, som tar utgangspunkt i foreldrene, ikke barnet, var lite forenlig med Grunnloven og barnekonvensjonen.

Det samme konkluderte lagmannsretten med i den ovennevnte dommen fra mai 2017. Den understreker at en lovanvendelse hvor man kun ser på de ordinære vilkårene for fengsling av voksne ved vurderingen av om foreldrene skal fengsles, for deretter å vurdere om det er til barnets beste å være sammen med foreldrene, er for snever. De særlig strenge vilkårene for fengsling av barn vil med en slik tilnærming miste sin realitet. Lagmannsretten fremhevet at særlig «*når det er en så nær sammenheng mellom fengslingsgrunnlaget for foreldre og barn som i situasjonene med ledsaget uttransportering, må det være riktig å si at begge avgjørelsene om fengsling av hver av foreldrene er handlinger som berører barna, og som derved må undergis den avveiningsnorm, med barnas interesser som det grunnleggende, som artikkel 3 nr. 1 gir anvisning på*».

Også lovproposisjonen fra Justis- og beredskapsdepartementet synes å legge opp til en slik lovtolkning. ¹⁵⁶ Dette er positivt.

Anbefaling

- ▶ Unntaket fra de foreslåtte maksimalfristene i utlendingsloven for å internere barn bør snevres inn, slik at det samsvarer bedre med våre folkerettslige forpliktelser. Norske myndigheter bør prioritere arbeidet med etablering av en permanent familieenhet utenfor Trandum.

Statsløshet

Den enkelte stat kan i stor utstrekning selv bestemme hvem som skal få statsborgerskap i landet, og de fleste personer i verden har statsborgerskap i et eller annet land. Det er imidlertid enkelte personer som av ulike grunner ikke har statsborgerskap, noe som lett fører til begrensede rettigheter. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har anslått at det er rundt ti millioner statsløse i verden.

I norsk rett fremgår vilkårene for norsk statsborgerskap av statsborgerloven. Loven må tolkes i lys av de internasjonale forpliktelsene Norge er tilsluttet på dette området, som ved motstrid går foran loven. ¹⁵⁷

Når det gjelder statsløses stilling, er Norge bundet av både internasjonale og regionale konvensjoner som hver og en oppstiller rammer for anvendelsen av norsk lovgivning. Relevante konvensjoner er FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954, FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961, FNs barnekonvensjon og Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997. I tillegg kan

¹⁵⁶ Prop. 126 L (2016–2017) s. 86, hvor det fremgår at når «*det gjelder barnefamilier, må det først vurderes om hensynet til barnets beste veier så tungt at foreldrene ikke kan interneres*».

¹⁵⁷ Lov om norsk statsborgerskap av 10. juni 2005 § 3.

¹⁵⁸ UNHCR, *Mapping statelessness in Norway*, 2015.

¹⁵⁹ G-08/2016.

¹⁶⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, høringsbrev av 14. juli 2017 med forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften.

¹⁶¹ Vår høringsuttalelse av 16. oktober 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

også nevnes at FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 24 nr. 3 oppstiller forpliktelser på dette området.

UNHCR foretok i 2015 en kartlegging av statsløses stilling i Norge og ga flere anbefalinger om hvordan det norske regelverket kan forbedres for å være bedre i samsvar med de internasjonale forpliktelsene.¹⁵⁸ UNHCR påpekte at FNs konvensjon om statsløses stilling ikke åpnet for et krav om at en statsløs som er født i Norge, må ha lovlig opphold, slik statsborgerloven § 16 oppstiller krav om.

I 2016 ga Justis- og beredskapsdepartementet en instruks om tolkningen av statsborgerloven. Av instruksen fremgår det at statsborgerloven ikke er forenlig med de krav som følger av de internasjonale forpliktelsene når det gjelder statsløse søkere som er født i Norge.¹⁵⁹ Instruksen presiserer derfor at det for statsløse søkere som er født i Norge, er et krav om at vedkommende må ha vært *bosatt* i landet i tre år. Det er med andre ord ikke et krav om *lovlig opphold*, slik det fremgår av statsborgerloven. Instruksen imøtekommer på dette punktet anbefalingen fra UNHCR. For å sikre statsløse barns rettigheter burde imidlertid de krav som følger av våre folkerettslige forpliktelser, være nedfelt i lov eller forskrift, og ikke kun fremgå av instrukser. UNHCRs anbefalinger kan være et nyttig verktøy i dette arbeidet.

Sommeren 2017 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften, med det formål å stramme inn vilkårene for norsk statsborgerskap.¹⁶⁰ Innstrammingsforslaget omfatter også statsløse. Lovforslaget legger opp til ett regelsett som gjelder statsløse barn som har lovlig opphold, og ett regelsett som gjelder statsløse barn uten lovlig opphold.

NIM mener høringsforslaget er mangelfullt utredet, særlig når det gjelder de menneskerettslige rammene for statsborgerskap.¹⁶¹ De ulike konvensjonene oppstiller til dels forskjellige vilkår knyttet til samme type rettigheter. Blant annet kan det stilles vilkår for innvilgelse av statsborgerskap til statsløse barn etter Europarådets konvensjon som ikke kan oppstilles etter FNs konvensjon om statsløses stilling, og omvendt. Departementet har ikke vurdert hva som *samlet kan* utledes av disse forpliktelsene.

Departementet har heller ikke vurdert hvordan disse forpliktelsene stiller seg i lys av bestemmelsen i FNs barnekonvensjon om at alle barn har rett til å erverve statsborgerskap. I slike tilfeller, hvor flere internasjonale forpliktelser oppstiller ulike vilkår, vil det være de mest vidtrekkende forpliktelsene som gjelder. Dette innebærer at bestemmelsene med sterkest rettighetsbeskyttelse gjelder. Lovforslaget som er fremmet, fremstår lite forenlig med det som *samlet kan* utledes av de internasjonale forpliktelsene. NIM støtter derfor ikke lovforslaget slik det er utformet, og etterlyser en nærmere vurdering av og begrunnelse for forslaget.

«Norge er bundet av FNs konvensjon om statsløses stilling. Men norske myndigheter gjør ingenting for å identifisere statsløse og gi dem rettighetene de har krav på etter konvensjonen. Norge må høre på FNs høykommissær for flyktninger, og snarest etablere en statsløshetsprosedyre.»

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Generalsekretær Ann-Magrit Austenå

Lovforslaget har to alternative spor for tap av statsborgerskap som følge av fremferd som er sterkt til skade for norske interesser.

Det ene sporet er strafferettslig. Her legges det opp til at statsborgerskap kan tapes ved domfellelse for forbrytelse mot bestemmelse i straffeloven kapittel 16, 17 eller 8, som kan medføre fengsel i mer enn seks år. Statsborgerskap kan da fradømmes som rettighetstap i straffesaken. I vårt høringsinnspill påpekte vi at ikke enhver overtredelse av de aktuelle straffebestemmelsene automatisk oppfyller Europarådskonvensjonens krav for at en statsborger skal kunne fratas sitt statsborgerskap.¹⁶⁸ Departementet foretok en gjennomgang av de enkelte straffebestemmelsene, hvoretter noen av disse ble unntatt. Det ble videre oppstilt som separat tilleggsvilkår at den straffbare handlingen også må være «*sterkt til skade for Norges vitale interesser*».¹⁶⁹

Det andre sporet er administrativt. I dette forvaltningssporet er det ikke et vilkår at den det gjelder, er blitt straffedømt for den aktuelle handlingen. Statsborgerskap kan fratas dersom det er sterk sannsynlighetsovervekt for «*fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser*» og hensynet til «*grunnleggende nasjonale interesser*» tilsier det. Ved rettslig prøving av forvaltningsvedtak skal det gis rettshjelp uten behovsprøving. I vårt høringsinnspill hadde vi flere merknader til denne delen av forslaget, blant annet at det måtte fastsettes klare føringer for forvaltningens praktisering av «*kan-skjønnet*». Dette ble også fulgt opp i lovproposisjonen.¹⁷⁰

I vårt høringsinnspill konkluderte vi med at det var *mest nærliggende* at fratakelse av statsborgerskap på administrativt grunnlag ikke ville bli ansett som straff etter EMK artikkel 6, artikkel 7 og tilleggsprotokoll 7, artikkel 4. I proposisjonen bygger departementet på samme syn. Vi vil imidlertid understreke at verken norske domstoler eller EMD har tatt stilling til dette spørsmålet, og at det er mulig at fratakelse i forvaltningssporet etter omstendighetene kan bli ansett som straff. I høringsinnspillet anbefalte vi derfor at den administrative ordningen tilpasses strafferettslige rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK. Forslaget ble ikke tatt til følge.

Utfordring

Administrativ fratakelse av statsborgerskap på grunn av «*fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser*» kan etter omstendighetene bli ansett som straff etter EMK. Det aktiverer i så fall en del straffeprosessuelle rettigheter som lovforslaget ikke ivaretar.

¹⁶⁸ Europarådskonvensjonen om statsborgerskap art. 7, nr. 1 bokstav d.

¹⁶⁹ Prop. 146 L (2016–2017) s. 31–34 og 59–60.

¹⁷⁰ Ibid. s. 40.

¹⁶² Prop. 146 L (2016–2017).

¹⁶³ NIMs høringsuttalelse av 28. februar 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁶⁴ Statsborgerloven § 3.

¹⁶⁵ Europarådskonvensjonen om statsborgerskap art. 7, nr. 1 bokstav d.

¹⁶⁶ Se bl.a. Grunnloven §§ 102 og 113, EMK art. 8 og 6 og Europarådskonvensjonen om statsborgerskap art. 4.

¹⁶⁷ Prop. 146 L (2016–2017) s. 38–39.

NIM bemerker for øvrig at norske myndigheter har forpliktet seg internasjonalt ved å ratifisere konvensjoner som har som formål å redusere statsløshet globalt. Når norske myndigheter samtidig fremmer lovforslag som i realiteten vil medføre at enkelte statsløse barn i Norge i praksis vil leve hele sin barndom som statsløse, eksponerer dette en stor forskjell mellom Norges internasjonale engasjement og hvordan norske myndigheter agerer på nasjonalt nivå.

Anbefaling

For at statsløse barns rettigheter i Norge skal sikres, bør de krav som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, fremgå av lov eller forskrift. Regjeringen bør ikke gå videre med forslag til ny §§ 16a og 16b i statsborgerloven, slik disse bestemmelsene var utformet i høringsbrev av 14. juli 2017. Forslaget bør revurderes i lys av hva som samlet kan utledes av Norges folkerettslige forpliktelser på området.

Tap av statsborgerskap

I 2017 ble det også foreslått bestemmelser i statsborgerloven om tap av norsk statsborgerskap for den som har utvist fremferd som er sterkt til skade for norske interesser.¹⁶² Det har ikke tidligere vært adgang til å frata gyldig innvilgede statsborgerskap som reaksjon på uønsket atferd. NIM avga høringsuttalelse i saken.¹⁶³

Både Europarådskonvensjonen om statsborgerskap og FNs konvensjon om begrensning av statsløshet setter grenser for statens adgang til å frata statsborgerskap. Ved motstrid står statsborgerloven tilbake for internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹⁶⁴ Konvensjonene har som mål at man skal unngå statsløshet, og et utslag av dette er blant annet at en norsk statsborger ikke kan fratas sitt statsborgerskap hvis det leder til statsløshet. En forutsetning for tap av norsk statsborgerskap er derfor at en person har et annet statsborgerskap i tillegg. Konvensjonene fastsetter også hva som kan berettige fratakelse av statsborgerskap. Etter Europarådskonvensjonen kan statsborgerskap fratas ved «*conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party*».¹⁶⁵ I tillegg utgjør legalitetsprinsippet, retten til privatliv og retten til rettferdig rettergang menneskerettslige skranker som staten må iakttå.¹⁶⁶

Med utgangspunkt i lovskravet i Grunnloven, EMK artikkel 8 og Europarådskonvensjonen var et sentralt poeng i vårt høringsinnspill at departementet burde presisere innholdet og vurderingstemaet i vilkårene om «*fremferd sterkt til skade for norske interesser*» og «*grunnleggende nasjonale interesser*». Dette ble fulgt opp i proposisjonen.¹⁶⁷



Den harde behandlingen av avviste asylsøkere og andre såkalt papirløse er en stor menneskerettslig utfordring. Spesielt det at mange i denne gruppen lever med alvorlige helseproblemer uten tilgang på adekvat helsehjelp. Forholdene på utlendingsinternatet på Trandum, herunder bruken av isolat for psykisk sårbare personer, er bekymringsfulle.

Antirasistisk senter
Leder Rune Berglund Steen

Barnevern

¹⁷¹ I enkelte tilfeller kan det besluttes at visse hjelpe-tiltak skal iverksettes selv om familien ikke samtykker, jf. barnevern-loven § 4-4 tredje ledd.

¹⁷² HR-2017-2015-A. Les mer om denne dommen i *Domsoppsummeringer* i årsmeldingens del 3.

Staten har en plikt til å respektere retten til familieliv. Samtidig har den en plikt til å sikre at barn ikke utsettes for vold, overgrep og omsorgssvikt. Disse menneskerettighetene kommer ofte i konflikt med hverandre.

Det norske barnevernet har en grunnleggende rolle for å sikre barns menneskerettigheter i Norge. Gjennom sitt arbeid styrker barnevernet statens faktiske gjennomføring av barns rett til omsorg og helse, og beskytter dem mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Samtidig har barnevernstjenesten, fylkesnemnda og domstolene en svært krevende oppgave i å balansere de til dels kryssende menneskerettighetene som gjør seg gjeldende på barnevernsfeltet.

Barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste som skal bistå familier som trenger hjelp for å ivareta omsorgen for egne barn. De fleste av familiene som trenger hjelp, får hjelpetiltak i hjemmet. Slike hjelpetiltak kan være direkte knyttet til barnet, mens andre vil rette seg mot foreldrene. De fleste hjelpetiltak kan bare iverksettes dersom familien samtykker.¹⁷¹

I noen saker er ikke hjelpetiltak tilstrekkelig, og barnet må plasseres utenfor hjemmet. Slik plassering kan skje enten med eller uten samtykke fra foreldrene. Barnevernet kan også sette i gang ytterligere tiltak når barnet er plassert utenfor hjemmet, som begrensninger i foreldrenes muligheter til samvær med barnet, fratakelse av foreldreansvar og i ytterste konsekvens også adoptere barnet bort mot foreldrenes vilje.

I tilfeller hvor barn blir plassert utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, såkalt omsorgsovertakelse, er det et inngrep i barnets og foreldrenes rett til familieliv etter blant annet EMK artikkel 8.

I 2017 har EMD avgjort flere norske barnevernssaker. På nasjonalt plan har Høyesterett tatt stilling til hvilke krav som stilles etter EMK artikkel 8 i tilfeller hvor tilknytningen mellom biologiske foreldre og barn er svak.¹⁷² Videre har NTNU Samfunnsforskning utgitt rapporten *Myter og realiteter – Innvandreres møte med barnevernet*, som blant annet ser på om innvandrere er overrepresentert på

barnevernsstatistikken. Barne- og likestillingsdepartementet har begynt arbeidet med å følge opp barnevernsutvalgets forslag til ny barnevernlov.

Norske barnevernssaker i EMD

I årsmeldingen for 2016 omtalte vi at åtte norske barnevernssaker var kommunisert for EMD.¹⁷³ Våren 2017 ble nok en norsk barnevernssak kommunisert. I tillegg til disse ni sakene har EMD i perioden 2016–2017 også avvist tre norske barneverns-saker med en omfattende begrunnelse.¹⁷⁴ EMD avsa dom i to av de ni sakene høsten 2017, og frifant staten i begge sakene.¹⁷⁵

I den første dommen, *M.L v. Norge*, var spørsmålet om staten hadde brutt EMK artikkel 8 ved å plassere et barn i fosterhjem utenfor sin biologiske familie på tross av at mor ønsket en familieplassering. Den andre dommen, *Strand Lobben og andre v. Norge*, ble avsagt med skarp dissens. Fire av dommerne mente Norge ikke hadde brutt en mors rett til familieliv ved å tillate adopsjon av en tre og et halvt år gammel gutt mot morens vilje, mens et mindretall på tre dommere kom til motsatt resultat.

De to dommene og de tre begrunnede beslutningene om avvisning illustrerer hvordan EMD foretar en inngående vurdering av den nasjonale *beslutningsprosessen* i barnevernssaker.¹⁷⁶ I flere av sakene viser EMD til at selve avgjørelsesprosessen i de norske barnevernssakene har vært tilfredsstillende. EMD har blant annet vist til at sakene har pågått over flere dager i både fylkesnemnda og i domstolene, at foreldrene har vært bistått av advokat under hele prosessen, at det har vært omfattende vitneførsel og at sakkyndige vitner har vært ført. Foreldrenes retts-sikkerhet har derfor vært godt ivaretatt.

EMD er mer tilbakeholden med å overprøve nasjonale myndigheters konkrete vurdering av *nødvendigheten* av selve omsorgsovertakelsen. Dette uttrykkes ofte som at staten har en relativt stor skjønnsmargin. Bakgrunnen for dette er at EMD mener nasjonale domstoler som har behandlet saken med muntlige forhandlinger og bred bevisførsel, er bedre rustet til å foreta disse vurderingene enn det EMD selv er, siden den avgjør saken på grunnlag av skriftlig materiale. Men skjønnsmarginen er også vid fordi EMD ikke anser seg selv som en fjerde rettsinstans. Det er ikke EMDs oppgave å sette seg i nasjonale domstolars sted. Dette kalles ofte subsidiaritetsprinsippet – EMDs prøving er subsidiær til den nasjonale rettsprosess og rettslige avveining. Når det gjelder nødvendigheten av selve omsorgsovertakelsen, herunder også hvor barnet skal plasseres, nøyer derfor EMD seg ofte med å vurdere om nasjonale myndigheter har gitt *en relevant og tilstrekkelig begrunnelse* for inngrepet. Dette gjorde domstolen også i den første norske barnevernssaken som ble avgjort høsten 2017, *M.L v. Norge*.

¹⁷³ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 63. «*Kommunisert for EMD*» vil si at EMD har bedt den norske stat om å svare på klager mot Norge for påståtte brudd på klagernes menneske-rettigheter etter EMK.

¹⁷⁴ Sak 15633/15, 3145/16 og 51374/16.

¹⁷⁵ *M.L v. Norge* (43701/14) og *Strand Lobben og andre v. Norge* (37283/13). Sistnevnte dom er avsagt under dissens og er i skrive-stund ikke retts-kraftig.

¹⁷⁶ Les mer generelt om betydningen av god utredning og vurdering av menneskerettslige spørsmål i nasjonale prosesser i Mestad/Kierulf, *Realitet og representativitet i debatten om menneskerettsjus*, Lov og Rett nr. 10 2017 s. 627, og NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 19.

¹⁷⁷ Se f.eks. *Strand Lobben og andre v. Norge*, avsnitt 106: «Such measures should only be applied in exceptional circumstances and could only be justified if they were motivated by an overriding requirement pertaining to the child's best interests.»

¹⁷⁸ Ibid. avsnitt 6 av dissensen, hvor det fremgår at mindretallet er uenig med flertallet i «the manner in which they have considered, or perhaps distanced themselves, from the concrete circumstances of the present case []».

Statenes skjønnsmargin er imidlertid mindre jo mer inngripende tiltaket fra barnevernet er. For eksempel er nektelse av samvær, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon svært inngripende tiltak – de bryter i realiteten alle familiebånd. Med mindre slike tiltak er gjennomført i tråd med en målsetting om å gjenforene barn og foreldre, er de kun tillatt dersom det foreligger *eksepsjonelle omstendigheter* og tiltaket i hovedsak er motivert ut fra *hensynet til barnets beste*.¹⁷⁷ EMD foretar normalt en mer aktiv prøving av disse inngrepene ettersom de er så omfattende. Dette gjør at statens skjønnsmargin ved slike tiltak er snevrere.

Dette rettslige utgangspunktet ble også lagt til grunn av alle dommerne i den andre norske barnevernssaken fra høsten 2017, *Strand Lobben-saken*. Flertallet og mindretallet hadde likevel helt ulike syn på om Norge hadde overholdt sine menneskerettslige forpliktelser. Uenigheten synes både å bunne i hvor langt EMD skal gå i sin overprøving av nasjonale domstolars vurdering i saker om adopsjon, og i ulik betoning av faktum i saken.¹⁷⁸

Flertallet gikk gjennom de norske avgjørelsene i barnevernssaken og vurderte om norske myndigheters begrunnelse for tiltaket var relevant og tilstrekkelig, og om det var motivert ut fra hensynet til barnets beste. Under henvisning til at norske myndigheter hadde konkludert med at mor ikke hadde hatt en positiv utvikling i sin samværskompetanse med barnet, at den norske avgjørelsesprosessen var rettferdig, og at norske myndigheter hadde fordelene av direkte kontakt med partene, mente flertallet at det forelå slike eksepsjonelle omstendigheter som kunne begrunne adopsjon i dette tilfellet. Flertallet mente også at myndighetenes beslutning om å tillate adopsjon i hovedsak var motivert ut fra hensyn til barnets beste. Det synes derfor som om flertallet vektlegger subsidiaritetsprinsippet, og er tilbakeholdne med sin overprøving når de vurderer den nasjonale prosessen som god, og når de norske beslutningene er begrunnet og avveid på en forsvarlig måte etter kriterier utpenslet i EMDs praksis. Flertallets votum kan også leses som en dreining mot at barnets behov og rettigheter i større grad enn tidligere får gjennomslag på bekostning av foreldrenes rettigheter.

Mindretallet, derimot, går betydelig lenger i sin vurdering av norske myndigheters begrunnelse og de bevis begrunnelsen støtter seg på, den positive utviklingen hos mor, og om det kunne vært gjort mer for å tilrettelegge for samvær mellom mor og barn underveis. Det synes som om mindretallet mener at norske myndigheters begrunnelse for adopsjon verken er tilstrekkelig eller har klar nok støtte i bevisene i saken. Mindretallet vektlegger også tyngre enn flertallet at alle barnevernstiltak skal være midlertidige og ha som utgangspunkt at barn og biologiske foreldre skal gjenforenes.

Norsk barnevernstjeneste har hatt både internasjonalt og nasjonalt søkelys rettet mot seg. Sakene som nå er avgjort av EMD, er altså de første i en rekke på ni. Så langt gir ikke avgjørelsene fra EMD holdepunkter for å si at norsk barnevern går for langt i sine tiltak. Det er imidlertid mange saker som gjenstår, og det er derfor for tidlig å si om det er behov for å justere det norske regelverket eller praksis på barnevernfeltet.

Det er viktig å være oppmerksom på at det er vanskelig å si noe sikkert om hvor representative disse sakene er for de menneskerettslige utfordringene på barnevernområdet. En problemstilling de ikke reflekterer, og som også er svært vesentlig, er de sakene som ikke fanges opp av hjelpeapparatet, og som fører til at barn *ikke* får den omsorgen de har rett på etter våre menneskerettslige forpliktelser. Dette gis det konkrete eksempler på i barnevoldutvalgets utredning NOU 2017:12 *Svikt og svik*, som du kan lese mer om under temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingen.

Innvandrerer møte med barnevernet

På europeisk plan er det svært ulike tilnærminger til offentlig omsorg for barn og til hvilken terskel det kulturelt og rettslig sett er for at staten skal kunne gripe inn i familielivet. Med bakgrunn i enkeltsaker som involverer utenlandske borgere, har det de siste årene vært protester mot norsk barnevern i en rekke europeiske land. Kritikken har vært sterk og ikke alltid hatt utgangspunkt i riktige faktiske og rettslige forhold. Påstandene har blant annet vært at norsk barnevern kidnapper barn, og at barnevernet straffer dem med overgrep fra voksne. Den mer saklige delen av kritikken er at norsk barnevern går for aktivt inn i forholdet mellom barn og deres foreldre, på bekostning av foreldrenes interesser.¹⁷⁹ Det er også skapt et inntrykk av at foreldre ikke har et reelt rettsvern. Den internasjonale kritikken illustreres dessuten av at enkelte europeiske land har intervenert, eller hatt et ønske om å intervenere, i flere av de norske barnevernssakene som er kommunisert for EMD.

Deler av kritikken gir grunn til å stille spørsmål ved om familier fra de land kritikken kommer fra, er overrepresentert i norsk barnevernsstatistikk.

I juni 2017 utga NTNU Samfunnsforskning en forskningsrapport kalt *Myter og realiteter – Innvandreres møte med barnevernet* på oppdrag fra Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet.¹⁸⁰ I rapporten gjennomgås blant annet registerdata, med tanke på å undersøke om noen land er overrepresentert på barnevernsstatistikken. Rapporten viser at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i barnevernsstatistikken når det gjelder *hjelpetiltak*. For *omsorgsovertakelser* er det imidlertid liten forskjell mellom barn med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen. Rapporten viser også at i flere av de landene hvor kritikken mot Norge har vært størst, ligger andelen omsorgsovertakelser under gjennomsnittet for resten av

¹⁷⁹ Se nærmere i Emberland, *Det norske barnevernet under lupen*, Lov og Rett nr. 6 2016.

¹⁸⁰ Berg, Paulsen, Midjo, Haugen, Garvik og Tøssebro, *Myter og realiteter – Innvandreres møte med barnevernet*, juni 2017.

befolkningen. Rapporten gir faktagrunnlag knyttet til holdbarheten av deler av den internasjonale kritikken. Slik forskning er viktig, ettersom feilaktige forestillinger om barnevernets rolle kan skade tilliten til hjelpeapparatet, noe som igjen kan svekke barns rettigheter.

Oppfølging av NOU 2016: 16 Ny barnevernslov

Barnevernslovutvalget avga i 2016 en utredning med en helhetlig gjennomgang av barnevernsloven.¹⁸¹ Barne- og likestillingsdepartementet fremmet i 2017 en lovproposisjon til Stortinget hvor deler av utredningen er fulgt opp.¹⁸² I proposisjonen foreslår regjeringen blant annet å lovfeste at barn har rett til nødvendige tiltak fra barnevernet. Dette forslaget innebærer at barn i større grad anerkjennes som selvstendige individer med egne rettigheter i barnevernloven. Proposisjonen inneholder også flere lovforslag som skal bidra til bedre forebyggende arbeid, slik at man kan gripe inn tidligere dersom barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt. I tillegg foreslås det å forenkle reglene om opplysningsplikt til barnevernet, slik at reglene skal bli enklere å anvende.

Dette er positivt. Staten har etter menneskerettighetene en positiv plikt til å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. En rettighetsfesting av barns rett til nødvendige barnevernstjenester, og tiltak for å avdekke alvorlig omsorgssvikt på et tidlig stadium, vil være viktige virkemidler for å ivareta statens forpliktelser på dette området.

Regjeringen foreslår også å lovfeste at barn har en rett til medvirkning i barnevernssaker, blant annet under henvisning til at undersøkelser viser at barn medvirker for lite i disse sakene. Det samme fremgår av NOU 2017: 12 *Svikt og svik*, hvor et utvalg har foretatt en gjennomgang av svært alvorlige saker der barn har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt. Også denne utredningen avdekker avvik mellom barns formelle rett til å bli hørt, og hvordan disse rettighetene gjennomføres i praksis.¹⁸³ Det er viktig, for å styrke barns rett til å bli hørt etter Grunnloven og FNs barnekonvensjon, å få på plass en presisering av at barns rett til medvirkning gjelder for anvendelse av hele loven og ved alle stadier i en barnevernssak. Like viktig er det imidlertid at det også settes i verk tiltak slik at barns rett til å bli hørt sikres i praksis, og at man styrker kompetansen til å gjennomføre gode og trygge samtaler med barn.

En av problemstillingene som adresseres i barnevernsutvalgets utredning, som så langt ikke er fulgt opp, er samværspraksis ved langvarige omsorgsplasseringer. Dette omtalte vi i vår årsmelding for 2016.¹⁸⁴

Høyesterett har uttalt at det ikke er mulig å fastsette en fast «tålegrense», og at hvilket samværsomfang som er til barnets beste, vil variere fra sak til sak.¹⁸⁵

Basert på tidligere rettspraksis uttalte Høyesterett videre at samværsomfanget ved langvarige fosterhjemsplasseringer i de fleste tilfeller varierer mellom tre og seks samvær pr. år, og tar dette som et utgangspunkt i sin vurdering av den enkelte sak. Etter EMDs praksis skal samværsomfanget søke å legge til rette for en potensiell gjenforening, samtidig som man må fastsette et samværsomfang som er til det beste for barnet. Barnevernslovutvalget uttalte at det å fastsette et samvær på tre til seks ganger i året umiddelbart etter en omsorgsovertakelse, vil kunne føre til en krenkelse av EMK artikkel 8.¹⁸⁶ Utvalget fremhever at dette særlig kan være tilfellet dersom foreldrene ikke gis hjelp til å bedre sin omsorgskompetanse. NIM mener utvalget her reiser viktige menneskerettslige spørsmål, og vi anbefalte i årsmeldingen for 2016 at det i det videre lovarbeidet bør klargjøres hvordan samværsomfang skal fastsettes for å være i tråd med våre menneskerettslige forpliktelser.¹⁸⁷ Denne anbefalingen er fortsatt aktuell.

EMD har som nevnt for tiden flere norske barnevernssaker til behandling, der spørsmålet i flere av dem nettopp dreier seg om hvorvidt foreldrene har fått for lite samvær med sine barn etter omsorgsplassering. For lite samvær kan være utfordrende fordi det gjør at det i praksis ofte vil være vanskelig å få til en gjenforening mellom foreldre og barn. Samtidig må også hensynet til barnets beste være grunnleggende ved fastsettelse av samværsomfanget. Dette er en vanskelig balansegang, noe *Strand Lobben og andre v. Norge* er et illustrerende eksempel på. I denne saken gjorde begrenset samvær etter omsorgsovertakelsen at båndet mellom biologisk mor og barnet ble meget svakt. Flertallet synes å legge til grunn at den svake tilknytningen var et relevant argument i norske myndigheters begrunnelse for å tillate adopsjon. Flertallet uttalte også at en svak tilknytning mellom biologiske foreldre og barn har betydning for graden av beskyttelse etter EMK artikkel 8.¹⁸⁸ Mindretallet problematiserte derimot at mor alene ble holdt ansvarlig for det svake båndet, og viste til at norsk samværspraksis er svært restriktiv.¹⁸⁹

Anbefaling

► Norske myndigheter bør i det videre arbeidet med ny barnevernslov klargjøre hvordan samværsomfang skal fastsettes for å være i tråd med våre menneskerettslige forpliktelser.

¹⁸⁷ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 62.

¹⁸⁸ *Strand Lobben og andre v. Norge* avsnitt 123.

¹⁸⁹ Ibid. dommens dissens avsnitt 24.

¹⁸¹ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*. Utredningen er nærmere omtalt i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 60 fig. Vår høringsuttalelse til utredningen er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁸² Prop. 169 L (2016–017). Proposisjonen er i skrivende stund ikke behandlet av Stortinget.

¹⁸³ Les mer under temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingen.

¹⁸⁴ NIMs årsmelding for 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 60–63.

¹⁸⁵ Rt. 2012 s. 1832. Se også kapittel 13.6 i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*.

¹⁸⁶ NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov* s. 187.

Vold og overgrep

¹⁹⁰ Vista Analyse, *Samfunns-økonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*, Rapport 2012/41 s. 8.

¹⁹¹ NOU 2017: 12 *Svikt og svik* s. 28.

¹⁹² Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017).

¹⁹³ Opptrappingsplanen er møtt med mye kritikk for å være for lite forpliktende og med manglende ressursbevilgninger. Særlig Barneombudet, Redd Barna og UNICEF har vært kritiske.

Vold og seksuelle overgrep er et omfattende problem i Norge. Det er anslått at omkring 150 000 personer utsettes for vold i nære relasjoner hvert år.¹⁹⁰ 8–14 prosent av den kvinnelige befolkningen har vært utsatt for vold fra partner, og én av ti 16–17-åringer opplyser om erfaring med vold fra foresatte.¹⁹¹

Ved siden av de traumer og skader overgrep påfører enkeltindivider, er dette en alvorlig menneskerettsutfordring i Norge. Selv om menneskerettighetene i utgangspunktet forplikter stater og ikke privatpersoner, har statene en menneskerettslig plikt til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep. Denne *positive forpliktelsen* innebærer at politiet må beskytte voldsutsatte og sikre effektiv etterforskning av vold og overgrep. Forpliktelsene innebærer også at Norge må sikre at annet hjelpeapparat enn politiet iverksetter effektive tiltak for å beskytte personer mot å bli utsatt for vold fra andre. Norske myndigheter har allerede iverksatt mange tiltak for å forebygge og forhindre vold og overgrep.

I 2014 igangsatte både Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) og NOVA Velferdsforskningsinstitutt sine forskningsprogrammer om vold i nære relasjoner. Programmene er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Forskningsprogrammene strekker seg over fem år, og i 2017 er det blitt publisert en rekke forskningsresultater i regi av disse programmene. Forskningen kan gi et godt kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av tiltak som kan forebygge og beskytte mot vold og overgrep, og NIM ser det som svært positivt at myndighetene prioriterer forskning på dette området.

I april 2017 behandlet justiskomiteen regjeringens opptrappingsplan mot vold i nære relasjoner og vold og overgrep mot barn.¹⁹² Opptrappingsplanen gjelder for perioden 2017–2021 og er en oppfølger av regjeringens handlingsplan *Et liv uten vold* (2014–2017).

NIM mener at planen skisserer mange gode tiltak. For at den skal føre til et forsterket menneskerettsvern, må det imidlertid tilføres tilstrekkelige ressurser som muliggjør effektiv implementering av de riktige tiltakene.¹⁹³

I 2017 er det også foretatt flere endringer i helselovgivningen som tydeliggjør og dermed styrker ansvaret helse- og omsorgstjenestens ledelse har for å bidra til at vold og seksuelle overgrep blir forebygget, avdekket og avverget.¹⁹⁴ Det foreligger også forslag til endringer i barnevernsloven som vil bedre beskyttelsen av barn.¹⁹⁵ Et annet positivt tiltak er *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, som gir et godt grunnlag for å styrke politiets behandling av denne type saker ytterligere.¹⁹⁶ I tillegg har myndighetene i alle de tolv politidistriktene etablert støttesenter for kriminalitetsutsatte som skal gi hjelp og veiledning til fornærmede.¹⁹⁷ I 2017 trådte også Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen) i kraft i Norge.

Til tross for flere gode tiltak fra regjeringens side har likevel FNs kvinnekomité i sine konkluderende merknader fra Norges eksaminasjon i 2017 uttrykt bekymring for en rekke forhold knyttet til vold og overgrep.¹⁹⁸ Komiteen peker blant annet på det høye antallet av kvinner som blir utsatt for både vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep i Norge. Komiteen uttrykker også bekymring for at såkalt motsatt voldsalarm sjelden blir brukt som beskyttelsestiltak. Komiteen ga norske myndigheter flere anbefalinger, herunder at myndighetene må styrke sin innsats i forebyggingsarbeidet mot vold og overgrep, særlig ved vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep. NIM deler komiteens bekymringer og anbefalinger.

I 2017 har det vært flere saker som gir grunn til å stille spørsmål ved om statens positive forpliktelser er godt nok overholdt i Norge. Dette gjelder særlig saker der sårbare grupper er berørt, som barn,¹⁹⁹ urfolk og eldre. Utfordringer knyttet til disse gruppene vil bli omtalt i det følgende.

Barnevoldutvalget – NOU 2017: 12 Svikt og svik

I NOU 2017: 12 *Svikt og svik* gjennomgås 20 alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Hensikten har vært å avdekke om det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene. Funnene utvalget gjorde, var så graverende at utvalget mente ord som «systemsvikt» ikke var dekkende, og at dette først og fremst handlet om *svik* mot barn.²⁰⁰

Det er første gang et offentlig utvalg har gjennomgått et knippe av de mest alvorlige av disse sakene og pekt på en rekke årsaker til at de ikke ble fanget opp på et langt tidligere tidspunkt. En sentral årsak til svikten som ble avdekket, var manglende kunnskap og kompetanse i hjelpetjenestene, og sviktende samarbeid og samordning dem imellom.

¹⁹⁴ Eks.: Tannhelsetjenesteloven § 1-3 c, spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 f, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3a, som alle trer i kraft 1. januar 2018. Se Prop. 71 L (2016–2017).

¹⁹⁵ Flere av disse forslagene er omtalt under temaet om *Barnevern* i årsmeldingen.

¹⁹⁶ Undersøkelsen omtales under temaet om *Rettspleie* i årsmeldingen.

¹⁹⁷ Tidligere offeromsorgskontoret.

¹⁹⁸ CEDAW/C/NOR/CO/9.

¹⁹⁹ Antall registrerte anmeldelser for seksuelle overgrep overfor barn har økt fra 2016, se *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2017, kommenterte Strasak-tall*, Kripos, 23. januar 2018 kapittel 3.4. Ifølge Kripos skyldes økningen avdekking av mørketall, men tallene representerer også en reell økning, særlig knyttet til overgrep ved bruk av internett. En styrking av politiets kapasitet og kompetanse på dette området vil være viktig for å ivareta statens plikt til å sikre barn også mot slikt typer overgrep, som ofte vil innebære gjentatte krenkelser ettersom bilder og filmer spres i stor skala.

²⁰⁰ NOU 2017: 12 *Svikt og svik* s. 11.

²⁰¹ Vår høringsuttalelse av 4. desember 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

²⁰² Se bl.a. Rt. 2013 s. 588 avsnitt 45–50, *Opuz v. Tyrkia, Z og andre v. Storbritannia* (33401/02) og Kjelby, *Påtalerett* (2017) s. 126 med videre henvisninger.

²⁰³ NOU 2017: 12 hhv. s. 55 og s. 12.

²⁰⁴ Ibid. s. 60.

²⁰⁵ HR-2017-1996-U og HR-2017-18-U.

NIM har avgitt høringsuttalelse til utredningen, der vi redegjør nærmere for det menneskerettslige rammeverket for statens plikt til å beskytte barn og unge mot vold og overgrep etter Grunnloven, barnekonvensjonen og EMK.²⁰¹ Viktige bestemmelser er blant annet EMK artikkel 2 om retten til liv, artikkel 3 om retten til fravær av tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling og artikkel 8 om retten til privatliv.

Ifølge disse bestemmelsene har en person som utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt, et krav på effektiv etterforskning og straffeforfølgning av gjerningsmannen. Politi og hjelpeapparat må sørge for adekvat og effektiv beskyttelse til personer som risikerer å utsettes for vold fra andre. For eksempel må politiet beskytte en kvinne som trues av sin eksmann, skoler må ha rutiner for å oppdage seksuelle overgrep, og barnevernet og politiet må sikre at informasjonsflyten dem imellom er effektiv. Mangelfull koordinering og agering hos det offentlige hjelpeapparatet kan føre til at staten bryter sine positive forpliktelser under EMK.²⁰²

I NOU 2017: 12 belyser utvalget svikt i de gjennomgåtte sakene som er relevante både med hensyn til effektiv straffeforfølgning og ved at utvalget har sett eksempler på tilfeller hvor hjelpeapparatet for øvrig har vært kjent med foreldrenes volds-tendenser eller sviktende omsorgskapasitet, uten å gripe inn eller melde videre.²⁰³ NIM mener at funnene fra utvalget gir klare indikasjoner på at statens menneskerettslige forpliktelser er blitt brutt i flere av sakene utvalget har gjennomgått. NIM viser til utvalgets oppsummering, som støtter opp om en slik konklusjon:

*«Barna i sakene utvalget har gjennomgått, har opplevd belastninger som det er samfunnets plikt å beskytte dem mot. Mange av sviktene utvalget har identifisert, er av en slik art at utvalget finner det riktig å kalle det svik mot disse barna. I de fleste av sakene har det offentlige hatt nok av indikasjoner på at noe var galt. Tjenestene burde derfor grepet inn tidligere. I mange av sakene har unnlatelsessyndene vært svært grove. Åpenbare tegn på at barna led overlast, har blitt oversett. Betydelige risikofaktorer har blitt ignorert. I flere av sakene har barn sagt klart fra om hva de har blitt utsatt for uten å bli hørt. Gjentatte bekymringsmeldinger har blitt lagt bort uten undersøkelse. Tjenestepersoner har kjent risikoen barna har levd under, uten å melde fra eller gripe inn. Mange har fått hele sin oppvekst, fra de var spedbarn til de ble voksne, sterkt preget av vold, overgrep og omsorgssvikt.»*²⁰⁴

Utvalget fant også en rekke eksempler på at tjenestene ikke snakket med barna, eller at barna ble snakket med på en utrygg måte. Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt ved alle handlinger og avgjørelser som angår dem.²⁰⁵ Dette er viktig fordi det er helt grunnleggende å ha innsikt i barnets eget syn for å kunne identifisere hva som er *barnet beste*. Det er

«Vold mot barn har store kostnader for både ofrene og samfunnet. Beskyttelse av barn mot vold må prioriteres på linje med andre store folkehelseutfordringer.»

Barneombudet
Barneombud Anne Lindboe

²⁰⁶ NOU 2017: 12 s. 106.

²⁰⁷ Eriksen, Hansen, Javo, Schei, *Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami population Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study*, Scandinavian Journal of Public Health, 2015.

²⁰⁸ Det er ikke kjent om den samiske befolkningen opplever mer vold i nære relasjoner enn andre. Samtidig viser rapporten at 80 prosent av de spurte kjente voldsutøveren. Forskningen sier heller ikke noe om overgripernes etniske bakgrunn.

²⁰⁹ *Om du tør å spørre, tør folk å svare*, NKVTS, rapport nr. 2 2017.

avgjørende at man snakker med barna dersom man skal kunne forebygge, avdekke og forhindre vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. At tjenestene ikke snakket med barna, var en gjennomgående svikt i sakene utvalget vurderte.²⁰⁶ Dette er et alvorlig brudd på barns grunnleggende menneskerettigheter.

Utredningen gir et innblikk i svært alvorlige enkelttilfeller hvor staten har sviktet barna de senere årene. Utredningen viser også at det er nødvendig med nye tiltak for å sikre barns rettigheter. Utvalgets mange anbefalinger danner et godt utgangspunkt for den videre innsatsen for å forebygge og avdekke alvorlig vold og overgrep mot barn og unge.

Anbefaling

- ▶ Myndighetene bør iverksette effektive tiltak på systemnivå for å forebygge og forhindre at barn utsettes for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, samt tiltak for å avdekke slike forhold på et tidlig stadium. Videre bør relevante etaters kompetanse til å gjennomføre gode og trygge samtaler med barn styrkes.
- ▶ Myndighetene bør gjennomgå sakene som inngår i grunnlaget for NOU 2017: 12 *Svikt og svik* på individnivå, for å vurdere om staten har ivaretatt sin positive forpliktelse til å beskytte barna i hver konkret sak, og hvis dette ikke er tilfellet, sikre at barna er gitt eller gis en «*effective remedy*» etter EMK artikkel 13.

Vold og seksuelle overgrep i samiske samfunn

Flere kvinner med samisk bakgrunn enn andre kvinner opplever vold: Ifølge en undersøkelse fra 2015 rapporterte 49 prosent av de samiske kvinnene og 35 prosent ikke-samiske kvinner at de var blitt utsatt for vold.²⁰⁷ Undersøkelsen viste også at det var mer vanlig med seksuell vold overfor samiske kvinner (22 prosent) enn ikke-samiske kvinner (16 prosent). Men også samiske menn rapporterte i 2015 om en høyere forekomst av opplevd vold (40 prosent) enn ikke-samiske menn (23 prosent).²⁰⁸ Rapporten indikerer at det finnes særskilte utfordringer i samiske miljøer. Det har konsekvenser for statens menneskerettslige ansvar.

Det kan være ekstra utfordrende for staten å ivareta sine menneskerettslige forpliktelser overfor urfolk og minoritetsgrupper, der språkvansker og kulturforskjeller kan danne en barriere mellom ofre og hjelpeapparat. I mars 2017 lanserte NKVTS en rapport om politiets og hjelpeapparatets arbeid med samer som har opplevd vold i nære relasjoner.²⁰⁹ Rapporten viser blant annet at politiet og

hjelpeapparatet ikke har tilstrekkelig kompetanse om samisk språk og kultur. Dette kan være et hinder for at voldsofre får den hjelpen de trenger.

Norge har, som nevnt ovenfor om Barnevoldsutvalgets funn, sluttet seg til en rekke internasjonale konvensjoner som slår fast at norske myndigheter har et ansvar for å bekjempe at personer utsettes for vold og overgrep fra andre. I Istanbul-konvensjonen, som blant annet bygger på praksis fra EMK, finnes også eksplisitte krav til hvordan myndighetene skal ivareta sine positive forpliktelser overfor sårbare grupper. Konvensjonens artikkel 12 og 15 pålegger Norge å sørge for at de som jobber i hjelpeapparatet, må få opplæring i hvordan de kan oppdage og forebygge vold. Videre må politi, barnevern, skoleansatte og helsepersonell få tilstrekkelig opplæring om språk og kultur i urfolk- og minoritetsmiljøer.²¹⁰ Uten særskilt kunnskap om sårbare grupper, svikter staten sitt ansvar.

For å forebygge vold og overgrep må altså hjelpetilbudet tilpasses de voldsutsattes ulike behov. Både den nevnte handlingsplanen og opptrappingsplanen mot vold og overgrep omtaler urfolk spesifikt, og enkelte tiltak er iverksatt overfor den samiske befolkningen.²¹¹ NIM mener det er behov for flere tiltak som retter seg mot samer som urfolk. Dette bekreftes både av forskningen som finnes på området, og av det som kom frem under et innspillsmøte som NIM arrangerte i samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sametingsrådet i Kautokeino den 30. oktober. Møtet samlet fagpersoner, sivilt samfunn og offentlige instanser for å fremme tiltak for å hindre vold i nære relasjoner i samiske samfunn.²¹²

Først og fremst trengs det mer forskning på vold og seksuelle overgrep i samiske samfunn, både forekomststudier, årsakstudier og hvordan politi og hjelpeapparat kan forebygge vold i disse samfunnene på en kultursensitiv måte. Staten må også styrke den samiske språk- og kulturkompetansen til politi og hjelpeapparat for å bli bedre rustet til å forebygge voldshendelser. Politi og hjelpeapparat må også kjenne samenes historie. Fornorskingspolitikken satte dype spor, og dette bidrar fremdeles til at mange samer mangler tillit til det offentlige.

NIM mener det nå er tid for at regjeringen iverksetter en egen *handlingsplan* mot vold og overgrep i samiske miljøer. En slik handlingsplan må sørge for mer forskning på temaet, slik at tiltakene som settes inn, er egnet til å beskytte mot og forebygge vold og overgrep. Handlingsplanen bør forankres i det samiske samfunn, ved bruk av fagpersoner, sivile organisasjoner og Sametinget. NIM er ikke alene om en slik anbefaling. FN's kvinnekomité har i sine konkluderende merknader i 2017 anbefalt Norge å sørge for en egen handlingsplan for å hindre vold og seksuelle overgrep i samiske samfunn.²¹³

²¹⁰ Se også konvensjonens *Explanatory Report*.

²¹¹ Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for perioden 2014–2017 *Et liv uten vold* og Prop. 12 S *Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021), jf. Innst. 247 S (2016–2017). Se eksempelvis opptrappingsplanen s. 9 (behov for kultursensitivitet i hjelpeapparatet), s. 36 (foreldreveiledning), s. 38 (mobbing), s. 38 (informasjonsarbeid i skoler og barnehager), s. 51–52 (forskning) og s. 78 (barnehus).

²¹² Det gis en nærmere redegjørelse for hvordan vi har arbeidet med temaet *Vold i nære relasjoner i samiske samfunn* i årsmeldingens del 3.

²¹³ CEDAW/C/NOR/CO/9.

²¹⁴ Overgrepene i Tysfjord – erfaringer og funn fra politiets etterforskning, Nordland politidistrikt, 2017.

²¹⁵ Ibid. kapittel 1.3.

²¹⁶ Ibid. kapittel 6.

En samling enkeltsaker som underbygger behovet for en egen handlingsplan, er de såkalte Tysfjord-sakene. Siden juni 2016, da 11 personer stod frem i VG og fortalte om grove seksuelle overgrep de var blitt utsatt for, har Nordland politidistrikt etterforsket en rekke overgrepssaker i Tysfjord kommune. Politiet publiserte sin rapport om sakene i november 2017.²¹⁴

Det er avdekket totalt 151 seksuelle overgrepssaker i Tysfjord kommune, med til sammen 82 fornærmede og 92 mistenkte personer. I Tysfjord kommune bor det i dag i underkant av 2000 mennesker. Gjerningstidspunktet for sakene spenner fra 1953 og helt frem til august 2017, men de fleste sakene ligger langt tilbake i tid. Et flertall av de fornærmede var under 16 år på gjerningstidspunktet. Nærmere 70 prosent av de fornærmede og mistenkte tilhører det lulesamiske miljøet i Tysfjord. Mange har også tilknytning til det læstadianske miljøet.

Tysfjordsakene	Antall
Henlagt på grunn av foreldelse	80
Henlagt på grunn av mistenktes død	3
Henlagt på grunn av bevisets stilling	5
Henlagt fordi mistenkte var under 15 år	1
Henlagt, intet straffbart forhold bevist	2
Henlagt, mangel på opplysning om gjerningsmann	2
Henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke om det er straffbart forhold	3
Avgjort utenfor straffesak	2
Tiltalebeslutning	10
Siktelse	20
Forelegg	1
Saker som fortsatt er under etterforskning	12
Totalt antall overgrepssaker	151

Politiet har i sin rapport beskrevet flere av de samme utfordringene som rapporten fra NKVTS om vold i nære relasjoner i samiske samfunn beskriver. Blant annet ble etterforskningen etter VGs oppslag i 2016 vanskeliggjort av politiets manglende kompetanse på samisk språk og kultur og det samiske samfunnets manglende tillit til det offentlige.²¹⁵ Politiet vil ikke konkludere med om de samme barrierene er en del av årsaksbildet av hvorfor overgrepene ikke er blitt oppdaget *tidligere*, men åpner for at dette må utredes nærmere i det videre arbeidet med disse sakene.²¹⁶

NIM mener informasjonen som fremkommer i politiets rapport, viser at myndighetene har all grunn til å spørre seg om politi og hjelpeapparatet har hatt den tilstrekkelige språk- og kulturkompetansen om urfolk til å forebygge og beskytte mot vold og seksuelle overgrep i Tysfjord. Istanbul-konvensjonen artikkel 12 og 15 setter som nevnt særlig krav til slik kompetanse hos hjelpeapparatet.

Gjennom sin etterforskning har politiet også mottatt omfattende dokumentasjon på at barn er blitt utsatt for alvorlig omsorgssvikt i Tysfjord kommune. Politiet uttalte følgende i sin rapport:

«Selv om mange av forholdene ligger langt tilbake i tid, er det likevel vanskelig å forstå at ingen har sett noe eller grepet inn. I noen familier har det vært snakk om omfattende alkoholmisbruk, grov vold grove seksuelle overgrep og annen alvorlig omsorgssvikt. Det er også avdekket en rekke saker der foreldre ikke har beskyttet barna sine mot grove seksuelle overgrep fra andre. I flere av sakene har omsorgssvikten vært åpenbar og synlig utad.

På bakgrunn av de historiene som fortelles er det svært vanskelig å forstå at ikke samfunnet i større grad har grepet inn. Her må det offentlige i form av helsevesen, skoler, barnehager, barnevern og politi påta seg et ansvar for at ingen har grepet inn på et tidligere tidspunkt. Naboer og familie burde også ha sett og forstått at disse barna ikke hadde det bra.»²¹⁷

Politiets uttalelser er svært alvorlige. De gir sterke indikasjoner på at staten har sviktet sitt menneskerettslige ansvar for å beskytte barn mot vold og overgrep. Myndighetene bør i det videre arbeidet å ta stilling til dette spørsmålet, herunder sikre at de fornærmede gis en «*effective remedy*» etter EMK artikkel 13 jf. Grunnloven § 92.

Det er uansett positivt at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bevilget 7,5 million kroner til et oppfølgingsprosjekt rundt Tysfjord-sakene som skal arbeide med forebyggingstiltak mot vold og overgrep i kommunen. Sammen med politiets eget forebyggingsprosjekt, som politiet har arbeidet med parallelt med etterforskningen av Tysfjord-sakene, utgjør disse tiltakene gode utgangspunkter for å forhindre nye overgrep i Tysfjord. Utfordringen er å sikre at dette arbeidet blir tilstrekkelig effektivt og gjennomført på en kultursensitiv måte. Det er videre viktig at slike tiltak ikke bare gjennomføres i Tysfjord, men også kan gi kunnskap som kan bidra til utvikling av en helhetlig strategi for å motvirke vold og overgrep i samiske samfunn.

²¹⁷ Ibid. s. 10. Fylkesmannen i Nordland førte for øvrig tilsyn med Tysfjord kommune i 2017, og det ble avdekket at kommunen manglet gode systemer for å følge opp meldeplikten innenfor noen av de kommunale tjenestene, se *Tilsynsrapport Meldeplikten til barnevernet og barnevernets arbeid med meldinger* av 19. juni 2017.

²¹⁸ *Vold og overgrep mot eldre personer. En nasjonal forekomststudie, Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Rapport nr. 9 2017.*

²¹⁹ Ibid. s. 12.

²²⁰ Jf. særlig EMK art. 2, 3 og 8 samt Istanbul-konvensjonen art. 12 og 15.

²²¹ Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for perioden 2014–2017 «Et liv uten vold» og Prop. 12 S *Opptrap-pingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*. Noen eksempler der eldre er omtalt, er opp-trappingsplanen s. 27 (utvikling av pilotpro-sjektet TryggEst), s. 33 (om forebyggende hjemmebesøk og kon-taktelefonen «Vern for eldre») og s. 52 (forskning).

²²² *Oversikt over rutine-guider og kartleggings-verktøy for avdekking av vold i nære relasjoner, NKTVS, Rapport nr. 4 2015.*

Anbefaling

- ▶ Myndighetene bør iverksette en særskilt handlingsplan mot vold og overgrep i samiske samfunn. En slik handlingsplan må sørge for mer forskning på temaet, slik at tiltakene som settes inn, er egnet til å beskytte mot og forebygge vold og overgrep. Handlingsplanen bør forankres i det samiske samfunn, ved bruk av fagpersoner, sivile organisasjoner og Sametinget.
- ▶ Myndighetene må sørge for at det gis tilstrekkelige ressurser til å muliggjøre forebyggende, kulturelt tilpassede tiltak i Tysfjord kommu-ne. Myndighetene bør gjennomgå Tysfjord-sakene på individnivå for å vurdere om staten har ivaretatt sin positive forpliktelse til å beskytte de fornærmede i hver konkret sak, og hvis dette ikke er tilfellet, sikre at de fornærmede er gitt eller gis en «*effective remedy*» etter EMK artikkel 13.

Vold og overgrep mot eldre

I 2017 lanserte NKVTS også den første nasjonale forekomststudien om vold og overgrep mot hjemmeboende personer over 65 år i Norge.²¹⁸ Resultatene fra studien indikerer at mellom 56 500 og 76 000 hjemmeboende personer har vært utsatt for vold eller overgrep etter fylte 65 år. Dette dreier seg blant annet om både psykiske og fysiske overgrep, herunder seksuell vold. Åtte av ti har oppgitt at de var i en nær relasjon med voldsutøveren. I rapporten karakteriseres vold og over-grep mot eldre som et «*usynlig samfunnsproblem*». Rapporten viser også at eldre som har vært utsatt for alvorlig fysisk vold eller alvorlige seksuelle overgrep tid-ligere i livet, er mer voldsutsatt også i sine eldre år. Dette underbygger betydningen av forebyggingsarbeidet overfor barn og unge.²¹⁹

NIM mener det er svært positivt at regjeringen har iverksatt forskning på denne gruppen, noe som har gitt et bedre kunnskapsgrunnlag om forekomsten av vold og overgrep mot eldre. Eldre er en sårbar gruppe, og staten har de samme menneske-rettslige forpliktelsene overfor denne gruppen som overfor alle andre borgere.²²⁰

Som nevnt helt innledningsvis arbeides det med flere tiltak i Norge for å forebygge vold og overgrep. Disse vil selvsagt også gjelde for eldre. *Spesifikke* tiltak rettet mot eldre nevnes imidlertid i liten grad i den nevnte opptrappingsplanen mot vold i nære relasjoner og er heller ikke særlig nevnt i den tidligere handlingsplanen.²²¹ En studie fra NKVTS fra 2015 viser at det i hjelpeapparatet i stor grad mangler kart-leggingsverktøy og rutineguider spesielt rettet mot eldre for avdekking av vold i nære relasjoner.²²² En annen studie fra NKVTS fra 2016 viser videre at hjemme-boende personer over 65 år i liten grad er nevnt spesifikt i de *kommunale*

handlingsplanene mot vold i nære relasjoner. Ifølge rapporten hadde rundt en tredel av kommunene fulgt oppfordringen fra myndighetene og utarbeidet kommu-nale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Én av fire kommunale handlings-planer hadde ikke inkludert eldre voldsutsatte. I de handlingsplanene som nevnte eldre som målgruppe, var det få eller ingen tiltak rettet mot denne gruppen.²²³

NIM mener at myndighetene må styrke det forebyggende arbeidet mot vold og overgrep mot hjemmeboende eldre, herunder sørge for flere spesifikke tiltak rettet mot denne sårbare gruppen.

Anbefaling

- ▶ Myndighetene bør iverksette effektive tiltak på systemnivå for å fore-bygge og forhindre at hjemmeboende eldre utsettes for vold og overgrep, herunder bør kommunene iverksette handlingsplaner mot vold i nære relasjoner som har konkrete og egnede tiltak rettet mot gruppen eldre.

²²³ *Kommunale handlings-planer mot vold i nære relasjoner – også for eldre utsatte?*, NKTVS, Rapport nr. 9 2016 s. 6 flg.

Tvang i helse- og omsorgssektoren

²²⁴ Jf. bl.a. Grunnloven § 93 (2) og EMK art. 3.

De som av ulike grunner utsettes for tvang, er ofte i en særlig sårbar posisjon, og tvang kan i seg selv være svært inngripende. Tvang i helse- og omsorgssektoren reiser derfor vanskelige menneskerettslige spørsmål.

Hvert menneske har rett til frihet og selvbestemmelse over egen kropp og helse etter blant annet Grunnloven §§ 94 og 102 og EMK artikkel 5 og 8. Andre viktige bestemmelser følger av SP, FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som gir viktige føringer for når det er adgang til å bruke tvang. Myndighetenes rom for tvangsbruk er også begrenset av det absolutte forbudet mot å utsette noen for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.²²⁴ Det menneskerettslige vernet om den personlige integritet innebærer at helse- og omsorgstjenester som hovedregel må baseres på samtykke fra pasienten eller brukeren.

Tvangsbruk er imidlertid noen ganger nødvendig. En forutsetning for å bruke tvang i helse- og omsorgssektoren er at inngrepet har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål, og at det er forholdsmessig. Tvangsbruk skal blant annet dokumenteres, og den som utsettes for tvang, skal ha tilgang til klagemekanismer. Tvang skal bare brukes som en siste utvei når alle andre alternativer for å beskytte pasienten eller andre mot alvorlig skade er forsøkt. Det er altså svært strenge vilkår for å bruke tvang i helse- og omsorgssektoren. I Norge har vi tvangshjemler i en rekke lovverk, blant annet psykisk helsevernlov, pasient- og brukerettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernloven.

Av relevante hendelser i 2017 kan nevnes at Tvangslovutvalget arbeidet videre med sin utredning om behovet for en mer enhetlig regulering av hele tvangsregelverket i helse- og omsorgssektoren. Mandatet omfatter særlig reglene om tvang overfor demente, psykisk utviklingshemmede, personer med rusmiddelproblemer og personer med psykiske lidelser. Utvalget skal også se på særskilte

problemstillinger knyttet til barn og unge. Utredningen forventes levert regjeringen i 2018. Reglene om elektrokonvulsjonsbehandling uten samtykke er et av temaene utvalget skal se på. Dette temaet behandles i et eget kapittel i årsmeldingens del 2.

Regjeringen lanserte sin strategi for god psykisk helse for 2017–2022, *Mestre hele livet*. Syv departementer står bak strategien, og barn og unge har fått spesiell oppmerksomhet. I tillegg har viktige lovendringer trådt i kraft på psykisk helsevern-feltet. Media har i flere saker kritisert bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har besøkt flere psykiatriske avdelinger og barnevernsinstitusjoner.

Endringer i psykisk helsevernlov

Som omtalt i vår årsmelding for 2016 trådte flere nye lovendringer innen psykisk helsevern i kraft i 2017.²²⁵ Regjeringen innførte for eksempel et skjerpet krav til begrunnelse for bruk av tvangsbehandling samt videre adgang til fri rettshjelp for pasienter.²²⁶ Dette er positivt, idet endringene representerer styrkede rettssikkerhetsgarantier for pasienter som utsettes for svært inngripende, men også i noen tilfeller faglig omstridte, inngrep.²²⁷

Regjeringen har også innført *fravær av samtykkekompetanse* som et nytt vilkår for tvungen behandling i psykisk helsevernloven.²²⁸ Vilkåret gjelder ikke der pasienten utgjør fare for eget liv eller andres liv eller helse; da kan en person underlegges tvang selv om han eller hun er samtykkekompetent. I vår årsmelding fra 2016 uttalte vi at det kan oppstå utfordringer ved den faktiske gjennomføringen av endringene i psykisk helsevernlov, og pekte særlig på at det må sikres at vurderingen av samtykkekompetanse blir reell.

NIM er kjent med at det er iverksatt flere ulike tiltak i Helsedirektoratet for å sørge for at vurderingen av samtykkekompetanse blir reell. Eksempelvis ferdigstilte direktoratet rundskriv til psykisk helsevernlov, som har en egen del om «*Vurdering av samtykkekompetanse*».²²⁹ Det er også gjennomført en rekke informasjonsmøter og foredrag om lovendringene overfor helseforetak, fylkesmenn, kontrollkommissjoner etc.²³⁰ NIM oppfatter slike tiltak som svært positive. Den reelle testen på om menneskerettighetene blir respektert, er hva som skjer i det praktiske liv. Det er myndighetenes ansvar å utstyre den enkelte ansatte i helsesektoren med tilstrekkelig kompetanse om regelverket. Dette er spesielt viktig ved regelendringer innenfor et rettsområde som i stor grad forvaltes av helsepersonell.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhets besøk på institusjoner der tvang benyttes

Sivilombudsmannen har et særlig ansvar for å undersøke om menneskerettighetene til frihetsberøvede ivaretas.²³¹ Ombudets forebyggingsenhet gjennomfører

²²⁵ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 92 flg.

²²⁶ Jf. psykisk helsevernlov § 4-4a og lov om fri rettshjelp § 11 første ledd nr. 8.

²²⁷ Falkanger, *Psykisk helsevern og tvangsmedisinering*, Lov og Rett nr. 5 2017.

²²⁸ Endringen ble innført i §§ 3-2, 3-3 og 4-4, som er bestemmelsene for tvungen observasjon, tvungen psykisk helsevern og undersøkelse og behandling uten eget samtykke.

²²⁹ *Psykisk helsevernloven og psykisk helsevernfor-skriften med kommentarer*, IS-nummer: 1/2017, se § 2-1.

²³⁰ Se brev av 1. desember 2017 fra Helse- og omsorgsdepartementet til NIM for en nærmere redegjørelse for disse og andre tiltak som er iverksatt.

²³¹ Jf. Sivilombudsmann-sloven § 3a og valgfri protokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff art. 3.

²³² Sivilombudsmannens besøksrapport Stavanger Universitetssykehus 9.–12. januar 2017, Akershus universitets-sykehus 2.–4. mai 2017 og Ålesund sykehus 19.–21. september 2017. Den siste rapporten fra Gaustad sykehus 17.–19. oktober 2017 er i skrivende stund ikke publisert.

²³³ Sivilombudsmannens besøksrapport Alta ungdomssenter 26.–29. september 2017, Klokkergårdenkollektivet 6.–8. juni 2017, Hedmark ungdoms- og familiesenter 10.–11. mai 2017. Den siste rapporten fra Aleris Alta 26.–29. september 2017 er i skrivende stund ikke publisert.

²³⁴ Sivilombudsmannens besøksrapport Alta ungdomssenter 26.–29. september 2017.

derfor regelmessige besøk til steder der mennesker er fratatt friheten. Fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner er eksempler på slike institusjoner. Ombudet gir deretter institusjonene konkrete anbefalinger med sikte på å forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling.

I 2017 besøkte Sivilombudsmannen fire sykehus med psykiatriske avdelinger.²³² Ombudet var under besøkene opptatt av flere temaer, herunder pasientens rettssikkerhet ved tvangstiltak, skjerming av pasienter, tvangsmedisinering og elektrokonvulsjonsbehandling. Sivilombudsmannen besøkte også fire barnevernsinstitusjoner der tvang benyttes.²³³ Her vurderte ombudet temaer som kroppsvisitasjon ved ankomst til institusjonen, hvordan politiet involveres i institusjonens arbeid, bruk av tvang mot ungdommene og hvordan barnet blir hørt og kan medvirke i egen behandling og hverdag.

Etter sine besøk ga ombudet flere anbefalinger til de ulike sykehusene og barnevernsinstitusjonene om hvordan de kan bedre sin praksis og redusere risikoen for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Anbefalingene er svært konkrete, og tilpasset den enkelte institusjon. En gjennomgående anbefaling er at pasientens eller brukerens prosessuelle garantier bør styrkes. Videre peker ombudet på at det ofte er nødvendig med bedre begrunnelser i tvangsvedtakene. En sentral materiell anbefaling er at institusjonene alltid må vurdere alternative og mindre inngripende tiltak enn tvang. Dette er uttrykk for det grunnleggende menneskerettslig krav at tvangsinngrep alltid må være nødvendige og forholdsmessige.

NIM mener ombudsmannens systematiske forbyggende arbeid er avgjørende for å hindre krenkelser av grunnleggende rettigheter. Denne forebyggende funksjonen innebærer et viktig tilskudd til eksisterende klagemekanismer som i større grad har som oppgave å avdekke skade eller feil som allerede har skjedd.

Besøkene avdekker ofte praksiser ved institusjonene der menneskerettslige standarder utfordres, og der eksisterende regler praktiseres ulikt. Forebyggingsenheten ber i etterkant av sine besøk om en redegjørelse fra institusjonen om hvordan deres anbefalinger er blitt fulgt opp. Denne dialogen gir mulighet til å styrke menneskerettighetssituasjonen på den enkelte institusjon. Ofte avdekkes også gode eksempler på hva som er *beste* praksis ved forvaltningen av tvangsregelverket og menneskerettighetene. Besøksrapporten fra Alta ungdomssenter er en slik rapport.²³⁴ Slike rapporter kan både andre institusjoner og overordnende myndigheter lære av.

NIM vil understreke betydningen av at forebyggingsenhetens arbeid tas på største alvor, og at deres anbefalinger følges opp.

Utfordring

- ▶ Det kan oppstå utfordringer knyttet til ivaretakelsen av menneskerettslige standarder ved den faktiske gjennomføringen av tvangsbruk i helse- og omsorgssektoren. Dette kan blant annet skje på institusjoner for psykisk helsevern og barnevern. Det er avgjørende at personalet som forvalter tvangsregelverket, har god kunnskap om menneskerettslige standarder.

Elektrokonvulsjonsbehandling uten samtykke

²³⁵ *Tvang i helse- og omsorgssektoren* (generelt) behandles som et eget tema i års-meldingens del 2.

²³⁶ Sivilombudsmannens besøksrapporter fra Stavanger Universitets-sykehus 9.–12. januar 2017 («Stavanger»), Akershus universitets-sykehus 2.–4. mai 2017 («Akershus») og Ålesund sykehus 19.–21. sep-tember 2017 («Ålesund») (den siste rapporten fra Gaustad sykehus 17.–19. oktober 2017 er i skri-vende stund ikke publi-sert), Helsedirektoratet, *Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling – ECT*, juni 2017 («retningslinjene»).

²³⁷ Se Helsedirektoratets brev 4. juli 2016 til Helse- og omsorgs-departementet, *Ved-rørende bruk av ECT på nødrettsgrunnlag – behov for regelverks-utvikling*, Retningslin-jene s. 8 flg. Se også Syse, Gyltendal Retts-data lovkommentar til psykisk helsevernloven § 4-4 (sist revidert 5. november 2016).

Elektrokonvulsjonsbehandling (ECT) gis både med og uten pasientens samtykke. ECT uten samtykke har ingen klar lov-messig forankring og mangler rettssikkerhetsgarantier. Behandlingen står derfor i et anstrengt forhold til statens menneskerettslige forpliktelser.

Tvang i helse- og omsorgssektoren reiser en rekke menneskerettslige spørsmål og er stadig gjenstand for diskusjon, både i fagmiljøene og i media.²³⁵ ECT uten samtykke er et inngripende tiltak innenfor psykisk helsevern. Men likevel – og i motsetning til andre typer tvangsbehandling, som tvungen bruk av legemidler eller ernæring – har ECT uten samtykke ingen klar lovmessig forankring i helselov-givningen, og den har svake rettssikkerhetsgarantier.

Temaet har vært aktualisert flere ganger i 2017, blant annet ved Sivilombuds-mannens besøk til psykiatriske institusjoner og Helsedirektoratets publisering av *Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling*.²³⁶ Tvangs-lovutvalget har også arbeidet videre med sin utredning om behovet for en mer enhetlig regulering av hele tvangsregelverket i helse- og omsorgssektoren. Reglene om ECT uten samtykke er et av temaene utvalget skal se på. Utredningen forventes levert til regjeringen i 2018.

Ifølge Helsedirektoratet er ECT en godt dokumentert behandling med gode resultater ved alvorlige affektive lidelser. Samtidig påpeker direktoratet at det en faglig diskusjon knyttet til hvilke tilstander tiltaket har effekt på og om effekten er godt nok dokumentert, og at det foreligger for lite kjennskap til risiko for langvarige bivirkninger eller skadevirkninger.²³⁷ Ifølge forarbeidene til psykisk helsevernlov er

Årsmelding 2017
Del 2: Utviklingstrekk
Elektrokonvulsjonsbehandling uten samtykke

denne behandlingen, når den gis uten samtykke, et alvorlig inngrep overfor den enkelte pasient, og Sivilombudsmannen har uttalt at det ved tvungen ECT er høy risiko for å utsette pasienter for umenneskelig og nedverdiggende behandling.²³⁸ I 2013 anbefalte FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter Norge å forby ECT uten samtykke.²³⁹

Hvorvidt dette er en behandling som i det hele tatt skal brukes, tar vi ikke stilling til i denne årsmeldingen. Under en videre forutsetning om at ECT uten samtykke ikke er kategorisk utelukket, er spørsmålet om dagens rettslige regulering tilfredsstillende de menneskerettslige kravene til lovhjemmel og rettssikkerhet.

Dagens nasjonale regulering av ECT uten samtykke

ECT-behandling er en metode som benyttes til behandling av en rekke psykiske lidelser. Behandlingen utføres ved at en kontrollert mengde strøm føres gjennom hodet via elektroder. Pasienten er under narkose og har fått muskelavslappende midler. Behandlingen gis i serier på to til tre behandlinger pr. uke, vanligvis fra seks til åtte til opptil ti til tolv behandlinger. Helsedirektoratet har antatt at ECT brukes i 2,4–4,3 behandlinger pr. 10 000 innbyggere pr. år.²⁴⁰

Det menneskerettslige vernet om den personlige integritet innebærer at helse- og omsorgstjenester som hovedregel må baseres på et fritt og informert samtykke fra pasienten.²⁴¹ Dette gjelder også ECT.

Etter psykisk helsevernlov § 4-4 kan det likevel gis tvangsbehandling overfor per-soner som er under tvungent psykisk helsevern. Dette kan bare skje dersom behandlingen ikke innebærer et *«alvorlig inngrep»* overfor pasienten. ECT er et slikt alvorlig inngrep og er dermed forbudt uten pasientens samtykke.²⁴² De eneste unn-takene fra forbudet mot å utføre alvorlige inngrep er adgangen til å gi legemidler eller ernæring til pasienter som er under tvungent psykisk helsevern.²⁴³

I sin begrunnelse for *ikke* å åpne for at også ECT skulle være et ordinært tvangs-middel, viste lovgiver i 1999 blant annet til at behandlingssituasjonen rundt ECT er *«et radikalt inngrep overfor pasienten dersom behandlingen skulle skje uten sam-tykke»*. Det ble vist til at pasienten får narkose og vil befinne seg i *«en sovende og hjelpeløs tilstand»*. Muligheten for en slik tvangsmessig gjennomføring ville *«virke svært skremmende på mange pasienter og på deres nærmeste»*.²⁴⁴

ECT skal altså kun benyttes som behandlingstiltak dersom det foreligger et gyldig samtykke fra pasienten. For å gjøre unntak fra dette kreves et rettslig grunnlag som tillater slik behandling. Det er ikke gitt hjemmel i formell lov eller forskrift som åpner for å gi ECT til pasienter som ikke samtykker. Det er imidlertid åpnet for å bruke tvungen ECT dersom inngrepet oppfyller vilkårene for *nødrett*.

²³⁸ Ot.prp. nr. 11 (1998–1999) s. 109; Ålesund s. 41.

²³⁹ E/C.12/NOR/CO/5 avsnitt 19.

²⁴⁰ Retningslinjene s. 2 og 8. Stavanger s. 34. Ot. prp. nr. 11 (1998–1999) s. 109. Slik vi forstår omfangstallet, omfatter dette bruk av ECT både med og uten samtykke.

²⁴¹ Jf. bl.a. Grunnloven § 102 og EMK art. 8.

²⁴² Psykisk helsevernlov § 2-1, jf. Ot.prp. nr. 11 (1998–1999) s. 109–110 og kapittel 8.4.5.2. Det er heller ikke mulig for andre å samtykke på vegne av pasienten, jf. pasient- og brukerrettig-hetsloven § 4-5 femte ledd.

²⁴³ Psykisk helsevernlov § 4-4.

²⁴⁴ Ot.prp. nr. 11 (1998–1999) s. 109.

medisinskfaglig annenhåndsvurdering og tilgang til fri rettshjelp.²⁵² EMD har uttrykt bekymring for manglende rettssikkerhetsgarantier der rettsgrunnlaget er usikkert.²⁵³ Jo mer inngripende tiltaket er overfor pasienten, desto sterkere retts-sikkerhetsgarantier kreves.

Hvorfor stiller Grunnloven og EMK slike krav til lovhjemmel for et inngrep? For det første fordi individet bare er demokratisk legitimt forpliktet under statens makt-monopol i den utstrekning statsmakten utøves i tråd med lovgivning gitt av folke-flertallets representanter. En omfattende lovprosess vil gi en grundig utredning av ulike problemstillinger knyttet til det som skal reguleres (eller ikke reguleres), noe som igjen vil føre til at viktige samfunnsspørsmål debatteres i Stortinget. Slik forankres myndighetsbeslutninger i folkeflertallets vilje, hvilket er helt sentralt for et reelt demokrati. Et annet viktig hensyn er hensynet til forutberegnelighet. En person skal kunne forutse når og under hvilke omstendigheter myndighetene kan komme til å utføre tvangsbehandling på ham eller henne. Et tredje viktig hensyn, som særlig kommer til uttrykk i EMK artikkel 8, er hensynet til at individet blir beskyttet mot vilkårlige myndighetshandlinger. Sterke rettssikkerhetsgarantier gir den enkelte pasient mulighet til å kontrollere at behandlingen vedkommende utsettes for, ikke er vilkårlig eller går for langt.²⁵⁴

Anstrengt forhold til Grunnloven og EMK

NIM mener at hjemmelsgrunnlaget for ECT uten samtykke på nødrettslig grunnlag står i et svært anstrengt forhold til både Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8. I beste fall utføres ECT på et svakt rettslig grunnlag og med en kontroll som er langt dårligere enn for behandlingstiltak som ifølge forarbeidene til psykisk helse-vernlov tilsynelatende anses mindre inngripende overfor pasientene enn det ECT uten samtykke er.²⁵⁵ Det er mange forhold å ta tak i, de viktigste er følgende fire:

ECT uten samtykke kan i dag bare utføres helt unntaksvis og i en akuttsituasjon; vilkårene er svært strenge. Samtidig brukes ECT uten samtykke i en viss grad på nødrettsgrunnlag, men det nærmere omfanget er ukjent. En enkel kartlegging viste at 30 prosent av stedene som ble spurt, hadde benyttet ECT på nødrettsgrunnlag i 2012.²⁵⁶ Ifølge en kartlegging i 2017 har minst 40 pasienter fått 166 behandlinger uten eget samtykke de siste tre årene.²⁵⁷ Helseminister Bent Høie uttalte at dette tallet er for høyt på bakgrunn av at ECT er en behandling som bare kan gis dersom det foreligger en akutt nødsituasjon som ikke kan avhjelpes på annen måte.²⁵⁸ NIM stiller spørsmål ved om all ECT som i dag gjennomføres uten samtykke, faktisk bare gjennomføres i klare unntakstilfeller. Dette vet man rett og slett ikke, og det er ikke menneskerettslig betryggende.

For det andre er det også problematisk at en behandling som begrunnes i nødrett, i praksis kan strekke seg over dager og uker.²⁵⁹ Spørsmålet er om nødrett kan

Denne åpningen finnes ikke i lovs form, men i en uttalelse fra forarbeidene til psykisk helsevernlov fra 1999, der det vises til straffelovens bestemmelse om nødrett.²⁴⁵ Vilkårene for slik nødrettslig adgang til å bruke ECT uten pasientens samtykke er utdypet i Helsedirektoratets *Nasjonal faglig retningslinje om bruk av elektrokonvulsiv behandling - ECT*: Det må foreligge en akuttsituasjon for pasienter med en alvorlig psykisk tilstand, vanligvis en alvorlig depresjon, og det må være en nærliggende og alvorlig fare for pasientens liv eller alvorlig helseskade uten adekvat helsehjelp. Videre må ECT fremstå som det eneste forsvarlige behand-lingsalternativ for å avverge akutt fare, der andre mindre inngripende behandlings-tiltak har vist seg ikke å føre frem eller ikke er aktuelle. I tillegg må det foretas en forholdsmessighetsvurdering som tilsier at faren anses som særdeles betydelig i forhold til det inngrepet som ECT uten samtykke utgjør. Det er ikke et formelt krav at pasienten må være under tvungent psykisk helsevern, slik som for annen tvangsbehandling innen psykiatrien.²⁴⁶

Statens menneskerettslige forpliktelser

Spørsmålet er om dagens regulering tilfredsstiller de kravene vi etter Grunnloven og EMK har til lovhjemmel for statens inngrep mot enkeltpersoner.²⁴⁷

Etter Grunnloven § 113 må «*myndighetenes inngrep*» overfor en person «*ha grunn-lag i lov*». ECT uten samtykke er et myndighetsinngrep som nettopp trenger grunn-lag i lov – å utføre slik behandling mot noens vilje innebærer et klart inngrep i ved-kommendes *rettssfære*.²⁴⁸ Kravet til lovhjemmel betyr at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i en formell lov, men at lovens ordlyd utfylles av øvrige rettskilder. I tillegg gjelder kvalitative krav om lovgrunnlagets tilgjengelig-het, presisjon og forutberegnelighet.²⁴⁹ Utgangspunktet er med andre ord at ECT uten pasientens samtykke må være positivt regulert i Stortingets lovgivning eller i forskrifter gitt med hjemmel i slik lov.

Når pasienten utsettes for behandling mot sin vilje, utgjør dette også et inngrep i pasientens rett til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.²⁵⁰ Også etter EMK stilles det krav til lovhjemmel for inngrepet. Tvangsbehandlingen må ha et rettslig grunnlag i nasjonal rett, men ikke nødvendigvis i en formell lov slik Grunnlo-ven § 113 krever. Lovhjemmelen må imidlertid oppfylle visse kvalitative krav: Retts-grunnlag som gir adgang til å gi ECT uten samtykke, må være tilstrekkelig tiljen-gelig og forutsigbart for pasienten slik at vedkommende kan forutberegne sin rettsstilling og innrette seg deretter.²⁵¹

For at lovskravet etter EMK skal oppfylles, er det også avgjørende at pasienten har tilgang til gode *rettssikkerhetsgarantier*. Ved tvangsbehandling kan dette for eksempel sikres i form av effektive klagemekanismer, rett til å uttale seg før vedtak treffes, strenge krav til begrunnelse for vedtak, krav til uavhengig

²⁴⁵ Ot.prp. nr. 11 (1998–1999) s. 109–110.

²⁴⁶ Retningslinjene s. 27. Se også Helsedirekto-ratet, *Psykisk helsevern-loven og psykisk helse-vernforskriften med kommentarer*, IS-nummer: 1/2017.

²⁴⁷ Også andre menneske-rettigheter vil være relevante her, f.eks. rettighetene som følger av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjons-evne.

²⁴⁸ Dokument 16 (2011–2012) s. 246 flg.

²⁴⁹ HR-2016-2017-A avsnitt 58 (utlendingsrett), Rt. 2014 s. 1105 avsnitt 30 (kommunikasjons-kontroll), Rt. 2014 s. 1281 avsnitt 48 (skatt og avgift), Dokument 16 (2011–2012) s. 246 flg.

²⁵⁰ *Storck v. Tyskland* (61603/00) avsnitt 143. For Grunnloven § 102, som har tilnærmet sammenfallende inn-hold med EMK art. 8, se Dokument 16 (2011–2012) og HR-2016-2017-A. Det finnes så langt vi kan se, ingen dommer fra EMD om ECT uten samtykke.

²⁵¹ *Sunday Times v. Storbritannia* (6538/74), *Silver og andre v. Storbritannia* (5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75) og *Munjaz v. Storbritannia* (2913/06) avsnitt 88.

²⁵² Se f.eks. *X mot Finland* (34806/04) avsnitt 215–223.

²⁵³ Se *H.L.v. Storbritannia* (45508/99), der det ble konstatert brudd på EMK art. 5 (1) ettersom «absence of procedural safeguards fails to protect against arbitrary deprivations of liberty on grounds of necessity and, consequently, to comply with the essen-tial purpose of Article 5 § 1».

²⁵⁴ Se nærmere i Dokument 16 (2011–2012) s. 246 flg. og *X mot Finland* avsnitt 215–223.

²⁵⁵ Se også Storvik, *Rettslig vern av pasienters inte-gritet i psykisk helse-vern*, 2017, kapittel 14.8.2.

²⁵⁶ Retningslinjene s. 26.

²⁵⁷ Ifølge en kartlegging foretatt av VG, publisert 2. oktober 2017.

²⁵⁸ Høies uttalelser til VG, publisert 3. oktober 2017.

begrunne noe som ikke foregår bare der og da, men som også går over lengre tidsperioder? Er en innledende nødrettpetraktning tilstrekkelig for hele behandlingsperioden, eller må det foretas en ny nødrettpvurdering før hver oppfølgende behandling?

For det tredje er det både rettslig og faktisk uklart når kriteriene for nødrettpbasert tvungen ECT foreligger. I forarbeidene til psykisk helsevernlov av 1999 uttales det at en akuttsituasjon typisk vil være hvor det foreligger en overhengende fare for selvmord på grunn av alvorlig depresjon. I de faglige retningslinjene fra helse-direktoratet fra 2017 avvises det imidlertid at det på gruppenivå er forskningsbasert grunnlag for å hevde at ECT er egnet til å avverge selvmord, og det vises til at andre tiltak som regel kan ha effekt og at disse derfor bør forsøkes først.²⁶⁰ Et annet eksempel er den forvaltningspraksis som foreligger. Funnene fra de tre sykehusene Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har besøkt i 2017, gir indikasjoner på sprikende praksis ved de psykiatriske avdelingene ved bruken av ECT uten samtykke. Helse-direktoratet uttaler på generelt grunnlag, altså ved behandling både med og uten samtykke, at det er «*variasjoner knyttet til omfang og hvilke pasientgrupper som får behandling ved de ulike sykehusene. Teknisk utstyr, rutiner og formell kompetanse knyttet til administrering av ECT-behandlingen varierer også*».²⁶¹ Slike forskjeller utfordrer forutberegnelighetshensynet i betydelig grad.

De tre nevnte forholdene viser at det er uklart om vilkårene for nødrett er oppfylt, og at dette området bør reguleres på en mer rettssikker og betryggende måte.

I tillegg, som et fjerde forhold, gir rettssikkerhetsgarantiene som er knyttet til ECT uten samtykke, et svakt vern mot vilkårlig eller feil behandling. Rettssikkerhetsgarantiene er for det første spredt i ulike lover og retningslinjer. For eksempel er kravet til dokumentasjon ved ECT uten samtykke å finne i helsepersonelloven kapittel 8. Klagemuligheten er hjemlet i en helt annen lov: pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2. En tredje rettssikkerhetsgaranti er å finne i Helse-direktoratets retningslinjer, nemlig at beslutningen om å utføre ECT uten samtykke må tas i samråd med annet kvalifisert helsepersonell.²⁶² Denne rettssikkerhetsgarantien står altså ikke engang i loven selv. Enkelte rettssikkerhetsgarantier mangler helt: Retten til fri rettshjelp ved bruk av ECT uten samtykke er ikke hjemlet eksplisitt i lov om fri rettshjelp.²⁶³

Hva bør gjøres?

NIM mener at det er et paradoks at tvungen ECT forblir regulert på denne måten, mens andre tvungne, og ifølge forarbeidene til psykisk helsevernlov mindre inngripende, behandlingstiltak har en direkte forankring i formell lov. I tillegg er pasienten ved slike behandlingstiltak gitt en rekke prosessuelle rettssikkerhetsgarantier i

loven selv. Mindre inngripende tiltak er altså både klart hjemlet og har oversiktlige rettssikkerhetsgarantier knyttet til seg.

NIM mener det er positivt at Helse-direktoratets nye retningslinjer bøter på flere av disse svakhetene, for eksempel ved å avklare hvilke situasjoner det er adgang til å bruke behandlingen i, samt at det gis en oversikt over de få rettssikkerhetsgarantiene som finnes. Hensynet til klarhet, forutberegnelighet og en mer ensartet praksisering av regelverket taler likevel for at både vilkårene for ECT uten samtykke og tilhørende rettssikkerhetsgarantier må fremgå tydeligere og mer samlet i regelverket enn det gjør i dag.

Norge har hatt en rekke anledninger til å gjøre noe med denne problematikken: Helse-direktoratet stilte i 2016 selv spørsmål ved om nødrett er et tilstrekkelig grunnlag for ECT uten samtykke, og pekte samtidig på at det etter dagens praksis ikke finnes rettssikkerhetsgarantier utover det ordinære forsvarlighetskravet.²⁶⁴ I 2017 har Sivilombudsmannen uttalt at dagens bruk av nødrett som et eget rettsgrunnlag for å gi ECT uten samtykke står i et problematisk forhold til Grunnloven § 113.²⁶⁵ Norge er også blitt kritisert av Europarådets menneskerettighetskommisær Nils Muižnieks i 2015, som uttalte: «*It is essential that the use of highly intrusive treatments such as ECT is subject to robust safeguards. The Commissioner is not convinced that the documented involuntary use of ECT in Norway with reference to the ‘principle of necessity’ in the Penal Code (Article 47) is in line with human rights standards, including the provisions of the CRPD.*»²⁶⁶

NIM har forståelse for at det er vanskelig å skulle lovregulere denne tvangsbehandlingen. Dersom behandlingen skal kunne utføres i disse tilfellene, må det likevel reguleres på en bedre måte enn i dag – og denne reguleringen må på plass raskt.

Anbefaling

► Omfanget av og behovet for ECT uten samtykke på nødrettpslig grunnlag må utredes snarest. Dersom ECT uten samtykke skal brukes i nødrettstilfeller, må denne tvangsbehandlingsformen hjemles eksplisitt og ha klare rettssikkerhetsgarantier knyttet til seg. Det må videre settes inn konkrete og effektive tiltak for å sikre at praktiseringen av ECT i slike tilfeller er ensartet.

²⁵⁹ Slik også Sivilombudsmannens forebyggingsenhet gir uttrykk for til VG, publisert 2. oktober 2017. Se også Helse-direktoratets brev 4. juli 2016 til Helse- og omsorgsdepartementet, *Vedrørende bruk av ECT på nødrettpgrunnlag – behov for regelverksutvikling*, som antyder noe av det samme.

²⁶⁰ Ot.prp. nr. 11 (1998–1999) s. 110 og retningslinjene s. 27.

²⁶¹ Retningslinjene s. 8.

²⁶² Retningslinjene s. 28.

²⁶³ Et spørsmål er om slik rettshjelp likevel kan gis gjennom unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp.

²⁶⁴ Helse-direktoratet, *Vedrørende bruk av ECT på nødrettpgrunnlag – behov for regelverksutvikling*, brev 4. juli 2016 til Helse- og omsorgsdepartementet.

²⁶⁵ Akershus s. 34.

²⁶⁶ CommDH (2015)9 avsnitt 43.

Urfolk

²⁶⁷ Sak 13, 20. juni 2017. Innst. 493 S (2016–2017). NIM ga en muntlig uttalelse til høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. mai 2017. Vår uttalelse er tilgjengelig på www.nhri.no.

Året 2017 markerte flere viktige milepæler på urfolks- og samerettens område. Det viste også at det samiske folk fortsatt møter menneskerettsutfordringer i Norge.

I februar markerte jubileumsfeiringen Tråante 2017 at det var 100 år siden det første samelandsmøtet i Trondheim 1917, som samlet samer fra Norge og Sverige. Den gang som i dag sto samenes rettigheter til språk, opplæring, land og vann og politisk medbestemmelse på dagsordenen. På den tiden var mange utsatte grupper gjenstand for det vi i dag ser på som diskriminering og assimileringspolitikk. Disse historiske forholdene påvirker fortsatt forholdet mellom samer og staten.

Finland, Norge og Sverige har avsluttet forhandlingene om en nordisk samekonvensjon. Forhandlingslederne vedtok den fremforhandlede konvensjonsteksten 13. januar 2017. Sametingene har vært representert i forhandlingene. Forslaget ligger nå til behandling hos landenes regjeringer og sameting. Samarbeidsorganet for de tre sametingene, Samisk Parlamentarisk Råd, har blant annet på bakgrunn av kritikk fra folkerettsekspertene signalisert at de ønsker endringer i det fremforhandlede forslaget før de kan gi sitt samtykke til ratifisering av konvensjonen. Målet med samekonvensjonen er å styrke samenes rettigheter og harmonisere rettsregler i våre tre land.

I juni vedtok Stortinget å be presidentskapet om å utarbeide et forslag til mandat for en sannhetskommisjon for fornorskingspolitikk og urett begått mot det samiske og det kvenske folk i Norge.²⁶⁷ NIM ser gode grunner for at det skaffes mer kunnskap om fornorskingspolitikkenes konsekvenser.

Vi har også markert at det er ti år siden FNs urfolkserklæring ble vedtatt. Norge har imidlertid ennå ikke utformet noen nasjonal handlingsplan for gjennomføring av erklæringen, i tråd med det som ble vedtatt i sluttdokumentet fra FNs verdenskonferanse om urfolk i 2014.

Vold og overgrep i nære relasjoner er et samfunnsproblem i Norge, og det er også et problem i samiske samfunn. Se mer om dette under temaet Vold og overgrep i årsmeldingen.

I dette kapitlet ser vi nærmere på Samerettsutvalget II, Tanaavtalen mellom Norge og Finland, arealinngrep i samiske områder, reintallsreduksjon og levekår for samer med nedsatt funksjonsevne.

Samerettsutvalget II og gjennomføring av ILO-konvensjonen om urfolk

I 2017 er det ti år siden Samerettsutvalget II leverte sin utredning av samenes rettigheter til land og vann i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark fylke.²⁶⁸

Samerettsutvalget II utredet samenes rettslige stilling når det gjelder retten til, disponeringen av og bruken av land og vann i samiske bruksområder utenfor Finnmark, og ga forslag til lovendringer og forvaltningsordninger.²⁶⁹ I dag har man ulike standarder for Finnmark og de tradisjonelle samiske områdene sør for fylket, noe som kan være en utfordring i forhold til Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) artiklene 6, 7, 13, 14 og 15.

De viktigste anbefalingene var forslag til lovgivning om kartlegging og anerkjennelse av rettigheter til grunn og naturressurser fra og med Troms og sørover, en ny forvaltningsordning for disse områdene, og en lovregulering av konsultasjonsretten. Det foreslås også nye regler for mineralvirksomhet i samiske bruksområder utenfor Finnmark. Disse temaene reguleres i stor grad av ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter, som trådte i kraft for Norge i 1991.²⁷⁰

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider nå i samråd med Sameetinget med oppfølging av Samerettsutvalget IIs forslag om lovfesting av statlige myndigheters konsultasjonsplikt. En lovproposisjon vil ventelig bli lagt frem for Stortinget i løpet av 2018.

Oppfølgingen av forslagene til lover om rettskartlegging og anerkjennelse av rettigheter og ny forvaltningsordning av land og vann sør for Finnmark fremstår som mer uklar. Det samme gjelder forslagene til nye regler for mineralvirksomhet også utenfor Finnmark. I proposisjonen til mineralloven (Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) om lov om erverv og utvinning av mineralressurser), gikk departementet mot Sametingets og Norske Reindriftssamers Landsforbunds krav om å følge opp Samerettsutvalget IIs forslag om at også områder utenfor Finnmark skal ha særlige regler om ivaretagelse av samiske interesser ved mineralvirksomhet. Det er foreløpig ikke presentert noen lovforslag som følger opp forslagene til endringer i mineralloven.

²⁶⁸ NOU 2007: 13 Bind A og bind B, *Den nye same-retten*, samt bakgrunns-materialet NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms*. Bind A er på 1317 sider, og bind B på 742 sider, noe som reflekterer sakens kompleksitet. Samerettsutvalget II ble opprettet i 2001 som en fortsettelse på arbeidet som ble gjort av det første Samerettsutvalget, som ble oppnevnt i 1980 og som ble fulgt opp bl.a. gjennom Finnmarksloven 2005 og gjennom bestemmelser i mineralloven som gjelder mineralutvinning i Finnmark, men ikke utenfor fylket.

²⁶⁹ Ibid. s. 138.

²⁷⁰ Ibid. kapittel 5.

²⁷¹ Rt. 2001 s. 1229 (Svartskog-dommen) og Rt. 2001 s. 769 (Selbu-dommen).

²⁷² NOU 2007: 13 kapittel 14.8 og 14.9.

²⁷³ Ibid. kapittel 15, særlig s. 751 flg.

²⁷⁴ Statsallmenningsutvalget ble oppnevnt 4. mars 2016. Mandatet deres er tilgjengelig på www.statsallmenningsutvalet.no.

²⁷⁵ Innst. 385 S (2016–2017) s. 61.

²⁷⁶ Ibid. s. 49.

²⁷⁷ Prop. 84 S (2016–2017), Innst. 385 S (2016–2017), vedtak 837.

²⁷⁸ Sametinget plenumsvedtak 2. juni 2017, sak 14/5290.

²⁷⁹ NOU 2007: 13, kapittel 14.5, særlig s. 638 flg.

Høyesterett har i to dommer fra 2001 anerkjent samenes muligheter til kollektivt å erverve eiendoms- og bruksrettigheter basert på lang tids bruk.²⁷¹ Det vil kunne svekke samiske rettigheter hvis ikke en rettskartlegging og anerkjennelsesprosess gjennomføres innen rimelig tid. Dette er også problematisk med hensyn til formålene med ILO 169.

Flertallet i Samerettsutvalget II foreslo en ny forvaltningsmodell, «Hålogalandsallmenningen», med Finnmarksloven som forbilde, og mindretallet foreslo en ny forvaltningsmodell, «revidert Statskog», for områdene i Nordland og Troms.²⁷² For områdene sør for Nordland, som har en mer kompleks eierskapsstruktur enn i Nordland og Troms, foreslo flertallet en revisjon av fjelloven for sikring av folkerettslige forpliktelser, mens mindretallet foreslo en ny forvaltningsordning også for disse områdene.²⁷³

En oppfølging av Samerettsutvalgets forslag for områdene sør for Nordland gjennomføres nå av Statsallmenningsutvalget. Områder i Nordland og Troms er spesifikt unntatt fra denne utredningens mandat og vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalget II.²⁷⁴

Spørsmålene om rettskartlegging, anerkjennelse og forvaltning av land og vann i samiske tradisjonelle områder i Nordland og Troms ble imidlertid igjen aktualisert 1. juni 2017 av kommunal- og forvaltningskomiteen, som i innstilling om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå foreslo for Stortinget å be regjeringen utrede å gi fjelloven *samme* anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland.²⁷⁵ Denne tilrådnningen ble fremmet av et flertall av komiteens medlemmer uten at saken først var blitt konsultert med Sametinget.²⁷⁶ Stortinget vedtok komitéflertallets tilråkning.²⁷⁷

Sametinget reagerte enstemmig i plenumsvedtak 2. juni 2017, og viste til at vedtaket vil innebære en endring av samepolitikken for de områder som er blitt utredet av Samerettsutvalget II, samt at Sametinget ikke er blitt konsultert om dette før komiteen traff sin beslutning. Komiteen tok heller ikke opp dette temaet med Sametinget før vedtaket ble fattet.²⁷⁸

At fjellovens anvendelse ikke uten videre vil kunne utvides nordover uten å være i strid med Norges forpliktelser etter ILO 169, ble allerede i 2007 avklart av Samerettsutvalget II, som heller ikke så en slik løsning som hensiktsmessig.²⁷⁹

Det er problematisk etter ILO 169 artikkel 6 og artikkel 7.1 at Stortinget fatter vedtak som kan få direkte betydning for samene og for Norges gjennomføring av ILO 169 artikkel 14 og artikkel 15, og andre urfolksrettigheter, uten først å konsultere med Sametinget for å oppnå enighet i saken.

Norges gjennomføring av ILO 169 overvåkes av ILOs ekspertkomité. I både 2008 og 2013 har regjeringen rapportert til ILO at man jobber med oppfølging av Samerettsutvalget II og samenes rett til land, vann, naturressurser og rettigheter i forbindelse med mineralvirksomhet utenfor Finnmark samt med lovfesting av den statlige konsultasjonsplikten. Ekspertkomiteen forventer at oppfølgingen gjøres i henhold til ILO-konvensjonens krav, og i tråd med statens plikt til konsultasjoner og samenes rett til deltakelse i prosessene.²⁸⁰

Samenes rettigheter til land og vann utenfor Finnmark og lovfesting av konsultasjonsretten ble behandlet av Samerettsutvalget II som sentrale menneskerettslige utfordringer med hensyn til FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter artikkel 27 (SP 27). Dette ble også påpekt av NIM i forbindelse med høring av utkastet til Norges 7. periodiske rapport til FNs menneskerettighetskomité.²⁸¹

FNs rasediskrimineringskomité anbefalte i september 2015 at Norge følger opp forslagene av Samerettsutvalget II.²⁸² I sin høringsuttalelse minnet NIM departementet om at Norge bør rapportere om status i dette arbeidet og årsaken til manglende progresjon.²⁸³ I Norges rapport til rasediskrimineringskomiteen i september 2017 sies det kort at oppfølging blir vurdert av relevante departementer.²⁸⁴

Anbefaling

► Regjeringen bør prioritere oppfølgingen av forslagene som ble fremmet i Samerettsutvalget II:

a. Gjennom konsultasjoner med Sametinget og berørte samiske interesser fremme lovforslag om anerkjennelse, kartlegging og beskyttelse av samenes rettigheter til land og vann sør for Finnmark samt forvaltningsordninger som sikrer samisk innflytelse over ressursforvaltningen i disse områdene i tråd med ILO konvensjon nr. 169 og øvrig folkerett.

b. Revidere minerallovgivningen i tråd med Samerettsutvalget IIs forslag og gjeldende folkerett slik at samiske rettigheter ikke gis svakere beskyttelse i områder sør for Finnmark enn i Finnmark.

Tana-avtalen mellom Norge og Finland

Tanavassdraget er det eneste vassdraget i Norge med egen lov om fiskeretten, Tanaloven²⁸⁵. Tanavassdragets Fiskeforvaltning (TF) organiserer fisket og fiskerettighetene på norsk side av Tanavassdraget.

²⁸⁰ Se ekspertkomiteens kommentarer fra 2010 og 2015. Kommentarene og Norges rapporteringer er tilgjengelige på www.regjeringen.no.

²⁸¹ Se NIMs innspill til utkast til Norges statsrapport til FNs menneskerettighetskomité sendt til Justis- og beredskapsdepartementet 15. mars 2017, tilgjengelig på www.nhri.no.

²⁸² CERD/C/NOR/CO/21-22 s. 30.

²⁸³ NIMs innspill til utkast til Norges statsrapport til FNs rasediskrimineringskomité sendt til Barne- og likestillingsdepartementet 29. mai 2017 s. 5, tilgjengelig på www.nhri.no.

²⁸⁴ CERD/C/NOR/23-24 s. 178.

²⁸⁵ Lov om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven) av 20. juni 2014.

Tanaavtalen gir også føringer for TFs rolle i den fremtidige forvaltningen av fisket i Tanavassdraget. NIM minner her om forpliktelsene etter artikkel 15 i ILO 169 å sikre samenes rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene, herunder fisket i tanavassdraget.

Anbefaling

- ▶ Samenes reelle deltakelse og mulighet til effektiv innvirkning må sikres bedre i denne typen prosesser. En lovfesting av konsultasjonsplikten vil kunne bidra til økt kjennskap til, og respekt for, menneskerettslige krav til konsultasjoner

Inngrep i samiske bruksområder

Land og vann utgjør samenes materielle kulturgrunnlag. Etableringen av vindkraft-parker, den «grønne energien», er en ny menneskerettslig utfordring i rekken av inngrep i samiske bruksområder i lys av SP artikkel 27.²⁹⁵

Det ble i 2017 presentert planer om et vindkraftverk i Lågesduottar mellom Tana-elven og Laksefjorden i Finnmark. Den foreslåtte utbyggingen skal bestå i opptil 267 vindturbiner på et planområde på ca. 78 kvadratkilometer. Veier og kraft-ledninger kommer i tillegg. Strømmen skal blant annet eksporteres via Finland.²⁹⁶ Beliggenheten på Lågesduottar er midt i samiske bruksområder for reindrift og annen utmarksbruk. Utbyggingsplanene er blitt møtt med stor lokal motstand.²⁹⁷

6. mai 2017 søkte gruveselskapet Nussir ASA Miljødirektoratet om driftskonsesjon etter mineralloven for å utvinne kobber fra fjellene Nussir og Kalveryggen i Kvalsund kommune i Finnmark. Utbyggingen har møtt motstand fra berørte reinbeitedistrikter siden dette vil hindre driften, og fra sjøsamiske næringsorganisasjoner og natur-verninteresser som ikke ønsker sjødeponi av gruvedriftens restprodukter. Styret i Finnmarkseiendommen behandlet saken som høringspart i september. Det var uenighet innad i styret om saken. Saken er derfor sendt til Sametinget for behandling.

I august 2017 tapte Fosen-samene en skjønnsrettssak om Storheia-utbyggingen, etter at retten kom frem til at lovens krav om utredning var oppfylt og at saken ikke stred mot SP artikkel 27.²⁹⁸

^[286] For ordlydens nærmere betydning og bakgrunn se Prop. 58 L (2013–2014) s. 10.

^[287] Prop. 54 S (2016–2017).

^[288] Stortingets vedtak 532 og 533. Flertallet i energi- og miljø-komiteen foreslo at Stortinget skulle be regjeringen gjenoppta forhandlingene med Finland grunnet svakheter ved avtalens lokale legitimitet, Innst. 228 S (2016–2017) s. 6 og 11.

^[289] Prop. 54 S (2016–2017) s. 18 samt Sametingets plenumsvedtak og konsultasjonsnotat vedleggene 2–4, s. 47–53, og Tanavassdragets Fiskeforvaltnings konsultasjonsnotat, vedlegg 4, s. 54 flg.

^[290] Ibid. s. 49, 51 flg.

^[291] Ibid. s. 22. Sametingets og TFs posisjoner var kjent i disse diskusjonene.

^[292] Rt 1994 s. 158.

^[293] Rt. 2000 s. 1578 (Seiland-dommen), HR-2017-2247-A, HR-2017-2428-A.

^[294] Forskrift om Finnmarks-kommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark av 16. mars 2007 § 6.

I Tanaloven § 6 tredje ledd heter det at «*[u]tarbeidelsen av forskrifter og forhandlinger med Finland om fisket i lakseførende deler av Tanavassdraget skal skje i samråd med Tanavassdragets fiskeforvaltning og Sametinget*».²⁸⁶ Tanaloven gjelder også med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 og skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk, se § 3.

Stortinget behandlet i 2017 regjeringens proposisjon om samtykke til inngåelse av avtale mellom Norge og Finland om forvaltning av fisket i Tanavassdraget.²⁸⁷ Stortinget samtykket til inngåelsen og ba regjeringen i oppfølgingen av den nye avtalen i størst mulig grad engasjere lokale rettighetshavere og samer som urfolk.²⁸⁸

Sametinget og TF er kritiske til avtalen, og har også kritisert prosessen.²⁸⁹ De mener at reguleringene rammer dem med de sterkest vernede rettighetene hardest, og viser til at avtaleteksten aldri er blitt lagt frem og vedtatt i Norges forhandlingsgruppe, og at de heller ikke er blitt konsultert eller engasjert i forhandlingenes avgjørende deler.²⁹⁰

Regjeringen mener på sin side at det er blitt lagt stor vekt på å involvere lokale ettighetshavere, og at Tanaloven § 6 om samråd er oppfylt på en tilfredsstillende måte.²⁹¹

Et spørsmål som ikke er nevnt i proposisjonen, er om den praksis som har vært ved den markante økningen i salg av fiskekort frem til 2015, urettmessig kan ha gjort inngrep i fiskerettighetene til laksebreveierne og de lokale stangfiskerne. Dette temaet ble nevnt i Laksebrev-dommen 1994.²⁹² De erstatningsrettslige- og ekspropriasjonsrettslige tålegrensene har i norsk rettspraksis lavere terskler enn tersklene for brudd mot SP artikkel 27 og EMK tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (EMK P1-1),²⁹³ men de er fortsatt grenser statene har en plikt til å følge.

Disse uklarhetene må også ses i lys av at rettighetene til fiske i Tanavassdraget er unntatt fra Finnmarkskommisjonens rettskartlegging,²⁹⁴ og dermed også unntatt fra de prosessuelle mulighetene for fri domstolsprøvning. Det vises også til artiklene 14 og 15 i ILO 169 om sikring av bruksrettigheter og styring av natur-ressursene.

Tanalovens ordlyd om «*samråd*», og at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk, har gitt myndighetene forpliktelser overfor forhandlingsprosessen. Norges forpliktelse etter ILO 169 artikkel 6 er at staten skal konsultere med samene i god tro og i former som er tilpasset forholdene med formål om å oppnå enighet eller samtykke. Dette er også nedfelt i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og Sametinget av 2005.

^[295] Slike etableringer må også ta hensyn til (og måtte ses i lys av) Grunnloven § 112 (retten til et sunt miljø). Se også temaet om *Næringsliv og miljø* i årsmeldingens del 2.

^[296] NVEs konsesjonssak 201700703, 12. mai 2017.

^[297] Se bl.a. sak på nettsidene til NRK Sápmi av 14. desember 2017.

^[298] Avgjørelse fra Inntrøndelag tingrett av 15. august 2017. Ikke rettskraftig i skrivende stund.

²⁹⁹ Olje- og energidepartementets sak 16/428, *E. ON Wind Norway – Koperaa vindkraftverk i Meråker – klagesak*, 19. september 2017.

³⁰⁰ Olje- og energidepartementets sak 16/485, *Trønder Energi Kraft AS – Stokkfjellet vindkraftverk – klage og innsigelse*, 19. september 2017.

³⁰¹ HR-2017-2247-A.

³⁰² Reindriftslovens § 10.

19. september 2017 avgjorde Olje- og energidepartementet to klagesaker. Den ene der E.ON. Wind Norway ønsket å bygge vindkraftverk i Meråker. Den andre der Trønder Energi Kraft AS ønsket å etablere vindkraftverk på Stokkfjellet.

I Meråker-saken stadfestet departementet Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vedtak om avslag på E.ON. Wind Norway's søknad om konsesjon. Avslaget var begrunnet ut fra samiske interesser, friluftsliv, reiselivsnæring, landskap og innvendinger fra svenske myndigheter og regionale myndigheter i Nord-Trøndelag. I vurderingen viser departementet ikke direkte til en vurdering av SP artikkel 27, men til en vurdering av reindriftens forhold som er i tråd med de vurderingspunkter som må skje etter SP artikkel 27.²⁹⁹

I Stokkfjell-saken kom departementet til at konsesjon for vindkraftverket opprettholdes, men med en rekke med forpliktende vilkår for konsesjonæren. Etableringen av vindkraftverket ble ikke ansett å være i strid med SP artikkel 27, forutsatt at det gjennomføres avbøtende tiltak for anleggsperioden. Departementet skjerpet også NVEs formulering om avbøtende tiltak til en for konsesjonæren mer forpliktende ordlyd der også reindriften må involveres. Hvis det ikke oppnås enighet mellom konsesjonær og reinbeitedistrikt om avbøtende tiltak som gir grunnlag for videreføring av reindrift, må NVE konsultere reinbeitedistriktet før planen kan godkjennes.³⁰⁰ NIM mener departementets vurderingsmetoder i disse sakene er godt egnet til å ivareta urfolks rettigheter. Vi understreker betydningen av at vedtak formuleres på en forpliktende måte som også ivaretar reindriftens partsstilling og kunnskaper om reindriftens behov.

28. november kom Høyesteretts dom om Langsunds-forbindelsen, også kalt Reinøy-saken.³⁰¹ Saken gjaldt at en kommune i Troms hadde vedtatt en reguleringsplan for et veiprojekt som ville få konsekvenser for reindriften i området. De berørte reineierne fikk ikke medhold av Høyesteretts flertall (dissens 3–2) i at et vedtak om ekspropriasjon var ugyldig fordi det ikke var foretatt tilstrekkelig konsekvensutredning før det ble fattet vedtak. Saken var heller ikke i strid med SP artikkel 27, i følge flertallet i Høyesterett.

NIM ser at inngrep i det materielle naturgrunnlaget for samisk kultur, er en generell utfordring for Norge med hensyn til SP artikkel 27 og ILO 169 artiklene 14 og 15.

Reintallsreduksjon

I Finnmark har mange ledere av siidaandeler fått pålegg fra myndighetene om forholdsmessig reduksjon av antallet rein i sin siidaandel. Med sidaandel forstås en familieggruppe eller enkeltperson som driver reindrift.³⁰² Bakgrunnen er at antallet rein er for høyt ut ifra myndighetenes vurdering av bærekraftig bruk av ressursene.

21. desember 2017 vurderte Høyesterett om reindriftsmyndighetenes vedtak om å pålegge reineier Jovsset Ánte Sara å redusere sin reinflokk fra 116 til 75 rein var i strid med minoritetsvernet i SP artikkel 27 eller i strid med eiendomsvernet i EMK P1-1. Sara hevdet at det ville være umulig å drive reindrift med økonomisk overskudd med en flokk på bare 75 rein, og at vedtaket derfor hindret fortsatt drift.

Høyesteretts flertall (dissens 4–1) kom i motsetning til de tidligere rettsinstanser til at vedtaket ikke krenket SP artikkel 27. Det fant ordningen med forholdsmessig reintallsreduksjon saklig, rimelig og nødvendig for å ivareta reindriftssamenes interesse som gruppe. At det ikke dreide seg om en konflikt mellom samisk livsgrunnlag og for eksempel industriutvikling, men om byrdefordeling internt i den samiske gruppen, fremstår som et viktig element.

Et spørsmål som var oppe i saken, var hvor langt myndighetenes plikt til å konsultere samene strekker seg. Høyesterett uttalte at det i en sak som denne er et krav om effektiv deltakelse i beslutningsprosessen, men at det ikke kan oppstilles et ubetinget krav om at deltakelsen faktisk har påvirket avgjørelsen.

Høyesteretts mindretall mente vedtaket krenket SP artikkel 27 og derfor var ugyldig. Høyesterett fant enstemmig at Saras rettigheter etter EMK P1-1 ikke var krenket.³⁰³

Spørsmålene om reintallsreduksjon reiser kompliserte rettslige spørsmål, som også kan være menneskerettslige utfordringer. Loven verner for eksempel ikke dem med de minste siidaandelene og gir ikke myndighetene mulighet til å gjøre vurderinger av sosiale hensyn, slik tidligere reindriftslover har gjort.³⁰⁴

Spørsmål saken ikke løser, er om nåværende lovgivning i tilstrekkelig grad tar hensyn til individuelle forhold ved den enkelte siidaandel og til dem som allerede har redusert reintallet i forhold til myndighetenes krav og oppfordringer. Det er ogsåpekt på behovet for effektive ordninger for fastsettelse av beitegrenser som er i samsvar med siidaenes sedvanemessige rettigheter.³⁰⁵

Forskning om levekårene for samer med nedsatt funksjonsevne

Ny forskning viser at velferdsinstitusjoner har liten kulturell forståelse for samiske forhold. Dette gjør at samer med funksjonsnedsettelse risikerer ikke å få sine rettigheter ivaretatt.³⁰⁶

En undersøkelse av levekårene til personer med utviklingshemming blant annet i de samiske forvaltningskommunene viser at personer med utviklingshemming i samiske områder har dårligere levekår enn øvrig befolkning hva gjelder boforhold,

³⁰³ HR-2017-2428-A.

³⁰⁴ Sara, *Er reduksjonen av reintall i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjons eiendomsvern?*, Gáldu Cála Tidsskrift for urfolksrettigheter nr 2./2016, s. 12.

³⁰⁵ Ibid. s. 28 flg.

³⁰⁶ Dette fremkom på en konferanse i Alta 9. november 2017 der Nordens välfärdscenter (NVC) med samarbeidspartnere presenterte resultatene av et forskningsprosjekt om levekårene for samer med funksjonsnedsettelse de har utført på oppdrag av Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir). Omtale av forskningsprosjektet finnes på NVCs nettsider www.nordicwelfare.org.

³⁰⁷ Gjertsen, Fedreheim, Fylling, *Kartlegging av levekårene til personer med utviklingshemming i samiske områder*, Avdeling vernepleie, UIT Norges Arktiske Universitet, 2017, s. 8 flg.

³⁰⁸ Ibid. s. 10.

utdanning, arbeid, fritid, økonomi og helse. De er også mer utsatt for vold og mobbing enn andre. Kvinner med utviklingshemming har dårligere levekår enn menn med utviklingshemming. På enkelte områder er det store forskjeller i levekårene for personer med utviklingshemming med og uten samisk bakgrunn, særlig når det gjelder psykisk helse og mobbing.³⁰⁷

På bakgrunn av studien anbefales blant annet: (i) tiltak mot mobbing, trusler og vold, (ii) forebygging og behandling av psykiske helseplager, (iii) organisering av botilbud og øvrige tjenester til personer med utviklingshemming.³⁰⁸

NIM ser behov for særskilte tiltak for å sikre menneskerettighetene for denne spesielt utsatte gruppen.

Anbefaling

- ▶ Regjeringen bør, i samråd med Sametinget, iverksette tiltak for å følge opp FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjons- evne og hindre diskriminering av samer med funksjonsnedsettelse.

Oppfølging av anbefalinger i NIMs årsmelding for 2016

NIM gav i årsmelding 2016 to anbefalinger om samiske menneskerettslige forhold. Disse var at utdanningstilbudet som gjelder samiske språk bør utredes nærmere, og at myndighetene bør finne en egnet løsning for å fremskaffe pålitelig statistisk data om samiske språkbrukere. Av Kommunal- og moderniseringsdepartementets innspill til NIM årsmelding 2017 fremgår at departementet vil følge opp NOU 2016:18 Hjertespråket, men også at det er kommunene som har et særlig ansvar for at kravene i opplæringsloven blir fulgt. Det fremgår også at Stortinget i 2016 vedtok en ny lov om folkeregistrering hvor det følger at opplysninger om samiske språk kan registreres. NIM venter at regjeringen kommer tilbake til Stortinget på egnet måte om hvordan disse anbefalingene er fulgt opp.

Temarapport om sjøsamenes rett til sjøfiske

I denne rapporten utredet vi Norges menneskerettslige forpliktelser overfor sjøsamene. På bakgrunn av Kystfiskeutvalgets forslag og den oppfølging forslaget fikk fra myndighetene, vurderte vi hvorvidt gjeldende regelverk er tilstrekkelig for å ivareta sjøsamenes menneskerettigheter. Vi konkluderte med at det er behov for et sterkere vern om retten til fiske, og anbefalte at sjøsamenes rett til fiske bør lovfestes, samt at sjøsamene må sikres reell innflytelse i saker som har konsekvenser for deres rettigheter også utenfor fiskeriforvaltningen.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har i brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gitt informasjon om sitt syn på oppfølging av NIMs årsmelding 2016. NFDs vurdering er at sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag allerede er sikret i lovverket. NIM er, slik det fremgår i vår temarapport, ikke enig i det.

På samme måte som for våre øvrige anbefalinger fra fjorårets årsmelding, har Stortinget anmodet regjeringen om å komme tilbake til Stortinget på egnet måte om hvordan anbefalingene er fulgt opp. NIM fastholder sine anbefalinger fra temarapporten, som gjengitt under.

- i. Sjøsamenes rett til fiske som en del av deres kulturutøvelse og basert på deres historiske fiske, bør lovfestes. Det samme gjelder retten til en positiv forskjellsbehandling ved tildeling av kvoter og tilsvarende, hvis dette er nødvendig for ivaretagelsen av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.
- ii. Sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag må sikres bedre i lovverket enn hva som er tilfellet i dag for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser.
- iii. Lovgivningen må sikre at inngrep som kan innvirke på sjøsamenes materielle kulturgrunnlag blir tilstrekkelig utredet.

«Retten til fiske er en del av sjøsamisk kultur. (...)

Det er ikke tvil om at dagens regelverk gir et svakt vern av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.»

Kilde: Fra Temarapport "Sjøsamenes rett til sjøfiske". Tilgjengelig på www.nhri.no



«I Tysfjordsakene har både regjeringen og politiet sagt at det offentlige hjelpeapparatet har sviktet. Spørsmålet er hvor det svikter, siden samenes menneskerettigheter ikke synes å bli ivaretatt godt nok i overgrepssaker. Handler det om ressurser og manglende kompetanse i samiske samfunnsforhold?»

Árran Julevsáme guovdásj
– Lulesamisk senter
Direktør Lars Magne Andreassen

Nasjonale minoriteter

Norge har fem nasjonale minoriteter: rom/sigøynere, tatere/romani, kvener/norskfinner, jøder og skogfinner. Felles for de nasjonale minoritetene er deres langvarige historie i og tilknytning til Norge – og deres historiske erfaringer med statlige diskriminerende og assimilerende tiltak.

Selv om det finnes mange historiske likhetstrekk i statens politikk overfor minoriteter, er de fem nasjonale minoritetene fem svært ulike grupper med hvert sitt språk og hver sin kultur, historie og til dels også religion. Innenfor minoritetene finnes også store mangfold.

NIM har i 2017 kartlagt og analysert situasjonen for menneskerettighetene til nasjonale minoriteter. Dette arbeidet har vist at disse gruppene møter mange menneskerettsutfordringer. Regjeringen og Stortinget har i løpet av 2017 igangsatt flere tiltak rettet mot nasjonale minoriteter. Det har også kommet ny og relevant forskning fra HL-senteret om holdninger til jøder og muslimer i Norge.

Sannhetskommisjon for fornorskningspolitikk og urett begått mot det samiske og det kvenske folk

I juni 2017 vedtok Stortinget å be sitt presidentskap om å utarbeide et forslag til mandat for en sannhetskommisjon for fornorskningspolitikk og urett begått mot det samiske og det kvenske folk i Norge. NIM ser gode grunner for at det skaffes mer kunnskap om fornorskningspolitikkenes konsekvenser. God innsikt i faktiske hendelser og deres konsekvenser er avgjørende for å utforme en kunnskapsbasert politikk som best mulig ivaretar våre menneskerettslige forpliktelser. NIM ser det som positivt at representanter for samer og kvener involveres i arbeidet med å utforme mandatet, og at de gis anledning til å påvirke sammensetningen av sannhetskommisjonen.

Regjeringens tiltak ovenfor nasjonale minoriteter

Regjeringen har opprettet en tilskuddsordning til kvensk språk og kvensk/norskfinsk kultur som forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formålet med ordningen er å bidra til revitalisering av kvensk språk og til å fremme kvensk/norskfinsk kultur. I tilskuddsordningen utlyses mulighet for frivillige

organisasjoner, kommuner, fylkeskommuner, institusjoner og foretak til å søke midler til språkrevitalisering, kulturfremmende prosjekter, styrking av språk og identitet hos barn og unge, kunnskapsformidling og grenseoverskridende språk- og kulturprosjekter.

Departementet informerer også om at regjeringen om kort tid vil legge frem en plan for kvensk språk.³⁰⁹ Dette er positivt og i tråd med regjeringens menneskerettslige forpliktelser. Det er også en oppfølging av ett av de tiltakene som er anbefalt av den rådgivende komiteen til Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i mars 2017.³¹⁰

Departementet har i desember fastsatt forskrift om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter. Forskriften vil gjelde i stedet for dagens regelverk om driftstilskudd til nasjonale minoriteter. NIM hadde ingen merknader til forskriften, og ser positivt på en formalisering av regelverket, også fordi det gir en mer forutsigbar ordning for organisasjonene.³¹¹

Representanter for de fem nasjonale minoritetene og representanter for flere departementer og direktorater møttes i Kontaktforum 2.–3. mai 2017. Kontaktforum har siden 2003 vært en møteplass for de nasjonale minoritetenes organisasjoner og sentrale myndigheter hvor saker av felles interesse for minoritetene blir tatt opp. Forumet gir også anledning for representanter fra de ulike nasjonale minoritetene til å diskutere felles utfordringer seg imellom.

NIM ser positivt på departementets tiltak for å styrke dialogen mellom regjeringen og nasjonale minoriteters organisasjoner og planene om en egen plan for kvensk språk.

Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) publiserte i november 2017 rapporten *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017*.³¹² Rapporten gjør rede for resultatene av en befolkningsundersøkelse om holdninger til jøder og muslimer og en kvalitativ studie om jødernes og muslimers erfaringer og holdninger.

Rapporten viser at antisemittiske holdninger i befolkningen samlet sett har gått ned siden 2011. Nedgangen står imidlertid i kontrast til det jødene selv opplever. 70 prosent av undersøkelsens respondenter sier at antisemittisme er blitt mer utbredt, og to av tre sier det hender at de skjuler sin religiøse tilhørighet i frykt for negative holdninger. Undersøkelsen viser også utbredte fordommer mot muslimer i den norske befolkningen, og utbredte fordommer mot jøder i den muslimske minoriteten. Antisemittisme og muslimfiendtlighet er beslektede fenomener, i det

³⁰⁹ Se mer om *Tilskudd til kvensk språk og kultur* på Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no.

³¹⁰ AFC/OP/IV(2016)008 s. 35.

³¹¹ Forskrift av 8. desember 2017 om tilskudd til drift av organisasjoner for nasjonale minoriteter.

³¹² Hoffman og Moe (red), *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017*, Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter, desember 2017.

³¹³ Ibid. s. 7 flg.

³¹⁴ Ibid. s. 19.

³¹⁵ Se også NIMs anbefalinger under temaet *Hatefulle ytringer* i årsmeldingen, hvor vi bl.a. anbefaler at det utarbeides fyllestgjørende nasjonal statistikk over hatefulle ytringer (og annen hatkriminalitet) innenfor politi, påtalemyndighet og domstoler.

³¹⁶ Rapportens s. 83 flg.

³¹⁷ AFC/OP/IV(2016)008.

³¹⁸ CAT/C/NOR/CO/6-7(2012) avsnitt 21, CERD/C/NOR/CO/21-22(2015) avsnitt 16.

³¹⁹ CCPR/C/NOR/CO/6(2011) avsnitt 14.

³²⁰ CERD/C/NOR/CO/21-22(2015) avsnitt 8.

³²¹ CEDAW/C/NOR/CO/8(2012) avsnittene 10 c, 31, 32, 36 a, 36 b. Se også CRC/C/NOR/CO(2010) avsnittene 20, 21, 49, 60.

at de som viser fordommer og motvilje mot fremmede, også skårer høyt når det gjelder negative holdninger til jøder og muslimer.³¹³

I rapporten anbefales det at det utvikles en handlingsplan mot muslimfiendtlighet, siden fenomenet også har en klar sammenheng med fremmedfrykt og anti-semittisme. Videre anbefales registrering av hatkriminalitet som er motivert av antisemittisme eller muslimfiendtlighet. Endelig anbefales også vektlegging av mangfold og forskjeller i fremstillinger av jøder og muslimer og dialogarbeid mellom den jødiske og den muslimske minoriteten. I rapporten gis det også råd om fortsatte holdningsundersøkelser hvert femte år.³¹⁴

Undersøkelser som dette gir nødvendig informasjon for at Norge bedre skal kunne gjennomføre sine menneskerettslige forpliktelser. NIM støtter rapportens anbefalinger.³¹⁵

NIM vil påpeke at undersøkelsen også indikerer en negativ utvikling i synet på en annen nasjonal minoritet, nemlig rom/sigøynere. Den viser at over 50 prosent av befolkningen ville mislike at rom/sigøynere ble nye naboer, og denne andelen har økt noe siden 2011. Over 40 prosent av befolkningen ville mislike om rom/sigøynere ble brakt inn i vennekretsen.³¹⁶

NIMs arbeid med nasjonale minoriteters menneskerettsutfordringer

NIM har kartlagt og analysert anbefalinger fra internasjonale traktatorganer og praksis fra nasjonale domstoler og ombudsordninger for å få frem et helhetsbilde om nasjonale minoriteters menneskerettslige stilling. Materialet er omfattende. Vi gir her bare en kort oversikt, over både hovedfunnene som er felles for alle minoriteter, og funnene som gjelder hver enkelt nasjonal minoritet.

Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen rapporterte i 2017 om økning av hatefulle ytringer innenfor politikk og media (særlig i sosiale medier), men også i samfunnet som helhet. Det fremkom også at nasjonale minoriteter i liten grad benytter klagemulighetene til Likestillings- og diskrimineringsombudet.³¹⁷ Hatefulle ytringer³¹⁸ og xenofobi og antisemittisme³¹⁹ har lenge vært sentrale menneskerettsutfordringer også i Norge. FNs rasediskrimineringskomité viste i 2015 til at det er mangel på statistiske eller kvalitative opplysninger om hvorvidt minoriteter nyter godt av de samme økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene som befolkningen for øvrig.³²⁰ Det er også en utfordring at kvinner og barn med minoritetsbakgrunn kan være mer utsatt for diskriminering enn befolkningen ellers.³²¹

I tillegg til disse felles utfordringene blir bildet mer komplekst når man også ser på hvilke menneskerettsutfordringer som er vanlige for de enkelte nasjonale minoriteter. Både for rom/sigøynere og for tatere/romani dreier utfordringene seg særlig om ulike typer diskriminering, for eksempel diskriminering i bolig- og arbeidsmarkedet, og om mangelen på opplæring i eget språk. For den jødiske minoriteten er hatefulle ytringer og trusler om hatkriminalitet typiske utfordringer. Kvener/norskfinner har særlige utfordringer knyttet til språkets situasjon, opplæring i eget språk og synliggjøring av eget språk i offentlige medier. Skogfinnenes situasjon er ikke omtalt *per se* i dette materialet, men også for deres del har NIM mottatt innspill om at de har utfordringer med å bevare og videreføre sin egen kultur.

NIM arrangerte 23. november 2017 et seminar med representanter for de fem nasjonale minoritetene for å få deres syn på aktuelle menneskerettslige utfordringer. Deres innspill bekrefter de nevnte utfordringene. Det var også stor enighet om usynliggjøring og lite kunnskap blant majoritetsbefolkningen om de nasjonale minoritetenes forhold.

Minoritetsrepresentantenes innspill ligger til grunn for NIMs videre arbeid. I løpet av 2018 vil vi presentere en større rapport om nasjonale minoriteters menneskerettighetssituasjon. I denne rapporten vil vi også gi noen nærmere anbefalinger om oppfølging av gjennomføringen av menneskerettighetene til de fem nasjonale minoritetene.³²²

Internasjonal rapportering

22. februar 2017 publiserte Europarådets rådgivende komité for rammekonvensjonen sine tilbakemeldinger på Norges fjerde rapportering fra 2015.³²³ Norge kommenterte den rådgivende komiteens rapport i mai, og avventer nå at Europarådets ministerråd skal utarbeide en resolusjon som inneholder anbefalinger til oppfølgingen av rammekonvensjonen fra norsk side.

Den rådgivende komiteens synspunkter er meget presise med hensyn til konvensjonenes forpliktelser for Norge, og den gir anbefalinger om umiddelbare tiltak for: (i) oppfølging av Tater-/romaniutvalgets anbefalinger; (ii) økt oppmerksomhet på tiltak for i samråd med tater/romani- og rom/sigøyner-kulturene å bevare og utvikle deres språk og kulturer, og en særlig vektlegging av et bedre kulturtilpasset barnevern; (iii) utarbeidelse og finansiering av en plan for revitalisering av kvensk/norskfinsk språk, blant annet med vekt på opplæring, utdanning av lærere og økt plass i media og det offentlige rom; (iv): styrking og finansiering av klagemekanismene hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sivilombudsmannen, og tiltak for å gjøre klageordningene mer kjent blant de nasjonale minoritetene. Sistnevnte bør skje på deres egne språk.³²⁴

³²² Les mer om prosjektet om *Nasjonale minoriteters menneskerettigheter* i årsmeldingens del 3.

³²³ AFC/OP/IV(2016)008.

³²⁴ Ibid. s. 35.

³²⁵ Se NIMs innspill til utkast til Norges statsrapport til FNs menneskerettighetskomité sendt til Justis- og beredskapsdepartementet 15. mars 2017 s. 9, tilgjengelig på www.nhri.no.

³²⁶ Se NIMs innspill til utkast til Norges rapport til FNs rasediskrimineringskomité sendt til Barne- og likestillingsdepartementet 29. mai 2017 s. 6, tilgjengelig på www.nhri.no.

I løpet av 2017 har Norge rapportert til FNs menneskerettighetskomité, som overvåker SP, og til FNs rasediskrimineringskomité, som overvåker FNs rasediskrimineringskonvensjon. I den forbindelse har NIM bedt staten om å synliggjøre forholdene for romkvinner og diskriminering av tatere/romani i arbeidsliv og på boligmarkedet i sin rapportering til menneskerettighetskomiteen.³²⁵ NIM har også bedt staten om å rapportere til FNs rasediskrimineringskomité om oppfølgingen av Tater-/romaniutvalget og om progresjon i arbeidet med å få frem statistiske data som grunnlag for politikkutforming på dette området.³²⁶ NIM vil i sin rapportering fremover også ta med resultatene og erfaringene fra vår egen undersøkelse og våre møter med representanter for nasjonale minoriteter.

Anbefaling

- ▶ Regjeringen bør initiere undersøkelser av befolkningens holdninger til de nasjonale minoritetene rom/sigøynere og tatere/romani. HL-senterets forskning om holdningene til jøder og muslimer er en god modell.
- ▶ Regjeringen bør følge opp Tater-/romaniutvalgets forslag gjennom konkrete tiltak, herunder bevilgning av midler til utvikling av læremidler for å øke kunnskapen om tater-/romanifolkets kultur og språk.
- ▶ Myndighetene bør styrke og finansiere klagemekanismene hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sivilombudsmannen, og iverksette tiltak for å gjøre klageordningene mer kjent blant de nasjonale minoritetene. Dette bør skje på minoritetenes egne språk.

«Helsingforskomiteen er opptatt av situasjonen for menneskerettighetsforkjempere i autoritære stater. Norge må gi dem økonomisk støtte og beskyttelse når de blir forfulgt, fremme deres rettigheter i FN og andre internasjonale organisasjoner og innføre sanksjoner mot myndighetspersoner som angriper dem.»

Helsingforskomiteen
Generalsekretær Bjørn Engesland

Religions- og trosfrihet

³²⁷ Av praktiske grunner brukes begrepet «religionsfrihet» som en samlebetegnelse i dette kapitlet, og det vil tidvis også inkludere bl.a. tros- og livssynsretninger som ikke har noen religiøs forankring som sådan.

³²⁸ Høringsbrev fra Kulturdepartementet av 25. september 2017. Lovforslaget bygger til dels på forslag fremmet av Stålssett-utvalget i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn*.

Menneskerettslig har særlig to lovforslag fått oppmerksomhet – og vakt debatt – på religionsfeltet i året som gikk.

Religionsfriheten³²⁷ er en av de klassiske frihetsrettighetene, og nær knyttet til både ytringsfriheten, vernet om privatlivet og diskrimineringsvernet. Men den enkeltes rett til å utøve sin religion eller sitt livssyn er ikke absolutt.

Staten kan begrense eller forby en religiøs praksis på nærmere bestemte vilkår dersom den kommer i konflikt med andres rettigheter eller fellesskapets interesser. Det er en høy terskel for slike inngrep. Terskelen illustreres av EMDs krav om at inngrep må svare til et *tvingende samfunnsmessig behov* for å være menneskerettslig holdbart. Religionsfriheten er, med noe ulik utforming, forankret i blant annet EMK artikkel 9, SP artikkel 18 og Grunnloven § 16.

I et moderne og pluralistisk samfunn kan det oppstå dilemmaer i møtet mellom religiøse tradisjoner og samfunnsutviklingen. Sammensatte og kompliserte problemstillinger om hvor langt religionsfriheten rekker, om religionsfriheten kan eller bør begrenses, og eventuelt om vilkårene for inngrep er oppfylt, er derfor ikke uvanlig. Nylige eksempler på dette er to lovforslag og en utredning som var på høring i 2017: forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn, forslag om forbud mot ansiktsdekkende plagg på utdanningsinstitusjoner og utredning om samvittighetsfrihet i arbeidslivet.

Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn

Høsten 2017 ble forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) sendt på høring.³²⁸ Forslaget innebærer en samlet revisjon av hele den nåværende tros- og livssynslovgivningen og de tilknyttede tilskuddsordningene. De tre gjeldende lovene (trossamfunnsloven av 1969, livssynssamfunnsloven av 1981 og kirkeloven av 1996) foreslås opphevet og erstattet av en felles lov, som også omfatter Den norske kirke.

Årsmelding 2017
Del 2: Utviklingstrekk
Religions- og trosfrihet

Bakgrunnen for forslaget er den store utviklingen på tros- og livssynsfeltet de siste tiårene. Siden 70-årene har det religiøse mangfoldet i Norge økt betraktelig, samtidig som en stadig større andel av befolkningen ikke er medlem av noe tros- og livssynssamfunn. I tillegg har det skjedd vesentlige endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen ble grunnleggende endret i 2012, og Den norske kirke er fra 1. januar 2017 etablert som eget rettssubjekt, skilt fra staten. Skillet mellom stat og kirke omtales i NIMs årsmelding for 2016.³²⁹

Religionsfriheten og diskrimineringsvernet, slik disse følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, vil kunne ha betydning for forslaget om ny trossamfunnslov.³³⁰ Disse menneskerettslige forpliktelsene gir føringer og setter rammer både for utformingen av en ny lov og for den senere praktiseringen av loven.

I vår høringsuttalelse til lovforslaget kommenterer vi særlig to forhold: For det første peker vi på at enkelte av forpliktelsenes innhold er rettslig noe uavklart. Dette gjelder spesielt Grunnloven § 16, herunder forståelsen av (og forståelsen av forholdet mellom) andre punktum om at «*Den norske kirke [] forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten*» og fjerde punktum om at «*[a]lle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje*» (sistnevnte omtales ofte som «likebehandlingskravet»).

For det andre trekker vi frem forhold som staten bør være bevisst på når det gjelder operasjonaliseringen av likebehandlingskravet/diskrimineringsvernet med hensyn til henholdsvis den foreslåtte metoden for beregning av statstilskudd til tros- og livssynssamfunnene og de foreslåtte vilkårene for statstilskudd.

Overordnet fremhever vi at enkelte uklarheter, knyttet til så vel rettslige som faktiske forhold, nødvendiggjør en god oppfølging av et eventuelt nytt lovverk fra statens side, særlig ettersom den fremtidige helhetlige praktiseringen (og konsekvensene) av lovverket vil ha betydning for hvorvidt de menneskerettslige rammene er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.³³¹

Forbud mot og regulering av religiøs bekledning

Sommeren 2017 la regjeringen frem et forslag om å forby bruk av ansiktsdekkende plagg, i realiteten typisk nikab og burka, i barnehager og utdanningsinstitusjoner.³³²

Forslaget illustrerer de komplekse problemstillingene som kan oppstå når hensynet til den enkeltes religionsfrihet må balanseres mot samfunnsmessige interesser. Eksempler på slike samfunnsmessige interesser – som fremheves av regjeringen som begrunnelse for forbudet – er hensynene til kommunikasjon og likestilling.

³²⁹ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 74.

³³⁰ Jf. hhv. EMK art. 9 og art. 14, SP art. 18 og art. 26, og Grunnloven § 16 og § 98.

³³¹ Se mer om våre innspill til forslaget i NIMs høringsuttalelse av 20. desember 2017, tilgjengelig på www.nhri.no.

³³² Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 12. juni 2017.

betydning i EMDs prøving. I de tilfellene hvor inngrep gjennomføres på bakgrunn av en grundig prosess og avveining av konvensjonsrelevante hensyn fra statens side, vil EMD være mer tilbøyelig til å gi staten en vid skjønnsmarin og i mindre grad overprøve statens egen vurdering av hvorvidt inngrepet er nødvendig.³⁴⁰

Utfordring

Den menneskerettslige vurderingen av lovforslag vil ikke avhenge kun av forslagets ordlyd eller utforming i lovverket, men også av hvordan reglene praktiseres og virker inn i konkrete situasjoner. Dersom lovforslagene om henholdsvis ny trossamfunnslov og forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner skulle bli innført, vil det nødvendiggjøre en god oppfølging fra statens side. Det bør legges opp til jevnlige evalueringer av lovverket og praktiseringen av dette for å sikre at de menneskerettslige rammene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

I begynnelsen av 2017 var NOU 2016: 13 *Samvittighetsfrihet i arbeidslivet* på høring. Samvittighetsutvalget hadde som mandat å utrede samvittighetsfrihet ved utøvelse av arbeidsoppgaver. Utvalget ser på problemstillingene fra et bredt perspektiv, og trekker også inn etiske og politiske sider i tillegg til de (menneske) rettslige sidene. Menneskerettslig er ikke samvittighetsfriheten som sådan regulert eller forankret. Men andre menneskerettigheter, som særlig religionsfriheten (ofte kombinert med diskrimineringsvernet), vil kunne bli aktualisert i den type problemstillinger utvalget drøfter.³⁴¹

Utvalget foreslår ingen konkrete lovendringer, men gir råd for hvordan det praktisk kan legges til rette for at den enkelte kan utføre sitt arbeid på en måte som er i overensstemmelse med egen samvittighet, samtidig som det tas tilstrekkelig hensyn til berørte parter som arbeidsgiver, kollegaer, kunder og pasienter. Utvalget fraråder en generell lovfesting av reservasjonsrett i arbeidslivet og anbefaler at også lovfesting av reservasjonsrett for spesifikke problemstillinger kun brukes unntaksvis.

NIM deler utvalgets konklusjon i dette henseendet og er enig i at de fleste samvittighetskonflikter i arbeidslivet i utgangspunktet er mindre egnet for rettslig regulering. Dialog på den enkelte arbeidsplass – under hensyntaken til menneskerettslige forpliktelser – vil som oftest være den mest hensiktsmessige innfallsvinkelen for å finne gjennomførbare løsninger i praksis.³⁴²

³³⁹ Problemstillingen ble mye diskutert for noen år tilbake, da bl.a. Likestillings- og diskrimineringsnemnda (sak 08/2010) kom til at forbudet var ulovlig fordi de ikke anså det godtgjort at det var nødvendig med et forbud – selv om de anså formålet om nøytralitet og upartiskhet som legitimt. Justis- og politidepartementet valgte å ikke følge opp avgjørelsen fra nemnda.

³⁴⁰ Se også NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 76–78. I de nye dommene mot Belgia fra 2017, *Belkacemi og Oussar* avsnitt 54 og *Dakir* avsnitt 57, vektlegges dette igjen av EMD.

³⁴¹ Utvalget gjør rede for de rettslige rammene i kapittel 6. En problemstilling som ble aktualisert rettslig i 2017, vedrørte en fastleges reservasjonsadgang mot spiralinnsetting, se Agder lagmannsretts dom av 24. november 2017 (LA-2017-54139). Lagmannsretten kom, bl.a. med henvisning til EMK art. 9 og 14, til at en kommunes oppsigelse av en fastlege som følge av slik reservasjon var ugyldig. Dommen er i skrivende stund ikke rettskraftig, men belyser kompleksiteten ved denne typen problemstillinger. Spørsmål om reservasjon mot spiralinnsetting drøftes av utvalget i punkt 8.4.

³⁴² NOU 2016: 13 kapittel 11. Utvalget mener tre spørsmål bør stå sentralt i vurderingen av samvittighetsbasert fritak i arbeidslivet: (i) Bygger arbeidstakers ønske om reservasjon mot å utføre bestemte arbeidsoppgaver på en dyp og viktig samvittighetsoverbevisning? (ii) Kan reservasjon finne sted uten at det er inngripende for tredjepart? (iii) Er reservasjon gjennomførbart i praksis uten for store ulemper for arbeidsgiver og kollegaer?

³³³ Se *S. A. S v. Frankrike* (43835/11) fra 2014, hvor EMD aksepterte et fransk forbud mot ansiktsdekkende plagg i det offentlige rom, og to dommer fra 2017 hvor resultatet ble fulgt opp vedrørende et lignende forbud i Belgia: *Belkacemi og Oussar v. Belgia* (37798/13) og *Dakir v. Belgia* (4619/12).

³³⁴ FNs menneskerettighetskomité har hittil ikke behandlet enkelt saker om forbud mot ansiktsdekkende plagg, men på bakgrunn av praksis fra lignende problemstillinger synes komiteen generelt å ha lagt på seg på en mer restriktiv linje enn EMD når det kommer til hvilke inngrep i religionsfriheten som aksepteres, og hvor stor skjønnsmargin statene gis i den menneskerettslige nødvendighetsvurderingen.

³³⁵ Se mer om våre innspill til forslaget i NIMs høringsuttalelse av 20. september 2017, tilgjengelig på www.nhri.no.

³³⁶ Les mer om den menneskerettslige vurderingen av forbud mot religiøs bekledning i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 76.

³³⁷ Et annet eksempel er Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om at et uniformsreglement på et norsk sykehjem som forbød religiøse symboler, var ulovlig, jf. sak 2/2017. Sykehjemmet endret senere reglementet. Et internasjonalt eksempel er EU-domstolenes avgjørelser av 14. mars 2017 om forbud mot hijab på jobb i en belgisk og en fransk sak, jf. C-157/15 (G4S) og C-188/15 (Micropole). En analyse av avgjørelsene er tilgjengelig på www.nhri.no.

³³⁸ Likestillings- og diskrimineringsnemnda har tidligere konkludert med at NRKs forbud mot at nyhetsprogramledere bærer religiøse symboler under TV-sending, ikke er ulovlig, jf. sak 46/2014.

I vår høringsuttalelse kommenterer vi at det menneskerettslig kan antas at forslaget vil ligge innenfor de forpliktelser som følger av religionsfriheten etter EMK artikkel 9.³³³ Spørsmålet om hvorvidt alle deler av det foreslåtte forbudet er i overensstemmelse med religionsfriheten etter SP artikkel 18, er mer usikkert.³³⁴ En av våre overordnende kommentarer er at den menneskerettslige vurderingen ikke kun kan foretas ut fra forbudets *ordlyd* – den vil også avhenge av hvordan et eventuelt forbud praktiseres og virker inn i konkrete situasjoner i fremtiden.³³⁵

Også reguleringer av bruken av andre religiøse symboler eller plagg, som ulike typer forbud på enkelte arbeidsplasser eller forbud mot hijab i barneskolen, blir tidvis gjenstand for debatt i Norge – så også i 2017.³³⁶ Et eksempel som fikk mye medieoppmerksomhet, gjaldt bruken av hijab i NRK-serien *Faten tar valget*.³³⁷ Serien handlet om at en ung, muslimsk jente skulle navigere i den norske partifloraen for å velge hvilket parti hun skulle stemme på under stortingsvalget. Det oppsto så en diskusjon om hvorvidt det var diskriminerende at NRK tidligere hadde forbudt en nyhetsprogramleder å bruke et kristent kors, mens de nå tillot programlederen i denne serien å bruke hijab.

NIM er enig med Likestillings- og diskrimineringsombudet og flere andre som uttalte seg om saken, i at denne forskjellen i NRKs regelverk ikke utgjør diskriminering. De to tilfellene er ikke sammenlignbare, ettersom de angår to ulike programlederroller. Den ene er uttrykk for NRK som nyhetsformidlende rikskringkaster, den andre for en enkeltpersons utforskning av det politiske landskap. Saken er imidlertid illustrerende for i hvilke tilfeller vilkårene for å forby religiøse symboler kan tenkes oppfylt, nemlig der begrunnelsen for forbud er så tungtveiende at det er nødvendig og forholdsmessig å gripe inn i den enkeltes religionsfrihet: NRKs begrunnelse er at et forbud for nyhetsprogramledere er nødvendig av hensyn til den særlige verdinøytralitet en rikskringkaster er avhengig av når den formidler nyheter, et hensyn som ikke gjør seg gjeldende generelt i andre programmer.³³⁸

Utover eksemplet om nyhetsprogramledere i NRK finnes det ikke så mange andre eksempler på forbud mot religiøse symboler i Norge. Men det finnes enkelte unntak hvor vurderingen er at de strenge vilkårene for inngrep i religionsfriheten er oppfylt. I dag innebærer for eksempel politiets uniformsreglement at bruken av religiøse symboler, som hijab, ikke er tillatt av hensyn til ønsket om at politiet skal fremstå som nøytrale håndhevere av loven.³³⁹

I NIMs årsmelding for 2016 understreker vi på generelt grunnlag betydningen av at eventuelle myndighetsinngrep i religionsfriheten, for eksempel ved forbud mot bruken av religiøse plagg, baserer seg på en grundig prosess og begrunnelse. Som vi påpeker flere steder i årsmeldingen, synes det å være en tiltakende tendens i EMDs praksis at kvaliteten på nasjonale prosesser og statenes begrunnelse er av

³⁴³ Andre eksempler, f.eks. forskning på fostervev og rituell omskjæring, kommenteres i utredningens punkt 11.2.

Utvalget mener imidlertid at det er visse spesielle situasjoner som utgjør unntak fra hovedregelen, hvor lovfesting av reservasjonsrett vil være den beste løsningen. Utvalget viser her til særlig liv-død-situasjoner, som spørsmål knyttet aktiv døds-hjelp (som et hypotetisk fremtidig eksempel) og abort. Abortloven er et eksempel på nåværende lovfesting av reservasjonsrett.³⁴³ Om og hvordan regjeringen velger å følge opp utredningen, gjenstår å se, men det er enkelte av dilemmaene som det kan være behov for at myndighetene ser nærmere på, og herunder bør behovet for eventuell ny eller endret lovgivning vurderes.

Utfordring

- ▶ Samvittighetsfrihet i arbeidslivet fører med seg komplekse problemstillinger – også menneskerettslige. Enkelte av dilemmaene Samvittighetsutvalget peker på, bør vurderes nærmere av myndighetene, også med tanke på behovet for ny eller endret lovgivning.

«Nokre norske selskap har svært god handtering av menneskerettsspørsmål. Men for å gjennomføre respekt for menneskerettar i større delar av næringslivet må styresmaktene uttrykkje same forventningar gjennom ulike delar av forvaltninga, tilby samordna rettleiing til næringslivet om normer og praktisk handtering og følgje opp korleis dette faktisk blir gjort i ulike selskap.»

OECDs kontaktpunkt
Leder Ola Mestad

Næringsliv og miljø

³⁴⁴ *Næringsliv og menneskerettigheter*, Utenriksdepartementet 11/2015. FNs veiledende prinsipper fra 2011 er det primære internasjonale instrumentet på feltet. Et annet relevant instrument er *OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap* (fra 1976, revidert 2011). Prinsippene og handlingsplanen omtales nærmere i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 88.

³⁴⁵ Statens rolle som veileder fremgår av FNs prinsipp nr. 3 (b).

³⁴⁶ Se tiltakene i handlingsplanen på s. 21 og også s. 24.

³⁴⁷ FNs prinsipper nr. 3 (a) og (b).

³⁴⁸ Flere internasjonale instrumenter går imidlertid inn for at selskaper *bør* ha et visst selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene og utvise aktsomhet for å forebygge og unngå menneskerettsbrudd, se f.eks. FNs prinsipper nr. 11 flg. Les mer om sontringen stater/selskaper og det rettslige utgangspunktet i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 87 flg.

³⁴⁹ Fra 2017 er det bl.a. verdt å merke seg at statens forpliktelser på næringslivsområdet kommenteres av FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i deres General comment no. 24 (august 2017).

Når samfunnet endrer seg, oppstår nye utfordringer. To rettsområder som er i utvikling, er næringslivets forhold til menneskerettighetene og retten til et sunt miljø.

De senere årene har næringslivets forhold til menneskerettighetene fått økt oppmerksomhet. Da dagens menneskerettigheter ble formalisert som en respons på andre verdenskrigs grusomheter for vel 70 år siden, så verden ganske annerledes ut. Den gang var det primært statenes makt over borgerne som ble oppfattet som en utfordring, og som måtte rammes inn av menneskerettslige skranker for maktmisbruk. Menneskerettighetene ga rettigheter til individene som ble gjenspeilet i plikter for statene.

I dag er imidlertid flere multinasjonale selskaper både større og mektigere enn mange stater. I hvilken grad individets menneskerettigheter sikres, avhenger derfor i realiteten stadig oftere av næringslivsaktørers atferd og praksis. Dette fører ofte til sammensatte problemstillinger. Og siden menneskerettighetene i utgangspunktet ikke forplikter selskaper direkte, kan dette stille større krav til staten som *veileder* og *lovgiver* for positivt å sikre at selskaper respekterer menneskerettighetene.

Nedenfor omtales også Statens pensjonsfond utland (Oljefondet), og hvilken påvirkningskraft fondet kan ha for ivaretagelsen av menneskerettighetene internasjonalt.

Et annet rettsområde i utvikling er retten til et sunt miljø. Denne retten er nedfelt i miljøparagrafen i Grunnloven § 112. Rettsområdet og bestemmelsen ble aktualisert i 2017 gjennom det såkalte klimasøksmålet.

Staten som veileder og lovgiver

På slutten av 2015 lanserte regjeringen en nasjonal handlingsplan for oppfølgingen av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.³⁴⁴ Et sentralt punkt i handlingsplanen er statens rolle som *veileder* overfor næringslivet når det kommer til spørsmål om menneskerettigheter.³⁴⁵ Planen inneholder tiltak med mål om å styrke og samstemme veiledningen som gis på dette feltet, og tiltak med mål

om å styrke kompetansen blant offentlige aktører som gir slik veiledning.³⁴⁶

Dette er gode mål.

NIM stiller imidlertid spørsmål ved i hvilken grad disse tiltakene faktisk er blitt fulgt opp siden lanseringen av handlingsplanen – og dermed om veiledningen er blitt mer samstemt og styrket på disse vel to årene. For eksempel er det ikke blitt opprettet noe nasjonalt veiledningssenter for næringslivet, som er et av tiltakene som skulle vurderes, ifølge handlingsplanen.

I tillegg til rollen som veileder er statens rolle som *lovgiver* en rolle som fremheves i FNs veiledende prinsipper, hvor det understrekes at staten bør *«ha lover som er rettet mot, eller i praksis resulterer i at selskaper respekterer menneskerettighetene, og ved jevne mellomrom vurdere om lovverket er tilpasset dette formålet»*.³⁴⁷

Det er stater, ikke selskaper, som er rettslig forpliktet av menneskerettighetene.³⁴⁸ Staten har imidlertid ikke bare en plikt til selv å avstå fra menneskerettsbrudd, men også til å sikre at menneskerettighetene ikke krenkes av tredjeparter, som selskaper og andre næringslivsaktører. Dermed er det også statens plikt å iverksette tiltak, herunder innføre nødvendig lovgivning, for aktivt å søke å sikre at selskapene overholder menneskerettighetene.³⁴⁹ I norsk lovverk finnes det i dag flere eksempler på at norske myndigheter gjennom lovregulering søker å påvirke næringslivet til å ivareta menneskerettighetene. Eksempelene inkluderer arbeidsmiljøloven kapittel 4 og 13, som stiller krav til arbeidsmiljøet og forbyr diskriminering, regnskapsloven § 3–3 c om store foretaks rapporteringsplikt om samfunnsansvar, straffeloven kapittel 4 om foretaksstraff og anskaffelsesloven § 5 om rutiner for å sikre menneskerettighetene (og miljøet) ved offentlige anskaffelser. Sistnevnte bestemmelse trådte i kraft 1. januar 2017.

På slutten av 2017 vedtok Stortinget å fjerne årsberetningskravet for små foretak i regnskapsloven.³⁵⁰ Under lovbehandlingen ble det tatt opp spørsmål om næringsliv og menneskerettigheter, og hva myndighetene og Stortinget, som lovgiver, kan gjøre for å sikre at næringslivet tar ansvar på dette området.³⁵¹ Staten har i utgangspunktet en skjønnsmargin for hvilke tiltak den velger å innføre – om det er et årsberetningskrav i regnskapslovgivningen eller andre tiltak – for å sikre at næringslivet tar dette ansvaret.³⁵² Tendenser i EU og internasjonalt kan imidlertid tyde på at krav til næringslivets ivaretagelse av menneskerettighetene i nasjonal lovgivning blir viktigere. Flere har derfor ment at denne endringen av regnskapsloven fremstår som et steg i feil retning.³⁵³ Den internasjonale utviklingen kan tale for at det bør foretas en mer helhetlig utredning av norsk lovverk, og at man bør vurdere behovet for endringer i lys av de siste års utvikling på feltet næringsliv, menneskerettigheter og miljø.³⁵⁴

³⁵⁰ «Små foretak» utgjør et overveldende flertall av norske selskaper. I forarbeidene refereres det til undersøkelser som viser at ca. 95 % av regnskapspliktige enheter (285 011 av 299 724 enheter) fulgte regnskapsreglene for små foretak i regnskapsåret 2015, jf. Prop. 160 L (2016–2017) s. 149.

³⁵¹ Se Prop. 160 L (2016–2017), Innst. 46 L (2017–2018), Lovvedtak 5 (2017–2018).

³⁵² Merk imidlertid FNs prinsipp nr. 3 (d) om at staten bør *«oppmuntre, og når det er relevant kreve, at selskaper informerer om hvordan de håndterer sin innvirkning på menneskerettighetene»*.

³⁵³ Se bl.a. kronikk av hhv. leder og medlem av Norges OECD-kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, Ola Mestad og Frode Elgesem, i Dagens Næringsliv 18. desember 2017, som mener at krav om rapportering om samfunnsansvar ikke bare bør gjelde de største selskapene, men at kravene heller bør tilpasses den risikoprofil selskapene har uansett størrelse. Den type proporsjonalitets-tilnærming som forfatterne gir uttrykk for, harmonerer godt med det som følger av ulike internasjonale instrumenter, se f.eks. FNs prinsipper nr. 14 og 17.

³⁵⁴ I regjeringens handlingsplan (s. 18) legges det opp til at det skal foretas jevnlige vurderinger av lovverket. NIM vil understreke betydningen av at slike vurderinger gjøres mer helhetlig, og ikke kun fragmentert eller områdeorientert. Et særlig spørsmål knytter seg til multinasjonale teknologiselskapers makt over det offentlige ordskiftet (og yttringsfriheten) på nett. Les mer under temaet om *Ytringsfrihet* i årsmeldingen.

Anbefaling

- Myndighetene bør prioritere arbeidet med å styrke og samstemme vei-
ledningen som gis om menneskerettigheter til næringslivsaktører, slik
regjeringens handlingsplan fra 2015 tilsier. Myndighetene bør foreta en
helhetlig utredning av om det er behov for endringer i norsk lovgivning i
lys av de siste års internasjonale utvikling på feltet næringsliv, menneske-
rettigheter og miljø.

Statens pensjonsfond utland – retningslinjer

Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) er en mekanisme som potensielt kan ha stor påvirkningskraft på ivaretakelsen av menneskerettighetene internasjonalt. Gjennom Oljefondet investerer Norge i selskaper i en rekke stater hvor menneske-rettighetene er utsatt for et helt annet press enn hva som er situasjonen innenfor våre egne grenser. I 2016 lanserte Norges Bank forventninger til selskapene som Oljefondet investerer i, om at selskapene skal respektere menneskerettighetene i sin virksomhet. Forventningsdokumentet tar utgangspunkt i de internasjonalt anerkjente standardene på feltet, som FNs veiledende prinsipper om menneske-rettigheter og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.³⁵⁵

Forventningsdokumentet kommer i tillegg til Etikkrådets oppgave om å vurdere målselskapene etter de etiske retningslinjene for Oljefondets investeringer, hvor overholdelse av menneskerettighetene er en del av vurderingen for utelukkelse.³⁵⁶

Det forholdsvis nye forventningsdokumentet bærer menneskerettslig sett bud om en positiv utvikling. Men like viktig er implementeringen og oppfølgingen av disse forventningene i praksis. Jussen på dette området vil ofte henge sammen med de aktsomhetsvurderinger («due diligence») som er gjort i forbindelse med og under investeringene.³⁵⁷ NIM håper derfor at informasjon om den praktiske oppfølgingen gjøres mer tilgjengelig fremover. Dette var et forhold NIM også kommenterte under høringen om Oljefondet og de etiske retningslinjene på Stortinget i mai 2017.³⁵⁸

Klimasøksmålet – Grunnlovens miljøparagraf

På slutten av 2016 saksøkte Greenpeace og Natur og Ungdom staten for brudd på den såkalte miljøparagrafen i Grunnloven § 112 på grunn av regjeringens tildeling av nye utvinningstillatelser i Barentshavet (23. konsesjonsrunde). Saken føyer seg inn i en internasjonal utvikling der man i stadig flere land ser at spørsmål om miljø og klima vurderes tatt til domstolene.³⁵⁹

Miljøparagrafen har siden grunnlovsrevisjonen i 2014 vært en del av det nye menneskerettighetskapitlet i Grunnloven og lyder: «*Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten. Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd. Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.*»

Bestemmelsen har eksistert siden 1992, men fikk under revisjonen en noe endret og til dels styrket ordlyd.³⁶⁰ Historisk har det vært en del debatt om hvorvidt – og i tilfellet i hvilken grad – miljøparagrafen gir borgerne rettskrav mot staten. Gjennom endringen og vedtakelsen av retten til et sunt miljø som en menneskerettighet fremstår det som tydeligere at bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse som setter skranker for myndighetens handlinger. Skranker som borgerne kan be domstolene vurdere om staten har brutt.

Tingrettsdommen i klimasøksmålet konkluderte med at Grunnloven § 112 er en slik rettighetsbestemmelse, men at den ikke var brutt i denne konkrete saken.³⁶¹ Dommen er anket av miljøvernorganisasjonene.³⁶² Det nærmere innholdet av bestemmelsen er stadig noe uavklart. Bestemmelsen har tidligere ikke vært gjenstand for rettslig prøving på den måten som klimasøksmålet innebærer. Uavhengig av sakens videre utfall kan behandlingen følgelig gi nyttig innsikt i den generelle forståelsen av den tidligere uutforskede miljøparagrafen.

³⁵⁵ Norges Bank Investment Management, *Human Rights – expectations towards companies*, 4. februar 2016.

³⁵⁶ *Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra statens pensjonsfond utland* (2014). Se særlig § 3 bokstav a om at «[o]bservasjon eller utelukkelse kan besluttet for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for [] grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid». I 2017 anbefalte Etikkrådet å utelukke ett selskap på grunn av risiko for slike brudd på menneskerettighetene. I skrivende stund er selskapet under observasjon. Sist gang Etikkrådet anbefalte utelukkelse på dette grunnlaget, var i 2014.

³⁵⁷ I mars 2017 lanserte OECD en egen veileder for institusjonelle investorer om hvordan håndtere investeringer som knyttes til mulige menneskerettighetsbrudd og miljørisiko, som det kan være nyttig å se hen til, jf. OECDs *Responsible business conduct for institutional investors*.

³⁵⁸ Vår høringsuttalelse av 2. mai 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no. Vi kommenterer bl.a. forskjellen mellom f.eks. å inkludere i retningslinjene at Norge ikke skal begå menneskerettighetsbrudd og at Norge (gjennom Oljefondet) ikke skal investere i selskaper som gjør det. Dette er to ulike spørsmål med to ulike terskler. Hvis man ønsker en revisjon av de etiske retningslinjene, kan det være hensiktsmessig med en bredere gjennomgang slik den som ble gjort i NOU 2003: 22 *Forvaltning for fremtiden. Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond*. Siden 2003 har det skjedd en betydelig rettsutvikling på dette området.

³⁵⁹ Eksempler fra andre land finner man bl.a. Nederland, USA, New Zealand og Peru. Norge er likevel ett av de første landene hvor et miljø-søksmål av denne typen faktisk er blitt prøvd av domstolen.

³⁶⁰ Miljøparagrafen var tidligere plassert i Grunnloven § 110 b.

³⁶¹ Oslo tingretts dom av 4. januar 2018 (16-166674TVI-OTIR/06). En nærmere kommentar om tingrettsdommen (datert 15. januar 2018) er tilgjengelig på www.nhri.no.

³⁶² Anke direkte til Høyesterett av 5. februar 2018. I skrivende stund er anken ikke behandlet.

Rettspleie

³⁶³ Rt. 1977 s. 1207.

Rettspleie er en fellesbetegnelse for den håndhevelse av lov og rett som skjer gjennom domstolene. Etter Grunnloven er det bare domstolene som kan idømme fengselsstraff, og borgerne har også en rett til å få avgjort sivile krav av domstolene.

Menneskerettighetene stiller en rekke krav til rettspleien. Helt sentralt står retten til en rettferdig rettergang. Andre rettigheter som kan ha stor betydning på rettspleieområdet, er forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse, forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og tortur, retten til privatliv og ytrings-friheten.

Nedenfor omtales noen sentrale menneskerettslige utviklingstrekk på rettspleie-området i 2017.

Forslag om ny straffeprosesslov

Første halvdel av 2017 var straffeprosesslovutvalgets forslag om ny straffe-prosesslov på høring. Forslaget var inntatt i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, som ble utgitt november 2016.

Straffeprosessloven angir saksbehandlingsreglene for å idømme straff, som er et onde staten påfører borgerne som reaksjon på straffbare handlinger.³⁶³ Virke-midlene som kan tas i bruk under straffeforfølgning, kan også i seg selv innebære betydelige inngrep i beskyttede rettigheter, blant annet retten til privatliv, ytrings-frihet og retten til frihet og sikkerhet. Loven skal blant annet sikre at slike inngrep skjer i henhold til menneskerettslige krav. En av straffeprosesslovens mest frem-tredende funksjoner er likevel ivaretakelse av retten til en rettferdig rettergang.

Den någjeldende straffeprosessloven ble vedtatt i 1981. Siden den tid har det skjedd en betydelig rettsutvikling, blant annet som følge av de internasjonale menneskerettighetenes påvirkning på norsk rett. Siden vedtakelsen er loven blitt endret en rekke ganger. I dag fremstår den som noe av et lappeteppe, der enkelte bestemmelser ikke alltid reflekterer gjeldende rett, og der bestemmelser fra ulike tidsepoker er utformet ganske forskjellig. De mange endringene har også medført at loven i dag kan virke noe uoversiktlig. Forslaget til ny straffeprosesslov

Årsmelding 2017
Del 2: Utviklingstrekk
Rettspleie

viderefører hovedtrekkene og grunnprinsippene i den gjeldende straffeprosess-ordningen, men innebærer både opprydning og vesentlige oppdateringer.

NIM har avgitt et omfattende høringssvar til forslaget om ny straffeprosesslov, og er i hovedsak positive til forslaget fra et menneskerettslig ståsted. Under gjengis noen av våre overordnede innspill.³⁶⁴

NIM mener at lovgivning som klart reflekterer menneskerettslige standarder, bidrar til å effektivisere den nasjonale gjennomføringen av menneskerettighetene. På bakgrunn av dette grunnsynet er det vår oppfatning at lovreguleringen på enkelte områder i større grad bør tilpasses relevante menneskerettslige normer. Dette gjelder blant annet utvalgets forslag til regulering av isolasjon under vare-tekt, fengsling av mistenkte under 18 år, journalistisk kildevern og hemmelig over-våking gjennom dataavlesing.³⁶⁵

Politi og påtalemyndighet – statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse

Etter Grunnloven § 92 har politiet og påtalemyndigheten en selvstendig plikt til å ivareta menneskerettighetene.³⁶⁶ Staten har også et overordnet ansvar for at politiet og påtalemyndigheten ivaretar menneskerettighetene i sin virksomhet.³⁶⁷ I dette ligger det ikke bare et ansvar for at det ikke forekommer krenkelser av menneskerettslige forbud. Gjennom politiet og påtalemyndigheten ivaretar staten også en stor del av sitt ansvar for aktiv beskyttelse av menneskerettighetene, særlig retten til liv, forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling, samt retten til privatliv.³⁶⁸

I 2017 publiserte Riksadvokaten *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*.

Rapporten er nyskapende i den forstand at det er første gang Riksadvokaten har forestått en systematisk kvalitativ undersøkelse av saksbehandlingen i et større antall alvorlige straffesaker. Formålet var å undersøke kvaliteten på straffesaks-behandlingen ved å indentifisere feil, mangler og forbedringspotensial. Under-søkelsen er gjennomført ved at statsadvokatene i 2016 gjennomgikk 280 vold-tektssaker og 295 saker om mishandling i nære relasjoner og vurderte disse mot et sett av kvalitetsindikatorer.³⁶⁹

Dersom politiet eller påtalemyndighet får opplysninger som gir grunn til å under-søke om noe straffbart har skjedd, kan menneskerettighetene etter omstendig-hetene medføre en plikt til å etterforske og straffeforfølge.³⁷⁰ Aktiveringen og innholdet i plikten beror blant annet på hvilken type straffbart forhold det er snakk om og hvor alvorlig det er, hensett til de aktuelle beskyttede rettighetene. Staten

³⁶⁴ Se alle våre innspill, vurderinger og anbefalinger i NIMs høringsuttalelse til NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, sendt til Justis- og beredskapsdepartementet 6. juni 2017. Høringsuttalelsen er tilgjengelig på www.nhri.no.

³⁶⁵ Se mer om kildevern spesielt under temaet *Ytringsfrihet* i års-meldingen.

³⁶⁶ Les mer om statens (og statlige organers) plikt til å sikre menneske-rettighetene *generelt* i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 16.

³⁶⁷ Sml. Rt. 2013 s. 588.

³⁶⁸ Grunnloven §§ 93 og 102, EMK art. 2, 3 og 8.

³⁶⁹ Riksadvokaten, *Statsad-vokatenes kvalitetsun-dersøkelse 2016 – vold-tekt og mishandling av nærstående*, 2017, s. 24–25. Undersøkelses-metoden er nærmere beskrevet på s. 15–25.

³⁷⁰ Se EMDs vurdering i *Medlemmer av Gldani menigheten for Jehovas vitner v. Georgia* (71156/01) avsnitt 97, Kjellby, *Påtalerett* (2017) s. 123 med videre hen-visninger, sml. straffe-prosessloven § 224.

Anbefaling

NIM støtter Riksadvokatens ambisjon om å følge opp kvalitetsundersøkelsen med nye undersøkelser i årene fremover. Det vil gi grunnlag for å måle utviklingen og virkningen av tiltak som er iverksatt på grunnlag av tidligere funn. Det bør iverksettes tiltak for å avhjelpe de systemiske svakhetene ved behandlingen av voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner som undersøkelsen har avdekket.

Nye etiske retningslinjer for påtalemyndigheten

I rundskriv nr. 2/2017 av 29. juni 2017 fastsatte Riksadvokaten etiske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten.

NIM ser positivt på dette. Selv om det er klart at påtalemyndigheten har et direkte og omfattende ansvar for ivaretakelsen av menneskerettighetene, mener vi det er bra at dette også fremheves i de etiske retningslinjene.³⁷⁸ For ansatte i påtalemyndigheten kan det bidra til å øke forståelsen for at den enkeltes oppgaveutførelse spiller en helt sentral rolle for den konkrete gjennomføringen av menneskerettighetene.³⁷⁹

NIM er også positiv til at de etiske retningslinjene fastsetter krav til uavhengighet, objektivitet og upartiskhet, i tråd med internasjonale standarder for innretningen av påtalemyndigheten.³⁸⁰

Domstolene og ny domstolskommisjon

Uavhengige domstoler er en forutsetning for rettsstaten. Domstolene er det primære pliktsubjektet for borgernes rett til en rettferdig rettergang. Det er også domstolene som med bindende virkning avgjør om Stortingets vedtak og regjeringens myndighetshandlinger er i samsvar med menneskerettighetene. Domstolene utøver denne funksjonen som ledd i sin kjerneoppgave, som er å avgjøre straffesaker og sivile saker mellom private parter eller private parter og det offentlige.

Organiseringen av domstolene har helt sentrale berøringsflater mot menneskerettighetene, blant annet retten til domstolprøving, uavhengighetskravet, at rettergangen helhetlig sett skal være rettferdig, og retten til å få sin sak behandlet innen rimelig tid.³⁸¹

I flere domstoler er lang saksbehandlingstid et betydelig problem, både i straffesaker og sivile saker.³⁸² I flere saker er saksbehandlingstiden så lang at den innebærer brudd på det krav Grunnloven og EMK stiller til avgjørelse innen rimelig tid.³⁸³

har generelt plikt til å etterforske voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner. Overholdelse av etterforskningsplikten forutsetter at etterforskningen har en viss kvalitet. EMD har formulert dette som et generelt krav om at etterforskningen må være effektiv og egnet til å resultere i straffansvar.³⁷¹ Alvorsgraden i voldtektssaker og saker om mishandling i nære relasjoner innebærer at EMD vil gå langt i å prøve om etterforskningen har vært effektiv. Sentrale momenter er bruken av etterforskningsmetoder, omfanget av etterforskningen og kvaliteten på bevisvurderingene.³⁷²

Kvalitetsundersøkelsen bidrar til å klarlegge hvordan enkelte sider av etterforskningsplikten overholdes, og hvordan etterforskningsplikten kan ivaretas mer effektivt. Funnene har relevans for momentene EMD ser hen til for å vurdere om etterforskningen har vært effektiv.

Et viktig funn i undersøkelsen er at politiet kan bli bedre til å sikre bevis i den tidlige fasen av etterforskningen. Slike bevis kan ha stor verdi, og undersøkelsen viser at flere slike bevis kan innhentes relativt enkelt og uten store merkostnader. Det fremkommer også at kvaliteten på den innledende fasen av etterforskningen er lavere i saker om mishandling i nære relasjoner enn i voldtektssaker.³⁷³

Et sentralt moment ved vurderingen av om etterforskningsplikten er overholdt, er om tilgjengelige etterforskningsmetoder er benyttet. Et viktig funn ved undersøkelsen er at det ikke ble brukt skjulte tvangsmidler i noen av sakene, selv om det ble vurdert som aktuelt i flere av dem. Det antas at slike etterforskningsmetoder vil kunne gi viktige bevis i en eller flere av sakene hvor det ble ansett som aktuelt, men hvor slike metoder likevel ikke ble brukt.³⁷⁴

Ytterligere sentrale funn er at mer aktiv bruk av etterforskningsplaner og riktig koding av innkomne saker vil kunne bidra til å øke oppklaringsmuligheten.³⁷⁵ I tillegg vises det til at det i flere voldtektssaker kunne blitt ilagt besøksforbud.³⁷⁶

Systematiske undersøkelser er viktige for å avdekke generelle tendenser og forbedringspunkter ved ivaretakelsen av etterforskningsplikten, og NIM støtter gjennomføringen av slike undersøkelser. Kvalitetsundersøkelsen avdekker at det på sentrale punkter er svakheter og forbedringspotensial.

Erfaringsmessig er kvinner særlig utsatt for den type forbrytelser kvalitetsundersøkelsen omhandler. I sine konkluderende merknader fra Norges eksaminasjon i 2017 har FNs kvinnekomité særlig understreket betydningen av å styrke kapasiteten i politiet og påtalemyndigheten for å etterforske og straffeforfølge kjønnsbasert vold, inkludert voldtekt og mishandling i nære relasjoner.³⁷⁷

³⁷¹ *Rantsev v. Kypros og Russland* (25965/04) avsnitt 232–233, *Söderman v. Sverige* (5786/08) avsnitt 83.

³⁷² Se nærmere i Kjellby, *Påtalerett* (2017) s. 126 med videre henvisninger.

³⁷³ Riksadvokaten, *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, Oslo 2017, s. 5, s. 27–32 og s. 40–44.

³⁷⁴ *Ibid.* s. 6, s. 37 og s. 46.

³⁷⁵ *Ibid.* s. 6–7.

³⁷⁶ *Ibid.* s. 6 og 38, sml. Rt. 2013 s. 588 og *E.M. v. Romania* (43994/05).

³⁷⁷ CEDAW/C/NOR/CO/9, avsnitt 24–25.

³⁷⁸ Rundskriv 2/2017, retningslinje nr. 1.

³⁷⁹ UNODC, *The Status and Role of Prosecutors*, Criminal Justice Handbook Series, 2014, s. 3.

³⁸⁰ United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, *Guidelines on the Role of Prosecutors*, Havana 27. august til 7. september 1990, IAP Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, 1999, Europarådets ministerkomité Rec (2000)19.

³⁸¹ Grunnloven § 95, EMK art. 6, SP art. 14.

³⁸² F.eks. uttalte Borgarting lagmannsrett på høsten 2017 at sivile saker ble berammet til først etter sommeren 2019. Til sammenligning tok det sommeren 2016 under syv måneder fra en sivil sak kom inn til ankeforhandlingen ble avholdt, se kronikk i Klassekampen 3. november 2017. En oversikt over den særskilte situasjonen i Borgarting fremgår av Saksfremlegg (17/094) av 22. november 2017 til styret i Domstolsadministrasjonen (ifm. styremøte 11. desember 2017). Saksfremlegget er tilgjengelig på Domstolsadministrasjonens sider på www.domstol.no.

³⁸³ Hvorvidt lang saksbehandlingstid utgjør slike brudd beror på en sammensatt vurdering av sakens kompleksitet, klagerens og myndighetenes opptreden og myndighetenes relative plikt til å sørge for sakens fremdrift. Lenegre, uforklarte «liggeperioder» i domstolene som kun skyldes ressursmangel, kan lett utgjøre krenkelser.

³⁸⁴ Domstolkommisjonens mandat er tilgjengelig på regjeringens nettsider.

³⁸⁵ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 80–83.

Det går ikke bare ut over sakens parter, men kan også gå ut over hensynet til sakens opplysning, ved at parter og vitner må forklare seg om forhold langt tilbake i tid. Det er statens ansvar å sikre at domstolene har tilstrekkelige ressurser til å avvikle saker innen rimelig tid. Brudd på rimelig tid-kravet i straffesaker kan i noen grad «repareres» ved at domstolene selv utmåler strafferabatt når de behandler saken. Det er grunn til å tro at slik strafferabattering er utberedt, men det nærmere omfang er uklart, ettersom Domstolsadministrasjonen ikke fører statistikk over hvor mange saker dette skjer i. Strafferabatt kan ivareta hensynet til domfelte. Slik reparasjon har imidlertid nedsider både for straffens formål og hensynet til ofre. Norge har ingen særskilt ordning for å avbøte de menneskerettsbrudd som skjer ved for lang saksbehandlingstid i sivile saker. I slike saker er den enkelte part henvist til å saksøke staten i særskilt søksmål med krav om erstatning dersom bruddet har medført økonomisk tap.

I august 2017 nedsatte regjeringen et offentlig utvalg som skal utrede organiseringen av domstolene (Domstolkommisjonen). Kommisjonen skal levere sin utredning innen 11. august 2020.³⁸⁴

Kommisjonen skal behandle to overordnede temaer. Det første er domstolenes oppgaver og organisering. Herunder skal kommisjonen blant annet vurdere potensielle tiltak for å gjøre domstolene mer tilgjengelige for publikum. Vi oppfatter denne delen av mandatet dithen at kommisjonen skal se på muligheten for å lette tilgangen til domstolene. Dette har flere menneskerettslige sider.

En side er retten til domstolprøving, som vi også omtalte i fjorårets årsmelding, men da i sammenheng med den norske rettshjelpsordningen.³⁸⁵ Staten har en plikt til å sikre at borgerne har adgang til å få avgjort saker for domstolene, men det er opp til staten å avgjøre hvordan dette ansvaret skal ivaretas. NIM mener at kommisjonen blant annet bør se på hvordan domstolene kan innrettes for å effektivisere retten til domstolprøving av sivile krav, eksempelvis gjennom veiledning av parter som ikke er bistått av advokat.

Beslektet med retten til domstolprøving er retten til å få avgjort saken innen rimelig tid, som nevnt ovenfor. Særlig i sivile saker vil den forventede tiden fra saksanlegg til endelig dom ha betydning for i hvilken grad domstolenes tvisteløsningsfunksjon oppfattes som tilgjengelig og praktisk.

Det andre temaet er domstolenes og dommernes uavhengighet. Kommisjonen skal blant annet utrede hvilke krav til uavhengighet som følger av menneskerettighetene i Grunnloven og internasjonale konvensjoner. NIM bemerker at domstolenes uavhengighet er under press flere steder i Europa, noe som viser at uavhengige domstoler ikke kan tas som en selvfølge, selv i vår del av verden.

Endringer i det vi anser som sentrale og grunnleggende rettsstatsprinsipper, kan skje raskt. Spørsmålet om hvordan domstolenes uavhengighet kan ivaretas, har fått stor oppmerksomhet på europeisk nivå. I 2016 utarbeidet blant annet Venezia-kommisjonen indikatorer for å måle om konstitusjonelle regler og annet regelverk er tilstrekkelig for å ivareta uavhengige domstoler.³⁸⁶ Samme år vedtok også Europarådet en egen handlingsplan for å styrke domstolenes uavhengighet.³⁸⁷ Domstolkommisjonen fremstår som velegnet for å følge opp denne handlingsplanen på nasjonalt nivå.

Uavhengige og effektive domstoler er sentrale forutsetninger for en velfungerende rettsstat. NIM er derfor positiv til oppnevningen av Domstolkommisjonen. Vi vil også understreke at det med stadig endrede samfunnsforhold er viktig med jevnlige vurderinger av hvordan domstolene til enhver tid kan ivareta sin uavhengighet og sine kjernefunksjoner på best mulig måte.

Utfordring

- ▶ Med samfunnsforhold i stadig endring er det viktig med jevnlige evalueringer av hvordan domstolene til enhver tid kan ivareta sin uavhengighet og sine kjernefunksjoner på best mulig måte.
- ▶ Myndighetene må sørge for at domstolene er organisert og finansiert på en måte som ivaretar de krav borgerne etter Grunnloven og EMK har på å få avgjort sine saker for domstolene innen rimelig tid.

Avskaffelse av juryordningen

Fra 1. januar 2018 avskaffes juryordningen, som ble innført i 1887.³⁸⁸ Det setter et tilsynelatende punktum for debatten om denne ordningen, som har pågått mer eller mindre sammenhengende fra det Adler-Falsenske grunnlovskastet ble fremlagt i 1814, og som særlig tilspisset seg fra midten av 1800-tallet.

Juryordningen utsprang av at embetsveldet fra slutten av 1700-tallet flere steder i Europa vek for folkestyret, og i denne tiden ble juryen det fremste uttrykket for folkemakt i domstolene.³⁸⁹ Før avskaffelsen var juryordningen forbeholdt straffesaker for lagmannsretten som gjaldt forbrytelse som kunne medføre fengsel i mer enn seks år. Juryens oppgave var å ta stilling til spørsmålet om straffeskyld ved å svare «ja» eller «nei». Selv om juryordningen er avskaffet, videreføres prinsippet om folkelig deltakelse i domstolene gjennom meddommerordningen. At man fortsatt oppfatter folkelig deltakelse i domstolene som en viktig rettssikkerhetsgaranti, illustreres blant annet i forslaget til ny straffeprosesslov fra 2016:

³⁸⁶ Veneziakommisjonen *Rule of Law Checklist*, 2016, s. 20 flg.

³⁸⁷ Europarådet, *Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality*, 2016.

³⁸⁸ Lov 16. juni 2017 nr. 58, jf. forskrift 13. oktober 2017, nr. 1613.

³⁸⁹ Se NOU 2011: 13 s. 32–38.

³⁹⁰ NOU 2016: 24, s. 232.
Tilsvarende syn er fremholdt i NOU 2011: 13 på s. 84.

³⁹¹ Grunnloven § 95, EMK art. 6, SP art. 14, Rt. 2009 s. 750 og Rt. 2009 s. 773.

³⁹² Lov 16. juni 2017 nr. 58 § 332.

*«Lekdommere skal på sin side bidra til å sikre kontroll med rettsvesenet, ved å bringe folkelige erfaringer og den alminnelige rettsbevissthet inn i domstolene. Prinsippet om lekfolks deltakelse antas å være sentralt for tilliten til domstolene og kvaliteten og rettssikkerheten i domstolenes saksbehandling og avgjørelser. Lekdommerne har en særlig viktig rolle knyttet til bevisbedømmelse, men skal også ta stilling [til] det skjønne rettsreglene etterspør.»*³⁹⁰

Vårt historiske forankrede nasjonale syn om at folkelig deltakelse i domstolene er en viktig rettssikkerhetsgaranti, gjenspeiles imidlertid ikke i menneskerettighetene, slik vi forstår dem i dag. Retten til en rettferdig rettergang innebærer ikke krav til at lekfolk må delta i behandlingen av straffesaker. Menneskerettighetene stiller krav til at offentligheten skal kunne overvære domstolsbehandlingen, noe som ivaretar én del av de hensyn prinsippet om lekmannsdeltakelse hviler på. Juryordningen er blitt ansett som problematisk i lys av menneskerettighetene. Det har sammenheng med at juryen ikke begrunner sitt «ja»- eller «nei»-svar på skyldspørsmålet, mens det i retten til en rettferdig rettergang ligger et krav om at straffedommer må begrunnes. Selv om dette i seg selv ikke har gjort at juryordningen er blitt oppfattet som menneskerettsstridig, har fraværet av eksplisitt begrunnelse likevel vært et sentralt argument for avskaffelsen.³⁹¹

Sakene som tidligere ble behandlet med jury, blir nå behandlet med to fagdommere og fem meddommere som er lekfolk.³⁹² Den kvalifiserte overrepresentasjonen av lekfolk ivaretar ideen om at folkelig deltakelse er en viktig rettssikkerhetsgaranti som bør ha stort gjennomslag i de mest alvorlige straffesakene. Samtidig innebærer den nye modellen at avgjørelsen av skyldspørsmålet i de mest alvorlige sakene begrunnes eksplisitt, noe som medfører en styrket gjennomføring av retten til en rettferdig rettergang.

Isolasjon og manglende tilrettelegging for sosial kontakt i arrest og varetekt

I arrest og varetekt har den innsatte som hovedregel rett til samvær med andre innsatte. Tvangsinngrep utover selve frihetsberøvelsen, for eksempel begrensninger i adgangen til sosial kontakt, må være strengt nødvendig og særskilt begrunnet.

I vår årsmelding for 2015 fremmet vi en rekke anbefalinger om tiltak for å sikre at personer i arrest eller varetekt ikke isoleres og nektes sosial kontakt i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig, slik menneskerettighetene tilsier. Det er NIMs syn at det gjeldende regelverk ikke ivaretar våre menneskerettslige forpliktelser på en tilstrekkelig måte. Vi anbefalte derfor å endre både regelverk og praksis ved bruk av politiarrest og rettsbesluttet isolasjon i varetekt.³⁹³ Våre anbefalinger er ennå ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Det arbeides nå med nytt regelverk som er forventet å bidra til å operasjonalisere menneskerettslige standarder om bruk av isolasjon og tilrettelegging for sosial kontakt for personer i arrest. Forslag til ny sentral politiarrestinstruks ble sendt på høring i 2016, men er foreløpig ikke ferdigstilt. I tillegg arbeider Justis- og beredskapsdepartementet med ny politiarrestforskrift.

I forslaget til ny straffeprosesslov (NOU 2016: 24) er det foreslått nye bestemmelser om isolasjonsrestriksjoner under varetekt. I vår høringsuttalelse påpekte vi at lovbestemmelsen ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler det menneskerettslige kravet om at isolasjonsrestriksjoner kun kan brukes dersom det er strengt nødvendig.³⁹⁴

En positiv utvikling er at Politidirektoratet i 2017 har utarbeidet kravspesifikasjoner for bygging av arrestfasiliteter. Bygningsmessige forhold er en viktig praktisk årsak til at arrestanter ikke får tilgang på besøk eller sosial omgang de har krav på, siden mange politiarrester er utformet slik at det er umulig å motta besøk eller ha samvær med andre innsatte.³⁹⁵ I kravspesifikasjonene er det fastsatt at arrester skal ha sosialrom hvor innsatte blant annet kan møte andre innsatte, få besøk og se på TV.³⁹⁶ Det skal være et slikt rom i alle sentralarrester.³⁹⁷ Dette er positivt.

En svakhet ved kravspesifikasjonene er imidlertid at de er tilpasset sentralarrester, som er sentraliserte arrestfasiliteter hvor arrestanter fra et større geografisk område samles. Det er for eksempel sentralarrester i Bergen, Kristiansand, Trondheim og Oslo. Kravspesifikasjonene skal kun anvendes så langt de passer for andre arrestfunksjoner, som ved lensmannskontorer. For disse legges det opp til at kravene kan «*nedskaleres*».³⁹⁸ Det er uklart hva dette innebærer for tilretteleggingen for sosial kontakt. NIM vil derfor understreke at arrestfasiliteter uten tillegnet sosialrom på annen måte må sikre at arrestantene får nødvendig sosial kontakt.

Anbefaling

- NIM fastholder tidligere anbefalinger om å endre både regelverk og praksis for å sikre at personer i arrest eller varetekt ikke isoleres i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig. Våre anbefalinger er ennå ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad.

³⁹³ NIMs årsmelding 2015, og som gjentatt i NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 100.

³⁹⁴ NIMs høringsuttalelse til NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* av 6. juni 2017 s. 39–40.

³⁹⁵ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 100.

³⁹⁶ Politidirektoratet, *Kravspesifikasjoner for byggeprosjekter i Politiet – Arrest*, 2017 s. 38.

³⁹⁷ Ibid. s. 7.

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ SP art. 9 og GC-2014-35-CCPR punkt 33. Se også Rt. 2015 s. 1142.

⁴⁰⁰ Nedgangen kan ses i sammenheng med Oslo tingretts dom 2. juni 2014 «Glattcelledommen», se TOSLO-2013-103468.

⁴⁰¹ EMK art. 8, Grunnloven § 102.

⁴⁰² NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 102.

⁴⁰³ NIMs høringsuttalelse av 14. oktober 2016 er tilgjengelig på www.nhri.no.

⁴⁰⁴ Kriminalomsorgs-direktoratet, *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven – utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak*, 2017, s. 5 og s. 8.

48-timersfristen ved pågrepelse og arrest

Etter pågrepelse skal en arrestant som helt klar hovedregel ikke sitte i politiarresten mer enn 48 timer før vedkommende løslates eller fremstilles for en domstol.³⁹⁹ I perioden 2009–2013 var det hvert år fra 3 539 til 4 250 personer som satt i arresten mer enn 48 timer, såkalte oversittere. I 2014 var det totale tallet 3 465, mens det i 2015 var i alt 2 224 tilfeller der 48-timersfristen ikke ble overholdt. For de første åtte månedene i 2016 var det kun 582 som satt i politiarresten mer enn 48 timer, og for de åtte første månedene i 2017 er tallet nede på 446.⁴⁰⁰

Dette viser en positiv utvikling, selv om nedgangstakten har avtatt betydelig. Det er viktig at staten opprettholder og viderefører sitt arbeid med å bringe praktiseringen av regelverket i samsvar med menneskerettslige krav.

Utelukkelse fra fellesskap i fengsel

Hovedregelen ved fengsling er at innsatte har krav på samvær med andre. Ved fengselsbesluttet utelukkelse fattes det vedtak om at innsatte skal utelukkes fra det sosiale felleskapet som de øvrige innsatte tar del i. Dette er et vidtrekkende inngrep for innsatte, som i utgangspunktet har svært begrenset bevegelses- og handlingsfrihet. Slik utelukkelse vil regelmessig innebære et inngrep i retten til privatliv.⁴⁰¹ Utelukkelse må derfor ha grunnlag i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig.

I fjorårets årsmelding påpekte vi at lovgrunnlaget for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte på mange punkter var uklart og burde klargjøres.⁴⁰²

I 2016 sendte Kriminalomsorgsdirektoratet på høring forslag om retningslinjer for anvendelsen av straffegjennomføringsloven § 37 om utelukkelse fra fellesskap. NIM avga høringsuttalelse i saken. Selv om retningslinjene innebar enkelte viktige presiseringer om når utelukkelse kan besluttes, var NIMs syn at retningslinjene burde presiseres ytterligere.⁴⁰³

Retningslinjene ble vedtatt 15. mars 2017. De bidrar til å klargjøre terskelen for når utelukkelse fra fellesskap kan skje. Retningslinjene bidrar også til å operasjonalisere nødvendighetskravet ved anvendelsen av lovens alternative vilkår for utelukkelse, blant annet når det skjer for opprettholdelse av «*ro, orden og sikkerhet*». NIM er positive til at retningslinjene fastsetter at utelukkelse på grunn av bygnings- eller bemanningsmessige forhold skal holdes til et absolutt minimum. Slike utelukkelse kan kun skjer hvor forholdene er «*akutte*», noe som tydeliggjør en streng terskel. Det er også presisert at varige ressurs- eller bemanningsproblemer ikke kan begrunne utelukkelse.⁴⁰⁴

Statistikk fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser imidlertid at antallet registrerte utelukkelse har gått opp sammenlignet med i fjor. I 2016 ble det truffet 3 066 vedtak om hel utelukkelse og 958 vedtak om delvis utelukkelse.⁴⁰⁵ Frem til 11. desember 2017 er det blitt gjennomført hel utelukkelse 4 257 ganger og delvis utelukkelse 1 763 ganger.⁴⁰⁶

Årsaken til økningen er uklar, og urovekkende sett i lys av en antakelse om at retningslinjene burde bidra til en skjerping av praksis, og dermed en nedgang av utelukkelsestilfeller. Fra Kriminalomsorgsdirektoratet er det opplyst at en mulig årsak er at registreringen av utelukkelse kan ha blitt bedre.

Uansett årsak fremstår tallene for 2017 som såpass høye at fengselsbesluttet utelukkelse er et tema som bør vies betydelig oppmerksomhet. Tallene for 2017 viser også at hel og delvis utelukkelse i utstrakt grad besluttes på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold – dette skjedde i henholdsvis 376 og 499 tilfeller. Utelukkelse som ikke knytter seg til atferd hos den innsatte, er utfordrende i et menneskerettslig perspektiv. NIM stiller også spørsmål ved hvorvidt et så stort antall utelukkelse basert på bygnings- og bemanningsmessige forhold er *akutte*, slik retningslinjene krever.

Anbefaling

- ▶ Kriminalomsorgen bør prioritere implementeringen av retningslinjene for utelukkelse fra fellesskap. Kriminalomsorgen bør foreta en gjennomgang av beslutninger om utelukkelse på grunn av bemannings- og bygningsmessige forhold for å vurdere i hvilken grad beslutningene faktisk er forbeholdt akutte tilfeller, og ikke skyldes varige ressurs- og bemanningsproblemer.

Kvinner i fengsel

I 2017 ble Norge eksaminert av FNs kvinnediskrimineringskomité. I sine konkluderende merknader fremhevet komiteen blant annet kvinners soningsforhold.

Komiteen viser til at kvinners soningsforhold på sentrale punkter er markant dårligere enn menns. Det vises særlig til at kvinner har høyere risiko for å måtte sone under mer restriktive soningsregimer, sone i fengsel lenger unna familie og barn, og at de er mer utsatt for seksuell trakassering. Det vises også til at helse-tilbudet i fengslene ikke er tilpasset kvinners behov.

⁴⁰⁵ NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017), s. 99.

⁴⁰⁶ Tallmateriale fra registreringssystemet *Kompis*, oversendt fra Kriminalomsorgsdirektoratet 11. desember 2017.

⁴⁰⁷ CEDAW/C/NOR/CO/9, avsnitt 46–47.

⁴⁰⁸ Kriminalomsorgsdirektoratet, *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017–2020*, 2017 s. 4.

⁴⁰⁹ Sivilombudsmannen, *Besøksrapport Ila fengsel og forvaringsanstalt*, Oslo 2017, s. 26–30.

⁴¹⁰ EMK art. 3 og Grunnloven § 93, jf. HR-2017-1127-U.

Komiteen anbefaler at staten øker innsatsen for at kvinners soningsforhold skal komme på samme nivå som menns, og at helsetilbudet i fengslene styrkes.⁴⁰⁷

Blant annet på denne bakgrunn er NIM positive til at Kriminalomsorgsdirektoratet i 2017 vedtok *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017–2020*. Formålet med strategien er å sikre at kvinner gis likeverdige soningsforhold som menn. Strategien inneholder fem delmål som bidrar til å imøtekomme anbefalingene fra kvinnekomiteen. Ett av tiltakene, som kvinnekomiteen etterlyser spesifikt, er å styrke rusbehandlingstilbudet for kvinner i fengsel.⁴⁰⁸ Som ledd i oppfølgingen av kvinnekomiteens anbefalinger understreker NIM betydningen av at strategien blir fulgt opp.

Psykisk syke i fengsel

I vår årsmelding for 2016 omtalte vi rapporten fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer*. Rapporten rettet seg særlig mot innsatte ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, avdeling G. I rapporten fremkom det blant annet at enkelte innsatte hadde alvorlige psykiske symptomer og lavt funksjonsnivå. På grunn av problemer med å håndtere disse innsatte ble mange av dem utelukket fra fellesskap i svært lange perioder.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet besøkte Ila fengsel og forvaringsanstalt i mars 2017. Funnene som er beskrevet i Sivilombudsmannens besøksrapport, fremstår som svært alvorlige, særlig for gruppen som ble omhandlet i rapporten fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet.⁴⁰⁹ På bakgrunn av beskrivelsene i besøksrapporten, samt tidligere rapporter, kan det stilles spørsmål ved om soningsforholdene for enkelte innsatte ved Ila fengsel og forvaringsanstalt innebærer krenkelse av det menneskerettslige forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.⁴¹⁰

På denne bakgrunn støtter NIM følgende anbefaling fra Sivilombudsmannen:

Anbefaling

- ▶ Sentrale myndigheter bør iverksette tiltak for å sikre at langtidsisolerte ved Ila fengsel og forvaringsanstalt får et behandlingstilbud og at deres isolasjon avbrytes.

FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning

I brev 29. juni 2017 sendte Utenriksdepartementet på høring forslag om norsk ratifikasjon av FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (CED). NIM støtter norsk ratifikasjon av CED.⁴¹¹

CED er én av FNs ni kjernekonvensjoner om menneskerettigheter, hvorav Norge i dag er tilsluttet syv. Konvensjonen oppstiller et absolutt forbud mot tvungen forsvinning, som i konvensjonens artikkel 2 er definert slik:

«[...] *‘enforced disappearance’ is considered to be the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law.*»

Konvensjonen pålegger staten en rekke forpliktelser i tilknytning til forbudet mot tvungen forsvinning. Blant annet må staten kriminalisere tvungen forsvinning og etterforske påstander om tvungne forsvinninger.

Norge har allerede et sterkt og effektivt menneskerettslig vern mot vilkårlig frihetsberøvelse og det som kan karakteriseres som tvungne forsvinninger. Slik NIM ser det, er derfor ikke hovedgrunnen til norsk tilslutning en styrking av menneskerettighetene på nasjonalt nivå. Tilslutningen kan imidlertid bidra til styrket rettighetsbeskyttelse internasjonalt.⁴¹² Gjennom ratifikasjon medvirker Norge til utbredelse av konvensjonen, blant annet til stater som ikke allerede har et effektivt vern mot hemmelig og ulovlig frihetsberøvelse, eller hvor slik frihetsberøvelse er et reelt problem. Tvungne forsvinninger har vært et prioritert tema i FN siden generalforsamlingens resolusjon 33/173 av 1978. At problemet har vedvarende aktualitet, gjenspeiles av den senere etableringen av arbeidsgruppen for tvungne forsvinninger i 1980 og FNs påfølgende erklæring om tvungne forsvinninger av 1992, samt CED, som ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006. Tvungne forsvinninger er fortsatt et betydelig problem i verden i dag.⁴¹³

NIM er kritisk til departementets forslag til tolkningserklæring til konvensjonen artikkel 18, jf. artikkel 20. Bestemmelsene stiller krav om at staten må sikre at personer med legitim interesse – pårørende, advokater, mv. – får tilgang til informasjon om den som er frihetsberøvet og forhold rundt frihetsberøvelsen.⁴¹⁴ Begrunnet i norske regler om taushetsplikt har departementet utarbeidet forslag til en tolkningserklæring som begrenser rekkevidden av denne konvensjonsforpliktelsen.⁴¹⁵ NIM er kritiske til holdbarheten av forslaget til tolkningserklæring og har anbefalt at forslaget revurderes. I tillegg til at det står i et tvilsomt forhold til

⁴¹¹ NIMs høringsuttalelse til forslaget av 27. september 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

⁴¹² Se også NIMs årsmelding 2016, Dokument 6 (2016–2017) s. 21 om betydningen av å ratifisere andre utestående FN-konvensjoner og tilleggsprotokoller.

⁴¹³ Se bl.a. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Enforced or Involuntary Disappearances*, Fact Sheet No. 6/rev.3, 2009, s. 2 og Human Rights Council, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances* (A/HRC/36/39) 2017.

⁴¹⁴ CED art. 18, jf. art. 19 og 20.

⁴¹⁵ Utenriksdepartementet, Høringsnotat – forslag om ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning av 20. desember 2006 og om straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven, 2017, s. 23–25.

konvensjonen selv, viser vi til at opplysninger om frihetsberøvelser er et sentralt virkemiddel for å avdekke tvungne forsvinninger. Den foreslåtte tolkningserklæringen vil kunne bidra til å etablere en internasjonal praksis som innebærer svekkelse av et sentralt virkemiddel for realiseringen av konvensjonens formål. En slik praksis vil også kunne påberopes av stater som ikke har effektiv beskyttelse mot tvungne forsvinninger og hvor det er et betydelig problem.

Anbefaling

- ▶ Norge bør ratifisere FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning (CED). Staten bør revurdere forslaget til erklært forståelse av konvensjonens artikkel 20, jf. artikkel 18.
-

I flere norske fengsler blir innsatte med psykiske lidelser isolert over lang tid under kritikkverdige forhold. Ansvarlige myndigheter må iverksette tiltak for at slike innsatte får et behandlingstilbud og at isolasjonen avbrytes.

Sivilombudsmannen
Sivilombudsmann Aage Thor Falkanger



03

Fordypning

Vi gjennomfører vårt mandat gjennom en bred overvåking av og rapportering om menneskerettighetssituasjonen, men også ved å fordype oss i konkrete temaer. I 2017 har vi arbeidet nærmere med ulike prosjekter blant annet knyttet til digitalt grenseforsvar, hatefulle ytringer, grunnlovsendringer og eldres rettigheter.

Her kan du lese mer om hva vi har fordypet oss i, hvordan og hvorfor. I del 3 finner du også et utvalg av sentrale dommer fra 2017 – og to domsoversikter som kan gi nyttige bakgrunnstall når menneskerettighetene diskuteres.

Prosjekter

I 2017 har NIM arbeidet med mange ulike temaer på menneskerettsområdet. Her kan du lese mer om noen av våre prosjekter.

Se vår nettside www.nhri.no for ytterligere og oppdatert informasjon.

Grunnlovsseminar – Arendalsuka

Hva: Under Arendalsuka 2017 arrangerte NIM et seminar om Grunnloven som samfunnskontrakt og prosessen omkring endringer av denne kontrakten. Vi inviterte representanter fra ulike partier til debatt, og Jette Christensen, Michael Tetzschner, Bård Vegar Solhjell og Sveinung Rotevatn takket ja.

Hvorfor: Grunnlovsendringsforslag må fremsettes i et av de tre første årene i en stortingsperiode, og vedtas eventuelt med 2/3 flertall i et av tre første årene i den påfølgende stortingsperiode. Det mellomliggende valget er ment å ivareta et demokratisk prinsipp: At folket skal få mene noe om hva som skal stå i «samfunnskontrakten». Ikke engang et komma kan endres fra forslaget frem til vedtaket. Men hvordan skal folket orientere seg når forslagene ikke diskuteres i valgkampen? Ikke engang før den store grunnlovsreformen i 2014 var de ulike endringsforslagene som forelå, nevnt i noe partiprogram. Prinsippet for grunnlovsendringer er i høyden et abstrakt ideal – få velgere velger parti ut fra hvilke grunnlovsforslag de fremsetter. Men i en tid der Grunnloven blir stadig viktigere – både som rettskilde og som politisk styringsdokument – burde vel folk i det minste informeres *litt*? Vi søkte å bidra til folkeopplysning om temaet ved å la debattantene presentere forslag de brenner for, og få en felles diskusjon om dem og endringsprosessens styrker og svakheter.

Mer info: Seminaret kan ses på våre nettsider. NIM har som del av sitt lovfestede mandat å gi råd til Stortinget, og vi er tilgjengelige for juridisk rådgivning også om grunnlovsforslag og hvordan de forholder seg til statens menneskerettslige forpliktelser.

Digitalt grenseforsvar (DGF)

Hva: I 2016 fremla Lysne II-utvalget utredningen *Digitalt grenseforsvar* (DGF). Utvalget anbefalte at etterretnings tjenesten får adgang til masselagring og søk i datatrafikk som passerer over den norske landegrensen. I praksis innebærer det at datakommunikasjon fra enhver vil kunne bli fanget opp og prosessert av etterretnings tjenesten. NIM avga høringsuttalelse til utredningen og publiserte også en kronikk om saken i VG. Sammen med Datatilsynet arrangerte vi seminaret *Digitalt grenseforsvar – hva står på spill?* Seminaret ble avholdt på Litteraturhuset, som var fullsatt. Seminaret var åpent for alle og tok sikte på å formidle kunnskap om DGF og problemstillingene forslaget reiser. I tillegg har NIM holdt foredrag for Tankesmien Agenda om DGF og relaterte problemstillinger.

Hvorfor: Forslaget om DGF, som nå behandles i Forsvarsdepartementet, er uttrykk for en av vår tids store (menneskerettslige) problemstillinger om forholdet mellom sikkerhet og personvern. Et viktig spørsmål blir hvordan både sikkerhet og personvern kan

«Nest etter familien er antakelig kommunen den viktigste arenaen for å sikre barns rett til å vokse opp og utvikle seg. Men kommunal ulikhet både i tilgangen på tjenester og kvaliteten i tjenestene som barn og unge får, hindrer likeverdig realisering av barns rett til utvikling.»

UNICEF Norge
Generalsekretær Camilla Viken

ivaretas i en tid hvor overvåkingmulighetene øker som følge av økt digitalisering. Problemstillingen er ikke særnorsk. En rekke europeiske land har innført eller vurderer å innføre lignende ordninger som den som er foreslått av Lysne II-utvalget.

Mer info: I 2018 følges prosjektet opp med et skriftlig arbeid om de menneskerettslige skrankene for bulk-innsamling av datatrafikk. NIMs høringsuttalelse om Lysne II-utvalgets utredning, vår kronikk i VG (publisert 10. februar 2017) samt mer informasjon om vårt seminar er tilgjengelig på vår nettside. Vi planlegger også å avgi uttalelse til Forsvarsdepartementets forslag til oppfølging av DGF, som er forventet i løpet av 2018. Les også mer under temaet *Personvern* i årsmeldingens del 2.

Vold i nære relasjoner i samiske samfunn

Hva: Prosjekt med formål om å bidra til å hindre vold i nære relasjoner i samiske samfunn. NIM har holdt et åpent møte i Kautokeino sammen med Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sametingsrådet der sivile organisasjoner, fagpersoner og offentlige instanser ga innspill til hvordan vold i nære relasjoner i samiske samfunn kan forebygges. Innspillene er tatt videre til FNs kvinnekomité og til flere departementer. NIM arbeider med en rapport om innspillene og statens menneskerettslige forpliktelser på området.

Hvorfor: Vold i nære relasjoner er en alvorlig menneskerettslig utfordring. Det kan være ekstra utfordrende for staten å ivareta sine menneskerettslige forpliktelser overfor etniske minoritetsgrupper eller urfolk, der språkvansker og kulturforskjeller danner en barriere mellom ofre og hjelpeapparat. En av disse gruppene er samer, og forskning viser at samene nettopp opplever disse kulturelle barrierene i sitt møte med politi og hjelpeapparatet. Risikoen for at samene ikke får den hjelpen de trenger, er dermed stor. Det foreligger også indikasjoner på at de opplever mer vold enn andre i Norge.

Mer info: NIM arbeider med en rapport om temaet. Du kan lese mer om vold i nære relasjoner i samiske samfunn under temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingens del 2 og på vår nettside. På nettsiden finner du også en VG-kronikk om temaet NIM skrev sammen med LDO (publisert 13. november 2017).

Hatefulle ytringer

Hva: Prosjekt med formål om å bidra til forebygging av hets og hatytringer på internett og i det offentlige ordskiftet for øvrig. NIM har kartlagt problemet og dets utbredelse gjennom møter med ulike aktører som politi, andre myndighetsorganer, forskningsinstitusjoner og relevante organisasjoner. NIM vil fortsette å ettergå myndighetenes oppfølging av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer fra 2016 – og bidra i relevante prosesser med vår fagkunnskap. NIM arbeider med en artikkel om den rettslige grenseoppgangen mellom ytringsfriheten og hatefulle ytringer.

Hvorfor: En god offentlig meningsutveksling er i kjernen av ytringsfriheten. Både hatefulle ytringer og annen hets, ulovlig eller ikke, er negativt for den offentlige debatten – også fordi det skremmer individer og grupper fra å delta. I tillegg til ansvaret for å sikre en åpen og opplyst offentlig samtale har myndighetene også en særlig menneskerettslig forpliktelse til å hindre hatefulle ytringer mot enkelte særlig utsatte grupper. Den rettslige grenseoppgangen mellom ulovlige og lovlige ytringer er sammensatt og vanskelig i praksis. Dette er et område der det stadig er rettslig uavklarte spørsmål – og disse uklarhetene vanskeligjør både rettshåndhevelse og informasjon. En klarere forståelse av denne grenseoppgangen vil være nyttig – så vel av hensyn til å håndheve forbudene mot ulovlige ytringer som for å finne gode tiltak for å forebygge annen hets.

Mer info: NIM vil publisere en artikkel om temaet i 2018. Du kan lese mer under temaet *Hatefulle ytringer* i årsmeldingens del 2.

Nasjonale minoriteters menneskerettigheter

Hva: Formålet med prosjektet er å bidra til en god gjennomføring av menneskerettighetene for de nasjonale minoritetene i Norge. NIM har kartlagt og analysert anbefalinger fra internasjonale traktatorganer og praksis fra nasjonale domstoler og ombudsordninger for å få frem et helhetsbilde om nasjonale minoriteters menneskerettslige situasjon. NIM holdt i november 2017 et seminar med representanter for de fem nasjonale minoritetene for å få deres syn på hvor utfordringene ligger. NIM utarbeider en rapport som redegjør nærmere for nasjonale minoriteters situasjon og for statens menneskerettslige forpliktelser på området.

Hvorfor: Nasjonale minoriteter i Norge møter mange former for menneskerettsutfordringer. Det dreier seg om blant annet språk og opplæring, hatytringer, anti-semittisme, marginalisering og diskriminering på bolig- og arbeidsmarkedet. Det finnes ikke pr. i dag kilder som gir et samlet bilde av nasjonale minoriteters menneskerettslige utfordringer. Det er også store forskjeller mellom minoritetene, og et stort mangfold innenfor minoritetene, noe som kan bidra til å gjøre en helhetlig kartlegging vanskelig.

Mer info: NIM arbeider med en rapport om temaet. Du kan lese mer under temaet *Nasjonale minoriteter* i årsmeldingens del 2.

Statlige myndigheters urfolksrettslige konsultasjonsplikt

Hva: Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Konsultasjonene forutsettes gjennomført med det formål å oppnå enighet. Konsultasjoner skal sikre at statlige beslutninger får et legitimt grunnlag og skal bidra til ivaretagelse av samenes menneskerettigheter. Statens konsultasjonsplikt er forankret i både SP artikkel 1 og 27, ILO 169 artikkel 6 samt FNs

urfolkserklæring. NIM ønsker å få synliggjort hvordan, hvor ofte og i hvilke typer saker statlige myndigheter og urfolks representative organer, primært Sameetinget, gjennomfører konsultasjoner, og hva utfallet blir av disse prosessene.

Hvorfor: Internasjonale overvåkingsorganer har viet oppmerksomhet til hvordan urfolksrettslige konsultasjoner gjennomføres i Norge. ILOs ekspertkomité har i sine kommentarer til Norge pekt på utfordringer i gjennomføringen av konsultasjoner. Temaet har aktualitet fordi regjeringen for tiden arbeider med et lovforslag som vil lovfeste og konkretisere statens konsultasjonsplikt som en oppfølging av forslagene fra Samerettsutvalget II. Lovforslaget vil ventelig bli fremmet for Stortinget i løpet av 2018.

Mer info: Prosjektet vil følges opp med en egen undersøkelse av erfaringer Sametinget og andre samiske representative organer har med konsultasjoner.

Kartlegging av menneskerettslige utfordringer – pilotprosjekt om eldre

Hva: Kartlegging av menneskerettslige utfordringer er et grunnlagsarbeid for å etablere en omforent oversikt over aktuelle spørsmål som bør undersøkes og adresseres for å sikre gjennomføringen av menneskerettighetene. Kartleggingen består av en intern deskstudie etterfulgt av konsultasjoner med relevante aktører. Deskstudien er en systematisk sammenstilling av tilgjengelige nasjonale og internasjonale dokumenter som dommer, utredninger og rapporter for å få et foreløpig bilde av faktiske og potensielle utfordringer. *Eldreprosjektet* fungerer som et pilotprosjekt for denne arbeidsmetoden hos NIM. Gjennom eldreprosjektet har vi sammenstilt et kildemateriale fra 2010 frem til i dag og utarbeidet et foreløpig notat om mulige utfordringer for eldre.

Hvorfor: Å overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge og gi råd om behov for

endringer er sentrale oppgaver for NIM. Kartleggingen har tre hovedformål: etablere en oversikt over utfordringer som er faglig begrunnet og samsvarer med opplevd virkelighet; bidra til økt engasjement og bevissthet om utfordringene og gi grunnlag for interne prioriteringer og innspill til internasjonal rapportering.

Mer info: Neste skritt i eldreprosjektet er å gjennomføre konsultasjoner med sivile samfunnsaktører som kjenner situasjonen for eldre, for derigjennom å korrigere og supplere våre foreløpige funn. Eldres menneskerettslige utfordringer berøres også til dels under temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingens del 2.

Menneskerettsdebatten

Hva: Sommeren 2017 gikk det en langvarig og bred debatt i avisen Dagens Næringsliv om menneskerettjussen som en demokratisk utfordring. Temaet var menneskerettighetenes plass i skjæringspunktet juss/politikk, både nasjonalt, europeisk (EMK) og internasjonalt (FN). NIM deltok i debatten, med det mål å opplyse om hvordan menneskerettighetene reelt sett fungerer rettslig i dag – og hvilke implikasjoner de har for det politiske handlingsrom. Vi valgte også å gjøre menneskerettsdebatten til tema for det årlige NIM-seminaret *Fra fag til folk* i desember i anledning FNs menneskerettighetsdag, og inviterte avisskribentene til debatt for åpen sal. Den ble innledet av Norges dommer i EMD, Erik Møse, og ledet av NIMs fagdirektør Anine Kierulf.

Hvorfor: Menneskerettighetene verner enkeltmennesker mot statlige inngrep i grunnleggende rettigheter og setter skranker for det politiske handlingsrom. Skrankene har demokratisk forankring, ettersom de er vedtatt av våre folkevalgte, enten i Grunnloven eller via tilslutning til internasjonale menneskerettskonvensjoner. Når skrankene hindrer ønsket politikk i praksis – for eksempel ved at politisk forankrede vedtak underkjennes av domstoler – fremstår

menneskerettighetene likevel tidvis som udemokratiske.

Juridiske beslutninger kan fremstå som politikk når de har politiske konsekvenser, selv om de ikke er politisk begrunnet. Når skjønnspregede rettighetsbestemmelser håndheves av ikke-valgte dommere, utfordrer slik «politisk» overprøving folks demokratifølelse. Et trekk som blir særlig synlig ved rettsanvendelse av grunnrettigheter, er dynamikken i domstolshåndhevet rettighetsjuss: Detaljene i de generelt formulerte rettighetene utpenses i hver sak – de generelle normene må tolkes ved hjelp av faglig skjønn for å kunne anvendes i enkelttilfeller. Folkerettens «dynamiske» tolkningsstil gjør at det «skapende» elementet i rettsanvendelsen fremstår som enda sterkere. Dette gir lett et inntrykk av at EMD og Høyesterett fjerner seg fra det rettighetene «egentlig» betyr, eller det de i sin tid ble vedtatt for å beskytte. Slik kan man få et inntrykk av en svekkelse av den demokratiske tilslutning til grunnlov, konvensjoner og domstolsmakt. Spenningen mellom juss og politikk er vedvarende, og tiltakende i en tid med økende rettsliggjøring. Generelt, og kanskje særlig på menneskerettighetenes område, er det ulike syn på hvordan disse to størrelsene forholder seg – og bør forholde seg – til hverandre.

Mer info: Opplysninger om debatten og seminaret kan finnes på vår nettside. På nettsiden finner du også kronikkene NIM skrev i DN i anledning debatten (første kronikk ble publisert 4. juli 2017). Les også mer under temaet *Nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene* i årsmeldingens del 1.

«Au pairer i Norge anses ikke som arbeidstakere og beskyttes derfor ikke av arbeidsmiljøloven. Uten lovbeskyttelsen havner au pairene i en svært sårbar situasjon, og de står i fare for å bli utnyttet til tvangsarbeid. Dette er strukturell diskriminering.»

JURK – Juridisk rådgivning for kvinner
Leder Frøydis Patursson

Domsoppsummeringer

I 2017 er det kommet flere viktige rettsavgjørelser som angår menneskerettighetene.

Dette inkluderer tre dommer mot Norge i EMD. I to av sakene (barnevern) ble Norge frifunnet, og i én ble Norge dømt (kildevern). På årsmeldingens side 152 finnes en historisk oversikt over alle dommer mot Norge i EMD.

Også Høyesterett har truffet flere rettsavgjørelser om menneskerettighetene i året som gikk. Under gjengis et utvalg på fire dommer. På årsmeldingens side 152 finnes en oversikt over hvor mange av Høyesteretts saker i 2017 som angikk menneskerettigheter.

Noen av dommene under er kommentert mer utførlig på vår nettside www.nhri.no.

M.L. v. Norge (43701/14)

Norsk barnevern i EMD I

7. september 2017 avsa EMD dom i saken M.L. v. Norge, der staten fikk medhold. Dette er den første dommen i en rekke av totalt ni barnevernssaker EMD har til behandling.

Saken gjaldt en mor med to sønner som er halvbrødre. Den eldste sønnen ble plassert i fosterhjem hos beste-foreldre i 2010. Den yngste sønnen, som er født i 2012, ble plassert i et eksternt fosterhjem da han var fire–fem måneder gammel. Spørsmålet i saken var om det å plassere den yngste sønnen i et fosterhjem utenfor hans utvidede biologiske familie var et brudd på morens rett til familieliv.

EMD viste til at selve avgjørelsesprosessen i den norske barnevernssaken hadde vært tilfredsstillende, og at moren hadde fått ivaretatt sine interesser gjennom

hele saken. EMD vurderte deretter tingrettens begrunnelse for å plassere den yngste sønnen i fosterhjem utenfor den biologiske familien og mente tingretten hadde foretatt en «*in-depth examination of the entire family situation and the factors relevant to the case*». EMD mente den detaljerte begrunnelsen som var gitt i saken, viste at det forelå relevante og tilstrekkelige grunner for ikke å plassere gutten hos besteforeldrene.

Saken illustrerer at når den nasjonale beslutningsprosessen tilfredsstillende de kravene EMD stiller til saksbehandling og rettssikkerhet, er domstolen mer tilbakeholden med å overprøve nasjonale myndigheters konkrete vurdering av selve omsorgsovertakelsen, herunder hvor barnet skal plasseres. Dette uttrykkes ofte som at staten har en relativt stor skjønnsmargin i slike saker.

Strand Lobben og andre v. Norge (37283/13)

Norsk barnevern i EMD II

30. november 2017 falt dommen i den andre av de til sammen ni norske barnevernssakene som er kommunisert for EMD. Også her ble staten frifunnet, men under skarp dissens.

Saken gjaldt en mor med en sønn som ble akutt-plassert i fosterhjem da han var tre uker gammel. Litt over tre år senere ble hun fratatt foreldreansvaret, og gutten ble tillatt adoptert av fosterforeldrene mot hennes vilje. Spørsmålet i saken var om avgjørelsen om å la fosterforeldrene adoptere gutten var et brudd på morens rett til familieliv.

Statenes skjønnsmargin er mindre når det gjelder inn-gripende tiltak som tvangsadopsjon og fratakelse av foreldreansvar. Slike tiltak er kun tillatt dersom det foreligger *eksepsjonelle omstendigheter*, og tiltaket i hovedsak er motivert ut fra hensynet til barnets beste. EMD går normalt mer aktivt til verks i sin prøving av disse inngrepene, nettopp fordi skjønnsmarginen er snevrere.

EMD var delt i synet på om adopsjonen utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 8; fire dommere mente norske myndigheter ikke hadde brutt morens rett til familieliv, mens et mindretall på tre dommere kom til motsatt resultat. Alle dommerne la til grunn det samme rettslige utgangspunktet som nevnt over. Dommerne hadde likevel helt ulike syn på om Norge hadde overholdt sine menneskerettslige forpliktelser. Uenigheten synes å bunne i både hvor langt EMD skal gå i sin overprøving av nasjonale domstolars vurdering i saker om adopsjon, og i ulik betoning av faktum i saken.

Becker v. Norway (21272/12)

Norge dømt i EMD i sak om kildevern

5. oktober 2017 ble Norge dømt i EMD for å ha krenket EMK artikkel 10 ved ikke å ha ivaretatt journalisters kildevern tilstrekkelig.

Spørsmålet i saken var om en journalist i Dagens Næringsliv hadde rett til å nekte å oppgi sin kilde da hun i 2011 vitnet i en straffesak om markeds-manipulasjon og innsidehandel. En viktig omstendighet var at tiltalte i saken selv hadde opplyst til politiet å være journalistens kilde.

Ettersom denne kilden selv hadde stått frem og bekreftet sin rolle, kom Høyesterett til at kildevernet ikke gjorde seg gjeldende, og at journalisten pliktet å forklare seg. EMD kom til motsatt resultat: Journalistens forklaring var ikke nødvendig for sakens opp-klaring, og en forklaringsplikt ville også i en situasjon der en kilde selv sto frem, kunne virke negativt på pressens kildetilfang og ytringsfriheten. Det forelå derfor ikke gode nok grunner til å fravike den klare hovedregelen om at journalister ikke har forklarings-plikt om sine kilder.

Dommen avklarer for det første et prinsipielt spørsmål, nemlig at kildevernet, som er en del av ytrings-frihetsvernet i EMK artikkel 10, også gjelder i tilfeller der den påståtte kilden selv står frem. For det andre føyer den seg inn i en rekke avgjørelser fra EMD som går langt i å beskytte journalisters kildevern. Disse avgjørelsene har vært bestemmende for utviklingen av norsk kildevernsbeskyttelse, og er stadig den primære retningslinjen ved vurderinger av kildevernsspørsmål i Norge.

HR-2017-2015A

Retten til familieliv i barnevernssaker

Høyesterett tok 23. oktober 2017 stilling til hvilke krav EMK artikkel 8 oppstiller i barnevernssaker i tilfeller hvor det er svak tilknytning mellom barn og foreldre.

Saken gjaldt et foreldrepar som var fratatt omsorgen for et spedbarn grunnet mistanke om grov fysisk mishandling. Foreldrene hadde noe samvær da gutten var i beredskapshjem, men samværene opphørte da han åtte måneder gammel ble flyttet til foster-hjemmet.

Høyesterett har tidligere, basert på avgjørelser fra EMD, uttalt at det kreves spesielle og sterke grunner for å nekte foreldre samvær med barna sine. Høyeste-rett konkluderte med at denne normen også gjelder i saker hvor det er svak tilknytning mellom foreldre og barn, som i denne saken. Høyesterett foretok ingen gjennomgang av hva som kan utledes av EMD-dommene kommunen påberopte til støtte for en lavere terskel, men konstaterte kort at disse dommene ikke gir anvisning på en annen norm enn den Høyesterett tidligere har lagt til grunn.

Etter NIMs syn hadde det vært interessant om Høyesterett hadde gitt en nærmere begrunnelse for konklusjonen. Spørsmålet om hvorvidt det skal legges til grunn en annen norm når tilknytningen er svak, var ikke direkte drøftet i de tidligere nasjonale avgjørel-sene Høyesterett viser til. Videre er det også i juridisk teori tatt til orde for at denne normen ikke kommer til anvendelse i situasjoner der det er svak tilknytning mellom barn og foreldre.

Foreldrene fikk ett samvær i året à en time, under tilsyn.

HR-2017-2078A

Reisebevis for flyktninger

31. oktober 2017 avsa Høyesterett dom i den såkalte reisebevissaken. Dommen avklarer om identitetstvil faller innenfor en unntaksbestemmelse i FNs flyktningkonvensjon artikkel 28.

I norsk rett er utstedelse av reisedokumenter til flyktninger regulert i utlendingsloven og utlendings-forskriften. Flyktninger skal få utstedt reisebevis dersom ikke «*særlige grunner taler mot det*». En slik særlig grunn kan være tvil knyttet til identitet, og søknaden om reisebevis skal da som hovedregel avslås. Etter FNs flyktningkonvensjon artikkel 28 skal en flyktning få utstedt reisebevis med mindre det foreligger «*compelling reasons of national security or public order*».

Flertallet i Høyesterett mente at ordlyden i artikkel 28 ikke innebærer at staten bare kan avslå en søknad om reisebevis dersom den kan påvise at søkeren vil utgjøre en konkret fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden dersom vedkommende fikk reisebevis. Flertallet konkluderte slik: «*Er det mest sannsynlig at søkeren oppgir uriktig identitet, er det i samsvar med flyktningkonvensjonen artikkel 28 å nekte å utstede reisebevis. En slik tvil om identiteten utgjør en ‘compelling [reason] of national security or public order’ som gjør det nødvendig å nekte utstedelse av reisebevis.*»

Flertallet la altså til grunn at det ikke må foretas en individuell vurdering av om det er tvingende nødvendig å nekte utstedelse av reisebevis til personer det knytter seg identitetstvil til.

HR-2017-290-A

Kan barn dømmes til forvaring?

9. februar 2017 dømte Høyesterett en jente til ni års forvaring for et drap hun hadde begått da hun så vidt var fylt femten år. Dette er første gang et barn er blitt dømt til forvaring i Norge.

Jenta var tiltalt og ble dømt for å ha drept en ansatt ved en barnevernsinstitusjon der hun bodde. For å idømme forvaring for en person som var under 18 år på gjerningstidspunktet, må det etter straffeloven foreligge «*helt ekstraordinære omstendigheter*», i tillegg til at de alminnelige vilkårene for forvaring må være oppfylt. I forarbeidene er det forutsatt at for-varing «*tilnærmet aldri*» bør benyttes på lovbytere som var mindreårige på gjerningstidspunktet. De strenge kravene må ses i lys av både Grunnloven § 104 om barns rettigheter og barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen forbyr blant annet «*livsvarig fengsel uten mulighet for løslatelse*», jf. artikkel 37 bokstav a.

Når det gjelder spørsmålet om den norske forvarings-bestemmelsens forhold til barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a, uttalte Høyesterett at artikkel 37 a «*ikke rammer forvaring direkte, idet bestemmelsen forbyr ‘livsvarig fengsel uten mulighet for løslatelse’*. Ved forvaring er forutsetningen derimot at domfelte skal løslates hvis det ikke lenger er reell og kvalifisert fare for nye alvorlige lovbrudd, jf. straffeloven 1902 § 39e–§ 39g».

HR-2017-1127-U

Bruk av relativ isolasjon under soning

I beslutning 8. juni 2017 sa Høyesteretts ankeutvalg seg enig med lagmannsretten i at soningsforholdene for gjerningspersonen bak terrorangrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 verken var i strid med EMK artikkel 3 eller artikkel 8.

Saken gjaldt primært hvorvidt bruken av isolasjon, sett i sammenheng med de øvrige sikkerhetstiltakene som var iverksatt, var i strid med forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

Ankeutvalget la til grunn at spørsmålet om hvorvidt *relativ* isolasjon – altså at den innsatte ikke får ha kontakt med andre innsatte – er menneskerettsstridig, beror på en konkret vurdering av de spesifikke sonings-forholdene. Relevante vurderingskriterier er hvor strengt tiltaket fremstår, isolasjonens varighet, for-målet med tiltaket og hvilke virkninger isolasjonen har på den innsatte. Isolasjonen må skje innenfor rammer som hindrer vilkårlig maktmisbruk, noe som blant annet stiller krav til grundige og fortløpende vurde-ringer av tiltakets forholdsmessighet. Dessuten må isolasjonen ses i sammenheng med soningsfor-holdene for øvrig.

I den konkrete vurderingen la utvalget betydelig vekt på at den innsatte utgjør en stor sikkerhetsrisiko for omgivelsene og for samfunnet. Derfor var ikke isola-sjonen mer tyngende enn det som var nødvendig for å ivareta sikkerheten. Utvalget la også vekt på at beslut-ningsmekanismene var betryggende, og at sonings-forholdene for øvrig la til rette for fysisk og mental stimulans.

EMD-dommer mot Norge

– historisk oversikt

⁴¹⁶ En oversikt over EMDs dommer mellom 1959 og 2016 finnes på domstolens nettside, se http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2016_ENG.pdf

⁴¹⁷ En nærmere oversikt over alle saker vil gjøres tilgjengelig på vår nettside. En oversikt finnes også på nettsiden til Norsk senter for menneskerettigheter (UiO). I tillegg har flere av dommene fra EMD norske sammendrag på publiseringsportalen www.lovdato.no.

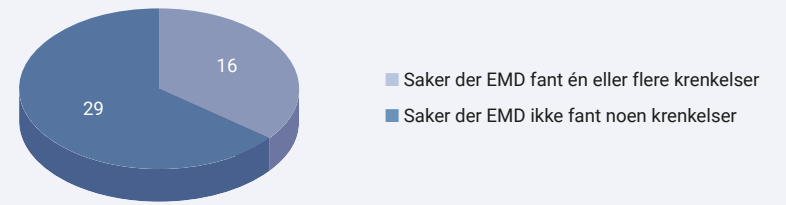
⁴¹⁸ I noen av sakene har det vært prosedert på flere ulike menneskerettsbrudd. Derfor er det totale antallet krenkelser og ikke-krenkelser i oversikten noe høyere enn antallet saker mot Norge.

I diskusjoner av menneskerettslige spørsmål generelt, og EMDs dommer spesielt, kan det være greit å ha en viss kjennskap til omfanget av og innholdet i dommene EMD har avsagt mot Norge.

Siden EMD ble opprettet i 1959, har den avsagt om lag 20 000 dommer. Av disse er 45 dommer mot Norge (pr. 1. januar 2018), hvorav den første ble avsagt i 1990.

I 2017 ble det avsagt tre dommer mot Norge. I to av sakene kom EMD til at det ikke forelå noen krenkelse av EMK (barnevern), mens det i én sak ble funnet krenkelse (ytringsfrihet). Se nærmere omtale av sakene under *Domsoppsummeringer* i årsmeldingens del 3 på de foregående sidene.

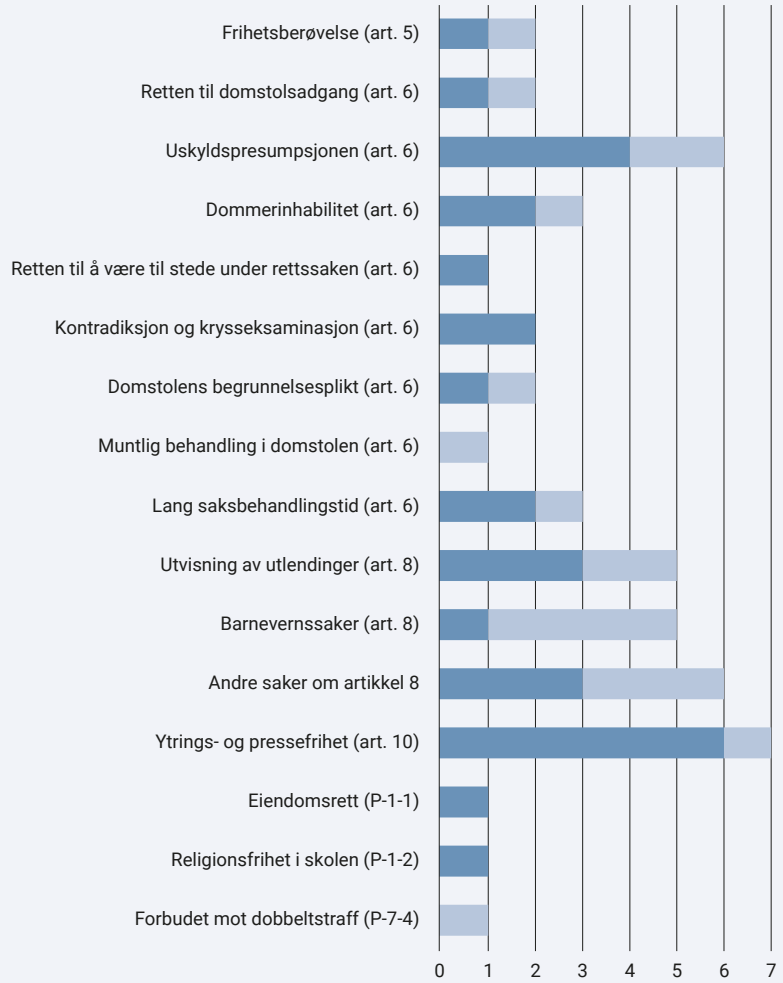
Sammenligner man med andre land, er antallet dommer mot Norge lavt – det utgjør et av de laveste tallene blant de landene som er underlagt domstolens jurisdiksjon.⁴¹⁶ I 29 av de 45 norske sakene kom EMD til at det forelå én eller flere krenkelser av EMK, mens EMD i 16 saker kom til at det ikke forelå krenkelse.⁴¹⁷



Ser man nærmere på hva sakene har handlet om, er det EMK artikkel 6 – *retten til en rettferdig rettergang* – som har vært oppe for EMD flest ganger.⁴¹⁸ EMD har for eksempel ved fire anledninger kommet til at norske myndigheter har krenket *uskyldspresumpsjonen*. Disse sakene har dreid seg om tilfeller der domstolene i sivile saker har brukt formuleringer som har gått for langt i å antyde straffeskyld.

En annen kategori saker som hyppig har vært oppe for EMD, er avveiningen mellom ytringsfrihet og personvern, særlig den delen av personvernet som gjelder omdømme. Her har Norge blitt dømt flere ganger, spesielt i de tilfellene der man har gått for langt i å hensynta personvernet, slik at klagen for EMD har dreid seg om krenkelse av ytringsfriheten.

For øvrig viser oversikten at norske myndigheter har vunnet de fleste sakene som har omhandlet barnevernet (to av disse i 2017). Den eneste krenkelsen i denne typen saker ligger tilbake i 1996. Flere barnevernssaker skal behandles i EMD i tiden som kommer.



Menneskerettigheter i Høyesterett i 2017

⁴¹⁹ Oversikten er basert på avgjørelsene som ligger ute på Høyesteretts nettsider og er også kontrollert mot Lovdatas database. Inkludert i oversikten er kun saker der Høyesterett i sitt votum har vist til Grunnlovens rettighetsbestemmelser, EMK, SP eller andre internasjonale menneskerettigheter, eventuelt også praksis fra internasjonale håndhevelsesorganer, og der innholdet i rettighetene er drøftet i en viss grad. En slik avgrensning vil nødvendigvis bero på et visst skjønn. For å illustrere hvordan vi har trukket grensen, er f.eks. HR-2017-2415-A, HR-2017-2429-A og HR-2017-333-A ikke inkludert siden henvisningene til menneskerettsbestemmelser er såpass summariske. Alle Høyesteretts avgjørelser er tilgjengelige på domstolens nettsider.

I 2017 behandlet Høyesterett 122 saker i avdeling, hvorav 72 av sakene var sivile, og 50 var straffesaker. Høyesterett behandlet ingen saker i storkammer eller plenum.

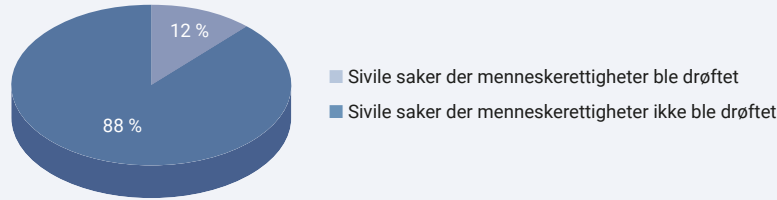
NIM har sett nærmere på hvor stor andel av sakene som handlet om menneskerettigheter, og hvilke typer spørsmål som ble behandlet.⁴¹⁹

Høyesterett tok substansielt stilling til menneskerettighetsspørsmål i ni sivile saker og ti straffesaker. Dette utgjør henholdsvis om lag 12 og 20 prosent av den totale mengden sivile saker og straffesaker som ble behandlet.

Tallene viser altså at det i 2017 var relativt få saker for Høyesterett som omhandlet menneskerettslige problemstillinger, spesielt i sivile saker. I tillegg er det verdt å merke seg at det var få saker der den private parten fikk medhold av Høyesterett i sine anførsler. I noen saker ble det gitt fradrag i straffutmålingen på grunn av lang saksbehandlingstid. Utover dette fikk den private parten medhold kun to ganger. Den ene saken gjaldt samværsrett. Den andre saken dreide seg om avslag på søknad om reisebevis for flyktninger, der én av sakens tre private parter ble gitt medhold.

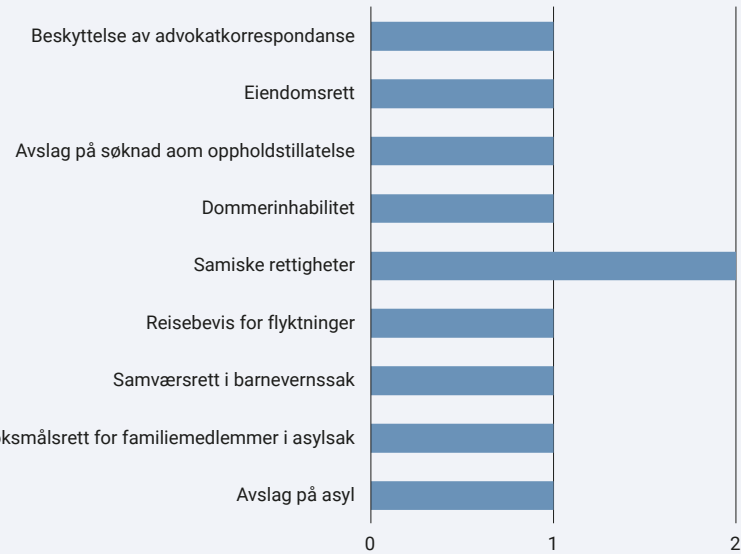
Fire av sakene omtales nærmere under *Domsoppsummeringer* på de foregående sidene i årsmeldingens del 3.

Sivile saker

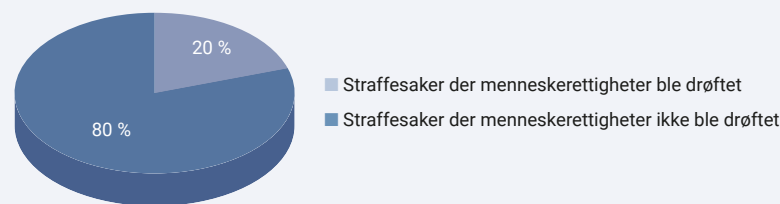


⁴²⁰ I en av sakene ble to ulike menneskerettslige problemstillinger drøftet, slik at det totalt sett ble ti drøftelser fordelt på ni saker.

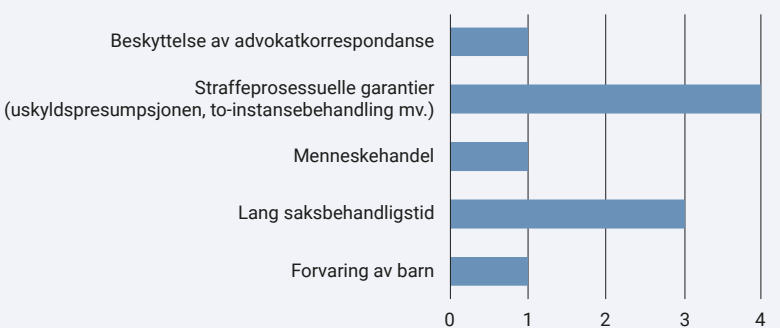
Sivile saker – temaer⁴²⁰



Straffesaker



Straffesaker – temaer



«Å ha rett er ikke det samme som å få rett, og uten tilgang på fri rettshjelp mister mange muligheten til å håndheve sine rettigheter. For at menneskerettighetene skal ha et reelt innhold uavhengig av menneskers økonomiske ressurser, må det gis fri rettshjelp i langt flere saker.»

Jussbuss
Daglig leder Tonje Lilaas Larsen



04

Om oss

En viktig del av NIMs arbeid er å informere om menneskerettighetene og å være en brobygger mellom sivilt samfunn og myndighetene.

I 2017 har vi arrangert, gjennomført eller deltatt på en lang rekke seminarer og møter. Vi har avgitt 27 høringsuttalelser, og tatt del i menneskerettighetsdebatten i både tradisjonelle og sosiale media.

Bli kjent med vår virksomhet i året som har gått, organisasjonen og hvilke rettighetsområder vi arbeider med.

Om oss

Arbeidsmetode og rettighetsoversikt

NIM arbeider ut fra 15 ulike rettighetsområder.

- | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| ▪ Arbeid og velferd | ▪ Helse og omsorg | ▪ Religion og livssyn |
| ▪ Barn og familie | ▪ Migrasjon og statsborgerskap | ▪ Rettssystemet |
| ▪ Diskriminering og utsatte grupper | ▪ Nasjonale minoriteter | ▪ Skole og utdanning |
| ▪ Eiendom | ▪ Næringsliv og miljø | ▪ Urfolk |
| ▪ Fengsel | ▪ Personvern | ▪ Ytring og forsamling |

Rettighetsområdene danner grunnlag både for institusjonens systematiske overvåking av menneskerettighets-situasjonen og for den interne arbeidsfordelingen innenfor den juridiske analyseavdelingen. Les også om *Vår rolle* i årsmeldingens del 1.

Styret

NIM ledes av et styre bestående av fem medlemmer. Styret har det overordnede ansvaret for NIMs faglige virksomhet, økonomi og drift.

Stortinget velger styret, herunder leder og nestleder. Nåværende styre er valgt frem til 30. juni 2019. Åsne Julsrud ble valgt som ny styreleder fra 1. januar 2017, etter at tidligere styreleder Cecilie Østensen Berglund fratrådte 31. desember 2016 som følge av at hun ble utnevnt til dommer i Høyesterett.

Det ble avholdt åtte styremøter i 2017. Referater fra styremøtene er tilgjengelige på vår nettside www.nhri.no.

Årsmelding 2017

Del 4: Om oss

Om oss

STYRETS SAMMENSETNING:



Åsne Julsrud

Styreleder

Cand.jur. og LL.M. fra England. Dommer ved Oslo tingrett siden 2013, tidligere ved Drammen tingrett 2005–2013. Tidligere sekretær for 22. juli-kommisjonen, tidligere styremedlem i ICJ-Norge og medlem av Dommerforeningens utvalg for menneskerettigheter.



Knut Vollebæk

Nestleder

M.Sc. Tidligere diplomat, utenriksminister og statssekretær. Flere internasjonale verv, blant annet nåværende leder av UN Advisory Board on Human Security og kommissær i International Commission on Missing Persons. Har tidligere ledet Tater-/romaniutvalget og vært høykommissær for nasjonale minoriteter i OSSE.



Gro Dikkanen

Styremedlem

Cand.jur. Administrativ leder av Finnmarkskommisjonen siden 2009. Tidligere blant annet lederstillinger i Sametingets administrasjon og ved Rettshjelpskontoret Indre Finnmark. Har vært prosjektleder for arbeidet med nordisk samekonvensjon i Kommunaldepartementet.



Jan E. Helgesen

Styremedlem

Cand.jur. Førsteamanuensis ved Norsk senter for menneskerettigheter, UiO. Flere internasjonale verv, blant annet første vise-president, tidligere president i Venezia-kommisjonen og leder av FNs arbeidsgruppe som utarbeidet erklæringen om Human Rights Defenders. Medlem av Menneskerettighetsutvalget, som utredet en begrenset revisjon av Grunnloven.



Anne-Sofie Syvertsen

Styremedlem

Cand.med. Fylkeslege/avdelingsdirektør for sosial- og helseavdelingen hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. Har hatt en rekke verv, blant annet styremedlem ved Fakultet for helse og ernæring ved Universitetet i Agder og medlem av regional etisk komité for medisinsk og helsefaglig forskning.

Ansatte

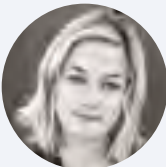
NIMs daglige virksomhet ledes av en direktør oppnevnt av Stortinget. NIM hadde pr. 31. desember 2017 14 øvrige ansatte og to praktikanter, mens to stillinger var vakante.

Gáldu – Kompetansesenter for urfolks rettigheter ble integrert i NIM fra 1. januar 2017. Integreringen innebar 5,5 nye årsverk fordelt på seks stillinger. Disse ansatte er lokalisert i Kautokeino.

LEDELSE:



Petter F. Wille, direktør. Cand.jur. Har arbeidet i uten-rikstjenesten, hvor han blant annet har vært ambassa-dør til Europarådet og avdelingsdirektør i FN-avde-lingen. Har deltatt i utarbeidelsen av flere internasjonale konvensjoner og erklæringer.



Adele Matheson Mestad, assisterende direktør. Master i rettsvitenskap og LL.M. i International Legal Studies fra New York University. Har tidligere arbeidet som advokat hos Regjeringsadvokaten.

PERSONALSAMMENSETNING OSLO-KONTORET:

Juridisk analyse

- Fagdirektør: Anine Kierulf
- Seniorrådgiver: Anniken Barstad Waaler
- Seniorrådgiver: Kristian Reinert Haugland Nilsen
- Seniorrådgiver: Stine Langlete
- Seniorrådgiver: Erlend Andreas Methi

Overvåking og rapportering

- Seniorrådgiver: Kristin Høgdahl
- eniorrådgiver: Ilia Utmelidze

Administrasjon

- Rådgiver: Pernille Meum
- Kommunikasjonsrådgiver: Åshild Eidem (fratrådte 23. november)

PERSONALSAMMENSETNING KAUTOKEINO-KONTORET:

Juridisk analyse

- Fagdirektør: Laila Susanne Vars
- Seniorrådgiver: Anni-Kristiina Juuso (fratrådte 31. desember)
- Seniorrådgiver: Lars-Johan Strømgren

Overvåking og rapportering

- Seniorrådgiver: Anders Bals
- Seniorrådgiver: Janne Hansen

Administrasjon

- Seniorkonsulent: Inga Kemi Turi

Årsmelding 2017

Del 4: Om oss

Om oss

OVERSIKT:

Antall ansatte

31.12.2 017: 16

31.12.2016: 9

Antall ansatte i 100 % permisjon

31.12.2017: 0

31.12.2016: 0

Antall praktikanter

31.12.2 017: 2

31.12.2016: 2

Antall årsverk

31.12.2 017: 15,5

31.12.2016: 8,3

Likestillingsoversikt NIM

		Lønn			
		Menn	Kvinner	Menn gj.snitt pr mnd	Kvinner gj.snitt pr mnd
Totalt i virksomheten	2015	50 %	50 %		
	2016	44,4 %	55,6 %		
	2017	31,6 %	68,4 %	61 628	56 195
Ledergruppen	2015	100 %	0 %	-	-
	2016	50 %	50 %	103 321	88 025
	2017	25 %	75 %	103 321	72 183
	2018	25 %	75 %		
Deltid	2015	50 %	0 %	-	-
	2016	25 %	0 %	-	-
	2017	16,7 %	23 %	-	-
Trainee	2015			-	-
	2016			-	-
	2017	1	3	-	-
Legemeldt sykefravær	2016			-	-
	2017	0,0 %	0,96 %	-	-
	Samlet sykefravær 2017	0,72 %			

Rådgivende utvalg

Styret har oppnevnt et rådgivende utvalg for NIM som skal bidra med informasjon, råd og innspill til institusjonens arbeid. Utvalget er bredt sammensatt og består av 14 medlemmer med ulik menneskerettslig relevant kompetanse. Medlemmene består både av organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner. I 2017 ble det avholdt fire møter med det rådgivende utvalget. Det kan leses mer om rådgivende utvalg og sammensetningen på vår nettside.

⁴²¹ Dato for møte, antall timer: 24.01.18, 6t; 24.02.18, 6t; 29.03.18, 5t; 21/22.04.18, 4,5t; 30.05.18, 6t; 21.06.18, 5t; 29.09.18, 4t; 07.11.18, 8t.

Ressursbruk i 2017

NIMs samlede bevilgning i 2017 var på 21,092 millioner kroner. NIM har regnskapsført utgifter på 17,970 millioner og har avgitt belastningsfullmakter på til sammen kr 1,956 millioner kroner. Av mindreforbruket på ca. 1,165 millioner kroner, søkes 1,030 millioner kroner overført til 2018.

NIM har vært operativ med full stab siden september 2016. Institusjonens ledelse består av et styre og en direktør. Styret har det overordnete ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift, og er oppnevnt av Stortinget. Styret avholdt 8 møter i løpet av 2017.⁴²¹

Institusjonen har i løpet av 2017 vokst fra 9 faste ansatte og 2 midlertidige stillinger til 16 faste ansatte og 2 midlertidige stillinger. Dette inkluderer 6 ansatte fra Gáldu, som ble overført til NIM pr. 01.01.2017. I forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2017 ble det vedtatt at det Kautokeino lokaliserte kompetansesenteret for urfolks rettigheter, Gáldu, skal være en integrert del av NIM fra 1. januar 2017. Integreringen av Gáldu i NIM ble vedtatt på styremøtet 16.02.2016 etter kontakt med Stortingets presidentskap, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Sametinget og Gáldu. Gáldus bevilgning fra statsbudsjettet fra KMD ble overført fra departementet til NIM.

Forbruket i 2017 er i hovedsak knyttet til løpende lønns- og andre driftsutgifter, utgifter til ny nettside, innkjøp av utstyr og inventar, etablering av ny IT-løsning for begge kontorene, administrative systemer og andre etableringstiltak i Kautokeino.

Utbetalinger til lønn og sosiale utgifter som er regnskapsført beløp seg til 12,3 millioner kroner. Lønnsandel av driftsutgifter er om lag 58,5 prosent. Det er utbetalt kr 425 200 i styrehonorarer.

Den nasjonale institusjonen er samlokalisert med Sivilombudsmannen, og skal iht. Innst. 240 S (2013-2014) være administrativt tilknyttet Sivilombudsmannen. I 2017 har det påløpt utgifter hos Sivilombudsmannen på 1,9 millioner kroner knyttet til drift av virksomheten, som er regnskapsført hos Sivilombudsmannen, men belastet NIMs bevilgning. Disse utgiftene omfatter bl.a. utgifter til kontorlokaler og IT-løsninger, samt enkelte andre driftsutgifter.

Regnskap og bevilgning for 2017

POST	Regnskap 2017	Belastet NIM direkte	Belastet NIM via belastningsfullmakt (SOM)	Budsjett 2017
INVESTERINGER				
Inventar over 30 000	0,00	0,00		90 000,00
Datamaskiner (PCer, servere m.m.)	106 437,20	106 437,20		75 000,00
	106 437,20	106 437,20		165 000,00
LØNNSKOSTNADER				
Lønn fast ansatte (inkl. lønnsoppgjøret)	10 214 110,35	10 178 614,35	35 496,00	11 377 000,00
Overtid fast ansatte	0,00	0,00		65 000,00
Lønn midlertidige ansatte	479 298,84	479 298,84		150 000,00
Overtid midlertidige ansatte	14 576,70	14 576,70		0,00
Honorarer	425 195,56	425 195,56		200 000
Arbeidsgiveravgift innberettede ytelser	1 115 955,22	1 110 950,32	5004,90	1 662 500,00
Gaver til ansatte	16 5641,41	16 5641,41		10 000,00
Gruppelivsforsikring	22 399,87	22 399,87		16 500,00
Yrkesskadeforsikring	9 087,00	9 087,00		8 000,00
Velferdstiltak	88 358,92	88 358,92		37 000,00
	12 385 546,87	12 345 045,97	49 500,90	13 526 000,00

POST	Regnskap 2017	Belastet NIM direkte	Belastet NIM via belastnings-fullmakt (SOM)	Budsjett 2017
DRIFTSKOSTNADER				
Leie lokaler	1 992 255,00	457 713,00	1 534 542,00	1 885 000,00
Lys, varme	71 330,79	71 330,79		50 000,00
Renhold, vakthold, vaktmestertjenester	68 359,65	47 559,00	20 800,65	180 000,00
Leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.)	367 694,1	367 694,1		140 000,00
Leie av andre kontormaskiner	0,00	0,00		60 000,00
Leie av biler	24 207,98	24 207,98		20 000,00
Annen leiekostnad	5 203,00	5 203,00		20 000,00
Inventar	41 919,22	41 919,22		30 000,00
Datamaskiner (PCer, servere m.m.)	62 630,78	62 630,78		50 000,00
Reparasjon og vedlikehold leide lokaler	117 040,00		117 040,00	100 000,00
Regnskaps-, revisjons- og økonomitjenester	204 954,17	185 555,64	19 398,53	200 000,00
Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.	1 131 558,04	925 931,04	205 627,00	615 000,00
Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT	439 487,60		439 487,60	150 000,00
Innleid personell fra vikarbyrå o.l.	0,00	0,00		0,00
Kjøp av andre fremmede tjenester	1 131 126,92	1 131 126,92		510 000,00
Kontorrekvisita	125 078,48	125 078,48		115 000,00
Trykksak	148 864,40	148 864,40		160 000,00
Annonser, kunngjøringer	137 057,95	137 057,95		175 000,00
Aviser, tidsskrifter, bøker o.l	77 543,70	77 543,70		220 000,00
Møter og seminarer	190 688,29	190 688,29		325 000,00
Kurs for egne ansatte	66 278,03	66 278,03		200 000,00
Annen kontorkostnad	21 916,99	21 578,11	338,88	65 000,00

POST	Regnskap 2017	Belastet NIM direkte	Belastet NIM via belastnings-fullmakt (SOM)	Budsjett 2017
Telefoni og datakommunikasjon, samband, internett	96 784,24	96 784,24		110 000,00
Porto	25 083,40	7 251,6	17 831,8	35 000,00
Annen kostnad transportmidler	528 984,50	528 984,50		550 000,00
Bilgodtgjørelse	47 869,00	47 869,00		75 000,00
Reisekostnad	176 053,58	176 053,58		575 000,00
Diettkostnad	124 368,3	124 368,3		125 00,00
Kontigent	125 000,00	13 372,5		125 000,00
Annen styrekostnad	260,00	260,00		
	7 437 970,61	5 522 391,75	1 915 578,86	6 922 500,00
FINANSKOSTNADER				
Rentekostnad	5 271,99	5 271,99		5000,00
	5 271,99	5 271,99		5000,00
Investeringer	106 437,20	106 437,20		165 000,00
Lønnskostnader	12 385 546,87	12 345 045,97	40 500,90	13 526 000,00
Driftskostnader	7 437 970,61	5 522 391,75	1 915 578,86	6 904 000,00
Finanskostnader	5 271,99	5 271,99		5000,00
Forbruk og bevilgning	19 926 961,22	17 970 881,46	1 956 079,76	21 092 000,00

Utadrettet virksomhet

Egne seminarer, debatter og andre arrangementer

NIM har i 2017 arrangert, eller vært med på å arrangere, tolv seminarer o.l. Enkelte av disse er nærmere beskrevet under Prosjekter i årsmeldingens del 3.

- Lanseringsseminar – «Årsmelding 2016»
28. mars, Oslo
- Seminar – «Sjøsamenes rett til fiske»
19. mai, Tromsø
- Debatt – «Grunnlovset 2017: Slik skriver DU samfunnskontrakten»
15. august, Arendal
Medarrangør: Arendalsuka
- MR-forum – «Hvilken menneskerettighetspolitikk – hjemme og ute – forventer vi av den nye regjeringen?»
18. september, Oslo
Medarrangør: Norsk senter for menneskerettigheter (UiO)
- Seminar – «Frokostseminar om hatefulle ytringer»
22. september, Kautokeino
- Seminar – «Statlig overvåkning: Hva står på spill?»
25. september, Oslo
Medarrangør: Datatilsynet
- Seminar – «Samers rett til å bli konsultert i saker som angår dem»
17. oktober, Kautokeino
- Innspillsmøte – «Innspillsmøte om vold i nære relasjoner»
30. oktober, Kautokeino
Medarrangør: Likestillings- og diskrimineringsombudet og Sametinget
- Åpent formøte – «Diskriminering av kvinner i Norge»
1. november, Oslo
Medarrangør: Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Seminar – «Nasjonale minoriteters menneskerettigheter»
23. november, Oslo
- Debatt – «Er menneskerettighetene udemo-kratiske?»
8. desember 2017, Oslo

Årsmelding 2017

Del 4: Om oss

Om oss

Møter

NIM har ved direktøren eller andre ansatte gjennomført eller deltatt på et stort antall møter, besøk, debatter, foredrag og øvrige aktiviteter i løpet av året, både nasjonalt og internasjonalt.

Under følger et utvalg av våre aktiviteter.

Utvalg:

- Debatt om tilbakekalling av statsborgerskap, «Debatten» i NRK, 19. januar
- Deltakelse på årsmøte i European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), Genève, 6.–8. mars
- Deltakelse i FNs permanente forum for urfolk, New York, 24.–28. april
- Foredrag om forslag til å inndra pass til seksualdømte forbrytere, Institutt for offentlig rett (UiO), 22. juni
- Møte med politisk og administrativ ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet om revisjon av rettshjelp-loven, enslige mindreårige asylsøkere mv., 23. juni
- Panelsamtale om ytringsfrihet, fake news og fakta-sjekking, Høyskolen Kristiania, 29. august
- Foredrag om arbeidstakeres ytringsfrihet til Varslingsutvalget, 4. september
- Møte med Justis- og beredskapsdepartementet, lovavdelingen, 7. september
- Kontaktmøte med Sametinget, Karasjok, 14. september
- Presentasjon av NIM til medlemmer av NGO-forum, 21. september
- Deltakelse på Helsingforskomiteens 40-års jubileum, 27. oktober

- Deltakelse i eksaminasjon av norsk rapport i FNs kvinnekiskrimineringskomité, Genève, 6. november
- Forelesning/foredrag, Statens sivilrettsforvaltning, internseminar, 6. november
- Debatt om menneskerettigheter, Jussbuss, Oslo, 7. november
- Debatt om overvåkingssamfunnet, Tankesmien Agenda, Nationaltheatret, 7. november
- Debatt om hatytringer og ytringsfrihet, Studenter-samfundet, Trondheim, 8. november
- Møte med lederen av FNs rasediskrimineringskomité og Antirasistisk senter, 10. november
- Foredrag på Ole Henrik Maggas æresseminar, Kautokeino, 15. november
- Foredrag om menneskerettslige krav til omsorg for enslige mindreårige asylsøkere, Utlendingsforvaltningen, 23. november
- Deltakelse på årsmøte i Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Brussel, 30. november

NIM har i tillegg hatt en lang rekke møter med andre relevante aktører innenfor menneskerettighetsfeltet. NIM er medlem av Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rådgivende utvalg og deltaker på ombudsnettverkets møter.

Høringsuttalelser

NIM avga 27 høringsuttalelser i 2017, hvorav 25 skriftlige uttalelser til regjering (inkludert underliggende etater) og to muntlige uttalelser under høringer i Stortinget. Alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på vår nettside www.nhri.no.

- Uttalelse om endringer i barneloven og straffe-prosessloven (5. januar)
- Uttalelse om digitalt grenseforsvar (20. januar)
- Uttalelse om ny barnevernslov (30. januar)
- Uttalelse om utlendingslovens regler om tvangs-midler (13. februar)
- Uttalelse om fratakelse av statsborgerskap (28. februar)
- Uttalelse om NOU 2016: 17 På lik linje (2. mars)
- Uttalelse om Norges 7. rapport til FNs menneske-rettighetskomité (15. mars)
- Uttalelse om NOU 2016: 18 Hjertespråket (15. mars)
- Uttalelse om tilknytningskrav for familieinnvandring (3. april)
- Uttalelse til muntlig høring om Statens pensjons-fond utland (2. mai)
- Uttalelse til muntlig høring om sannhetskommisjon (15. mai)
- Uttalelse om Norges 23./24. rapport til FNs rase-diskrimineringskomité (29. mai)
- Uttalelse om NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov (6. juni)
- Uttalelse til forslag om endring i barnehageloven – språkkrav (19. juni)
- Innspill til forslag om kompetansebehov i barne-vernstjenesten (20. juni)
- Uttalelse om NOU 2017: 7 Det norske medie-mangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne (22. juni)
- Uttalelse om NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring (23. juni)
- Uttalelse om forslag til endringer i utlendingsloven – utvidelse av mishandlingsbestemmelsen (22. august)
- Uttalelse om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – partsstatus i utlendings-saker (1. september)
- Uttalelse om forslag om å innføre forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner (20. september)
- Uttalelse om ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvin-ning (27. september)
- Uttalelse om NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barne-familiene (29. september)
- Uttalelse om forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften (16. oktober)
- Uttalelse til NOU 2017: 12 Svikt og svik (4. desember)
- Uttalelse om forslag til endringer i utlendingslovens regler om innbringelse og pågripelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv. (12. desember)
- Uttalelse til NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder (15. desember)
- Uttalelse om forslag til ny lov om tros- og livssyns-samfunn (20. desember)

I tillegg har NIM gitt fire innspill til internasjonale over-våkingsorganer i forbindelse med statens periodiske rapporteringer om den norske menneskerettssituasjonen.

- Til FNs kvinnekomité, innspill til for-sesjon (23. januar)
- Til FNs barnekomité: Innspill til for-sesjon (30. juni)
- Til FNs kvinnekomité: Supplerende informasjon til høring av Norge om gjennomføring av kvinners menneskerettigheter (2. oktober)
- Til FNs barnekomité: Supplerende informasjon til komiteen om menneskerettslige utfordringer i Norge (5. oktober)

Les mer om internasjonal rapportering på vår nettside. Der ligger også en oversikt over kommende rapporteringer.

I Media

NIM har deltatt i menneske-rechtsdebatten gjennom både tradisjonelle og sosiale medier i året som har gått, og også uttalt seg om menneskeretts-lige spørsmål i radio og TV. NIM har vært omtalt 296 ganger i skriftlige, redigerte medier i 2017, fordelt på 214 saker/artikler. NIM hadde størst dekning i riksmidia.

NIM har i 2017 hatt 15 kronikker eller kommentarer om ulike menneskerettslige temaer på trykk i media. De fleste av kronikkene er tilgjengelige på vår nettside.

Uvalg av kronikker:

Dagsavisen, 5. desember

«Hvor troverdig rydder vi ute når vi roter hjemme?»

Regjeringen foreslo høsten 2017 å redusere støtten til rettshjelps-organisasjoner. I store deler av verden opplever menneskeretts-forsvarere svært vanskelige arbeidsforhold. Les vår kronikk om hvorfor disse forholdene henger sammen.

Aftenposten, 24. mai

«Hvem har ansvar for kommentarfeltene?»

Den teknologiske utviklingen medfører nye menneskerettslige dilemmaer. Ansvaret for kommentarfelt på nett er bare ett av dem – og bare ett av flere der utviklingen har løpt fra det norske lovverket. I vår kronikk ønsker vi en medieansvarslov velkommen.

VG, 28. mars

«Norge forskjellsbehandler flyktningbarn over 15 år»

Det er markante forskjeller i omsorgstilbudet som gis enslige flyktning-barn under 15 år, og tilbudet som gis dem som er over 15 år. Les vår kronikk om hvorfor vi mener forskjellsbehandlingen av disse barna strider med FNs barnekonvensjon.



Hvem har ansvar for kommentarfeltene?



Nettside og sosiale medier

Vår nettside (www.nhri.no) er en viktig kanal for å informere om menneskerettighetene, redegjøre for menneskerettighetssituasjonen i Norge og gi veiledning til dem som har opplevd menneskerettighetsbrudd.

På nettsiden publiseres samtlige høringsuttalelser samt våre egne artikler, nyheter og arrangementer. Nettsiden har også en egen seksjon for omtaler av NIM i andre medier.

NIM har i 2017 arbeidet med nye nettsider. Alt innhold fra den gamle nettsiden er å finne på den nye nettsiden. Nettsiden er også tilrettelagt for seksjoner på henholdsvis samisk og engelsk språk.

NIM har en egen side på Facebook. Dette er en viktig arena for løpende formidling av våre aktiviteter. Det er publisert 120 innlegg på vår Facebook-side i 2017, og vi har promotert ni egne arrangementer via Facebook.



Henvendelser fra enkelt-personer

NIM skal ikke prøve enkelt-saker om krenkelse av menneskerettigheter. Dette ivaretas av andre aktører, som de ulike ombudsmannsordningene og domstolene. I tilknytning til enkeltsaker har NIM kun anledning til å veilede om de nasjonale og inter-nasjonale klageordningene. NIM har en egen prosedyre for slik veiledning. Se www.nhri.no for mer informasjon og for veiledning.

I 2017 var det 155 enkelt-personer som henvendte seg til NIM for å få informasjon om menneskerettighetene eller henvisning til klageinstanser. Noen av disse har tatt kontakt flere ganger om forskjellige saker.

FORKORTELSER

DGF	Digitalt grenseforsvar
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
EOS-utvalget	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
NIM	Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
SP	FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter
UNHCR	FNs høykommissær for flyktninger

VEDLEGG

Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Lov 22. mai 2015 nr. 33

§ 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,¹ menneskerettsloven² og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

¹ Lov 17 mai 1814. Jf. Grl. § 92.

² Lov 21 mai 1999 nr. 30.

§ 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) rådgi 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 enkelt saker 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 tilfredsstillе 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.¹

¹ Se lov 4 mars 1983 nr. 3.

§ 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 offentleglova¹ 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.

1 Lov 19 mai 2006 nr. 16.

§ 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 sikkerhetsloven¹ 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 forvaltningsloven² §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

1 Lov 20 mars 1998 nr. 10.

2 Lov 10 feb 1967.

§ 14. IKRAFTTREDELSE

Loven trer i kraft 1. juli 2015.

Instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Vedtatt av Stortinget 30. april 2016 med hjemmel i lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 2.

§ 1. HOVEDPRINSIPPER FOR VIRKSOMHETEN

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter skal arbeide for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i samsvar med Parisprinsippene 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 budsjettdisponeringsmyndighet 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 institu-sjonen og fremmer forslag til institusjonens budsjett direkte overfor Stortingets presidentskap.

§ 10. IKRAFTTREDELSE

Denne instruksen trer i kraft 1. juli 2015.

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993

COMPETENCE AND RESPONSIBILITIES

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.

2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

(i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

(ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;

(iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

(iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are requirand to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other orgnization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the protection and promotion of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

COMPOSITION AND GUARANTEES OF INDEPENDENCE AND PLURALISM

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

(b) Trends in philosophical or religious thought;

(c) Universities and qualified experts;

(d) Parliament;

(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

METHODS OF OPERATION

Within the framework of its operation, the national institution shall:

(a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner,

(b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;

(c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;

(d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly concerned;

(e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;

(f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions);

(g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Norges nasjonale
institusjon for
menneskerettigheter

Postadresse
Postboks 299 Sentrum
0103 Oslo

Besøksadresse
Akersgata 8
0158 Oslo

Tel: 23 31 69 70
Epost: info@nhri.no
www.nhri.no