



Menneske- rettighetene i Norge 2018

NIMs årsmelding, Dokument 6 (2018–2019)



Norges institusjon for
menneskerettigheter

NIM i samfunnet

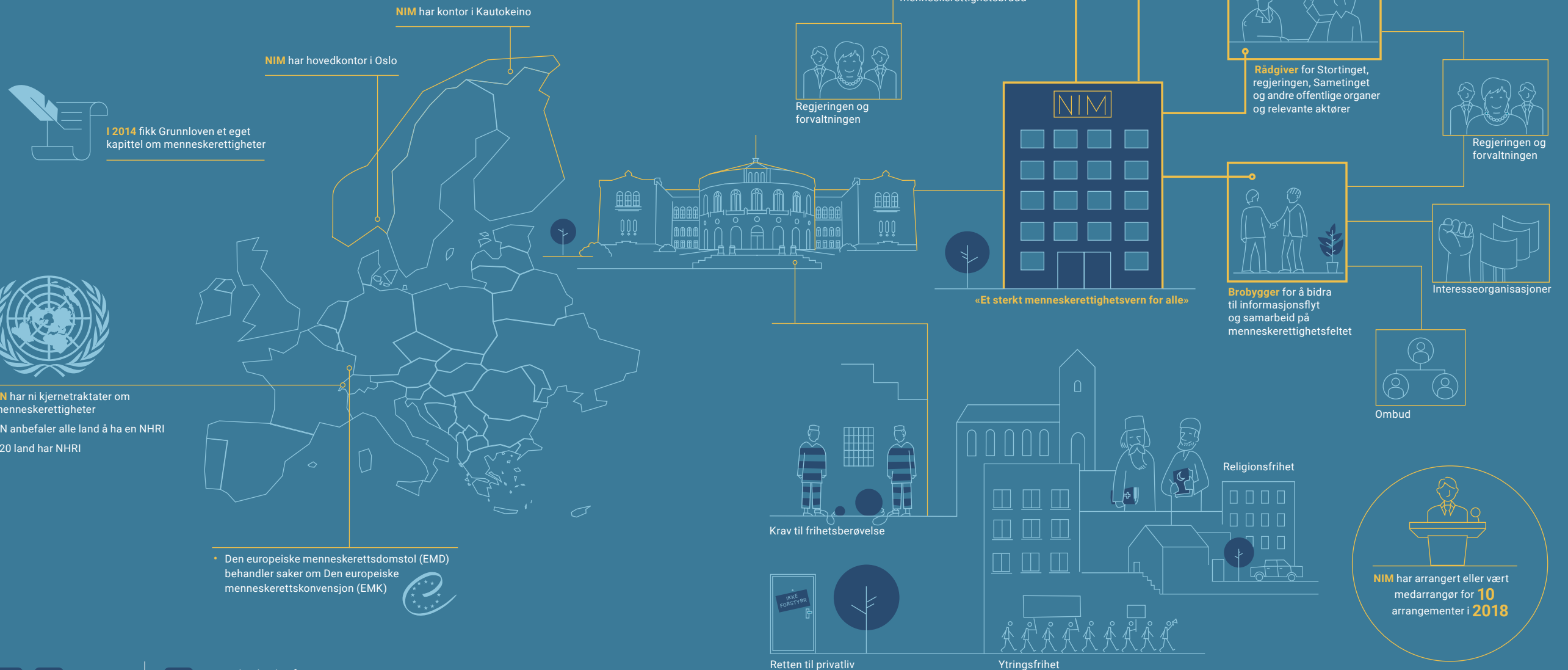
NIM er Norges institusjon for menneskerettigheter (NHRI)

NIM er et uavhengig, offentlig organ, som er organisatorisk underlagt Stortinget

NIMs oppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge

NIM ble opprettet ved lov 22. mai 2015

NIM arbeider på systemnivå og er ikke et klageorgan



Menneskerettighetene i Norge 2018

«[NIM] har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.»

Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1 annet punktum.

Forord	6
DEL 1: I KORTE TREKK	9
Menneskerettighetsåret 2018 – en oppsummering	10
Oppfølging av NIMs årsmelding 2017	14
FNs overvåkningsorganers anbefalinger til Norge	16
DEL 2: UTVIKLINGSTREKK OG ANBEFALINGER	23
Fengsel og arrest	24
Psykisk syke i fengsel	24
Isolasjon i politiarrest og 48-timersfristen	27
Domstolene	30
NIMs rapport: «Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet»	30
Vern mot direkte påvirkning og indirekte innflytelseskkanaler	31
Lang saksbehandlingstid og manglende finansiering av domstolene	31
Vold og overgrep	34
Statens plikt til å sikre menneskerettighetene	34
Sårbare grupper som barn, urfolk og eldre	35
Asyl og innvandring	40
Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere	40
Pågrep og fengsling av barn i utlendingssaker	43
Ny hjemmel for pågrep	45
Personvern	46
Forslag om ny etterretningstjenestelov	46
Sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll	47
Personvernkommissjonen	48
EUs personvernforordning (GDPR)	49
Personvern i arbeidslivet	50
Ytringsfrihet	52
Lov om medieansvar og kildevern	52
Varsling og ytringsfrihet i arbeidslivet	54
Hatefulle ytringer	55
Religions- og trosfrihet	60
Forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner	60
Religionsfrihet i arbeidslivet	61
Næringsliv og menneskerettigheter	64
Oppfølgingen av regjeringens handlingsplan og FNs prinsipper	64
NIMs strategi for næringsliv og menneskerettigheter	65
Urfolk	68
Samene som folk og urfolk i Grunnloven	68
Statens urfolksrettslige konsultasjonsplikt	69
Behov for endringer i reindriftsloven	71
Nasjonale minoriteter	74
Ny stortingsmelding om nasjonale minoriteter	74
Internasjonale anbefalinger	74
Synliggjøring av rettigheter og behov	75

Eldre	78
NIMs temarapport om eldres menneskerettigheter	78
Vergemål	78
Vold og seksuelle overgrep	78
Tvungen helsehjelp i sykehjem	79
Aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet	79
Universell utforming – informasjons-, kommunikasjons- og tjenestetilgang	79
Helsehjelp, underernæring og uheldig legemiddelbruk	79
Eldre LHBTI-personers møte med helse- og omsorgstjenesten	80
Transpersoners rett til helse	82
Kjønnsbekreftende behandling	82
Retten til helse	82
Arbeidet med å styrke helsetilbudet	83
Barnevern	84
Norske barnevernssaker i EMD	84
To saker avgjort i 2018	85
Foreløpige konklusjoner	86
Store endringer på barnevernsfeltet	87
Våpeneksport	90
Melding om eksport av forsvarsmateriell	90
Borgerkrigen i Jemen	91
Mangelfull oppfyllelse av folkeretten?	91
NIM spør: Hva er en stor menneskerettslig utfordring på ditt felt?	94
DEL 3: MENNESKERETTIGHETER I DOMSTOLENE	99
Domsoppsummeringer	100
EMD-dommer mot Norge – en historisk oversikt	108
Menneskerettigheter i Høyesterett i 2018	112
DEL 4: UTADRETTET VIRKSOMHET	117
Utadrettet virksomhet	118
DEL 5: OM OSS	127
Om oss	128
Vedlegg	132
Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	132
Instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	135
Årsregnskap og styrets beretning	137

Forord

Menneskerettighetsdagen 10. desember 2018 markerte at det er 70 år siden FNs verdenserklæring om menneskerettigheter ble vedtatt.

Verdenserklæringen var en direkte reaksjon på andre verdenskrigs grusomheter. Den slår fast at «tilsidesettelse av og forakt for menneskerettighetene har ført til barbariske handlinger som har rystet menneskehetens samvittighet».

Dette var starten på et nytt kapittel i historien. Bort fra et system hvor makt var rett, til et system bygget på internasjonalt samarbeid, rettstat og menneskerettigheter, basert på dyrekjøpt erfaring om at demokratiet ikke er nok til å beskytte enkeltindivider mot overgrep i flertallets navn.

Verdenserklæringen var ikke rettslig bindende for statene, men den var det første steget på veien mot rettslig bindende menneskerettighetskonvensjoner, som vi har fått mange av siden den gang.

Siden 1990-tallet har FN også anmodet alle stater om å etablere nasjonale institusjoner for menneskerettigheter, med oppgave å «fremme og beskytte menneskerettighetene» innenfor hver enkelt stat. Dette gir Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) et bredt mandat. Vår oppgave er å fremme menneskerettighetene innenfor det

omfattende rettslige rammeverket som er utviklet gjennom disse 70 årene, både i internasjonale konvensjoner og i vår egen grunnlov. Dette betyr at vi skal jobbe for at politikerne ikke går ut over det handlingsrommet menneskerettighetene gir. Det er ikke til å unngå at våre innspill av og til tas til inntekt for ulike politiske syn, men vi ønsker ikke å bidra til politisering av menneskerettighetene. Vi ønsker heller ikke å bruke menneskerettslig argumentasjon som grunnlag for å fremme gode hensikter generelt. Hvis alt som er problematisk defineres som brudd på menneskerettighetene, blir menneskerettsvernet utvannet. Det er å gjøre menneskerettighetene en bjørnetjeneste. NIM gir råd om hvilke rettslige krav som stilles av menneskerettighetene. Hvordan det politiske handlingsrommet innenfor disse grensene best skal brukes, er et spørsmål for våre folkevalgte, ikke for juristene. Slik styrker menneskerettighetene demokratiet.

Avveiningene rundt NIMs rolle gir sjelden enkle fasitsvar. NIM får like ofte kritikk for å gjøre for mye som for lite. Noen ganger vil politikerne mene at vi går for langt og beveger oss inn på deres politiske domene, og andre ganger vil sivilt samfunn mene at vi gjør for lite. Disse motsetningene er det viktig at NIM får lov til å romme.

Vi lever i en tid hvor menneskerettighetene i mange deler av verden er under press. Oppslutningen om det menneskerettslige tankegodset svekkes, også i flere vestlige land. Heller ikke Norge har vært forskånet for debatt om menneskerettighetenes demokratiske legitimitet. Debatt om menneskerettighetenes rolle er sunt, også i et land som Norge, hvor menneskerettighetene har en sterk demokratisk forankring. Dette ble senest uttrykt gjennom grunnlovsrevisjonen i 2014, hvor Stortinget besluttet å innføre et eget kapittel om menneskerettigheter.

Menneskerettighetene er i ytterste konsekvens et vern mot grusomhetene som gjorde FNs verdenserklæring nødvendig for en snau mannsalder siden. Men for å kunne fungere er de til enhver tid avhengig av legitimitet i befolkningen. Skal vi ivareta menneskerettighetene, er det derfor viktig at folk har kunnskap om dem. For å bidra til dette har NIM derfor prioritert å jobbe målrettet med formidling og informasjon om menneskerettighetene. I dagens hastige ordskifte og uendelige kommunikasjonsrom kan man tidvis få følelsen av at de lange resonnementers og nyansers tid er forbi. Men vi opplever hele tiden et sterkt ønske om økt kunnskap. Det er vi glade for.

I denne årsmeldingen gir vi en oversikt over NIMs arbeid med menneskerettssituasjonen i Norge for å bidra til både debatt og kunnskap om menneskerettighetene. Menneskerettighetene er for alle. Kunnskapen om menneskerettighetene bør også være det.



Åsne Julsrud
Styreleder



Adele Matheson Mestad
Konstituert direktør



01 I korte trekk

NIM er en uavhengig institusjon som jobber systematisk for å bidra til at Norge håndterer menneskerettslige utfordringer på en god måte i tråd med Grunnloven og internasjonale forpliktelser. Vold og overgrep, ressursmangel ved landets domstoler og behandlingen av psykisk syke i fengsler har vært sentrale utfordringer i 2018.

Menneskerettighetsåret 2018 – en oppsummering

Temaene NIM behandler i denne årsmeldingen, har alle preget menneskerettighetsåret 2018 – det er derfor vi har prioritert akkurat dem. Det er likevel noen felter som har vært særlig iøynefallende fra en menneskerettslig synsvinkel.

Vold og overgrep i nære relasjoner er fortsatt et betydelig problem. Dette gjelder først og fremst for dem det direkte går ut over, men også for samfunnet, som et likestilt demokrati tuftet på enkeltmenneskers trygghet og menneskeverd. 150 000 mennesker opplever vold i nære relasjoner hvert år. Hver tiende ungdom har erfaring med vold fra foresatte. Vi ser en fortsatt økning i antall anmeldte voldtekter der fornærmede er under 14 år. I nesten halvparten av sakene med voldtekt av barn under 14 år er det en familierelasjon mellom den anmeldte og barnet. Partnerdrap utgjør 25 prosent av alle drap i Norge, og flere ganger skjer drapene etter en kjent voldshistorikk mellom gjerningspersonen og offeret.

Statens menneskerettslige ansvar begrenser seg ikke til at myndighetene skal avstå fra inngrep overfor borgerne. Staten har også etter omstendighetene et ansvar for å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep mellom privatpersoner. I tillegg til å ha et politi som beskytter borgerne, skal staten sikre at annet hjelpeapparat er rustet til å beskytte

personer mot vold. Beskyttelsesplikten staten har, er særlig sterk overfor sårbare grupper. Våre menneskerettslige beskyttelsesplikter ble tydeliggjort da Norge i 2017 ratifiserte Istanbulkonvensjonen om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, uavhengig av kjønn.

De generelle menneskerettsutfordringene i samfunnet gjør seg enda sterkere gjeldende for sårbare grupper. Barn peker seg særlig ut, det samme gjør eldre. For eksempel viser nyere forskning at 76 000 hjemmeboende eldre rapporterer om å være utsatt for vold. Dette er grupper som NIM vil fortsette å prioritere i 2019.

I juni 2018 lanserte NIM en temarapport om vold og overgrep i samiske samfunn. 49 prosent av samiske kvinner og 40 prosent av samiske menn rapporterer at de har vært utsatt for vold. NIMs rapport gjennomgår statens menneskerettslige forpliktelser til å sikre forebygging, avverging, etterforskning og straffeforfølgelse av vold og overgrep i samiske miljøer. Fem av FNs overvåkningsorganer har i 2017 og 2018 kritisert Norge

for manglende ivaretagelse av samiske voldsutsatte. Når staten på denne måten gjøres kjent med samiske voldsutsattes situasjon, skjerpes statens sikringsplikt.

2018-kritikken fra FNs overvåkningsorganer kan oppsummeres slik: Norske myndigheter må gjøre mer for å beskytte voldsutsatte. Per i dag finnes det ingen egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner. NIM anbefaler i år at regjeringen utarbeider en ny sektorovergripende handlingsplan med utgangspunkt i de forpliktelsene staten har påtatt seg under Istanbulkonvensjonen.

En annen utfordring for Norge som rettsstat og menneskerettighetsstat, som har vært mye omtalt i 2018, er ressurs situasjonen i landets domstoler. Hvis domstolene ikke har tilstrekkelig med ressurser, kan rettsikkerheten svekkes. En følge av stramme budsjetter er at saksbehandlingstiden øker. Det følger av både Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) at alle borgere har krav på rettferdig rettergang innen rimelig tid. I dag brytes retten til avgjørelse innen rimelig tid jevnlig. Dette skyldes for det første at politi- og påtalesektoren ligger på etterskudd, men i flere saker skyldes menneskerettighetsbrudd også saksbehandlingstiden i domstolene.

Finansiering av domstolene har også en side til domstolenes uavhengighet. Uavhengige domstoler er en forutsetning for rettsstaten. Flere steder i Europa er domstolenes uavhengighet under press, og endringene har skjedd raskt. Dette viser at uavhengige domstoler ikke kan tas for gitt, selv ikke i vår del av verden. I 2017 nedsatte

regjeringen Domstolkommisjonen for å se på domstolenes organisering og uavhengighet. I 2018 ba kommisjonen NIM om bistand til å utrede menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet, og NIM leverte i oktober 2018 en rapport om dette til kommisjonen. Et spørsmål som drøftes er hvilke rammer Grunnloven og menneskerettighetene oppstiller for finansiering av domstolene. Både Grunnloven og EMK gir føringer for statens plikt til å sikre uavhengighet og setter minimumskrav til hvilken finansiering og hvilke ressurser staten må tilføre domstolene. Sikringsplikten tilsier for eksempel at det å vise til en vanskelig ressurs situasjon, ikke er god nok grunn til å la være å ansette nok dommere til at saker kan avgjøres på en uavhengig måte.

NIM er glad for at flere stortingsrepresentanter understreket betydningen av uavhengige og effektive domstoler da Stortinget i desember 2018 behandlet NIMs årsmelding for 2017. Et samlet Storting ba regjeringen om å sørge for at domstolene er organisert og finansiert slik at saker kan avgjøres «innen rimelig tid», slik menneskerettighetene krever. NIM imøteser regjeringens svar på denne oppfordringen.

Et problemfelt som dessverre har preget menneskerettighetsdebatten også i 2018, er utfordringer i fengselssektoren: I alle NIMs årsmeldinger så langt – 2015, 2016 og 2017 – har vi påpekt hvordan utstrakt bruk av isolasjon i fengslene harmonerer dårlig med Norges menneskerettslige forpliktelser. Isolasjon kan brukes både på arrest- og varetektsstadiet – for eksempel for å hindre bevisforspillelse, og under soning – for

eksempel av hensyn til den innsattes eller medfangers sikkerhet.

Siden 2015 har NIM anbefalt at fristen for fengslingsfremstilling bør endres slik at den samsvarer med våre menneskerettslige forpliktelser – den må være maksimalt 48 timer. NIM har også jobbet for at reglene for isolasjon i arresten bør gjenspeile det grunnleggende menneskerettslige utgangspunktet: Isolasjon skal bare brukes der det er strengt nødvendig.

Det er positivt at Justis- og beredskapsdepartementet i 2018 foreslo endringer i reglene om isolasjon og fremstilling i politi-arrest, og ønsker forslaget om å lovfeste 48-timersfristen velkommen. NIM er imidlertid kritiske til hvordan isolasjonsproblematikken forsøkes løst. Forslaget legger opp til å videreføre utgangspunktet om at den som pågripes og settes i politiarrest, isoleres. Etter omstendighetene skal det deretter kunne gis tillatelse til at den pågrepne mottar besøk og har samvær med andre arrestanter. NIM mener at denne løsningen speilvender det menneskerettslige utgangspunktet: Arrestanter har som *hovedregel* rett til besøk og samvær. Det er begrensninger i denne retten, i ytterste fall isolasjon, som krever en konkret begrunnelse i hvert enkelt tilfelle.

Som i 2016 og 2017 har vi også i 2018 jobbet særlig med særskilte menneskerettslighetsproblemer knyttet til bruk av isolasjon, sikkerhetscelle og andre tvangsmidler overfor psykisk syke innsatte. Det som i realiteten er et helseproblem som ikke kan løses uten behandling, møtes isteden som

et sikkerhetsproblem løst ved tvangstiltak. Hvis slike tiltak brukes uten at kvalifisert helsepersonell løpende vurderer om dette er medisinsk forsvarlig, og uten at det samtidig gis medisinsk behandling og oppfølging, innebærer bruk av tvangstiltak overfor denne gruppen en betydelig risiko for at innsatte utsettes for umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Sivilombudsmannen har gjort og gjør et viktig arbeid på dette feltet. Også mediene, blant annet Bergens Tidende, har gjort en betydelig journalistisk innsats for å belyse psykisk syke innsattes situasjon. I en undersøkelse av begrunnelsene for vedtak om bruk av sikkerhetscelle og belteseng i fem fengsler i 2016 og 2017 avdekket avisen at 39 prosent av vedtakene var knyttet til selvskading, selvmordsforsøk eller dårlig psykisk helse. Omfanget av tvangsbruken er uklart, fordi regjeringen ikke har sørget for å kartlegge i hvilken utstrekning tvangstiltak brukes i disse situasjonene. Sivilombudsmannen har i sine undersøkelser kritisert at psykisk syke innsatte i stor grad isoleres fra fellesskapet. Og både FNs menneskerettshetskomité og FNs torturkomité har i 2018 kritisert Norge for behandlingen av psykisk syke innsatte.

Situasjonen for psykisk syke innsatte er uholdbar. Det må iverksettes effektive tiltak. NIM mener at regjeringen bør revidere straffegjennomføringsloven slik at den bedre gjenspeiler Norges menneskerettslige forpliktelser.

En annen utfordring er at bygningsmassen i flere norske fengsler og arrestar ikke er

innrettet på en måte som ivaretar hovedregelen om fellesskap, sikkerhet og helsebehov. Noen slike hindringer kan avbøtes ved å bygge om eksisterende bygg. Men særlig ved utforming av nye fengselsbygg er det viktig å bygge med tanke på å møte disse behovene. NIM har derfor også anbefalt regjeringen å utarbeide en egen forskrift om utforming av fengsler som ivaretar menneskerettslige krav.

NIM vil i 2019 holde et særlig øye med fremdriften i statens arbeid for å oppfylle våre menneskerettslige forpliktelser på disse tre områdene: vold i nære relasjoner, domstolenes uavhengighet og behandlingen av psykisk syke i fengsler.

Oppfølging av NIMs årsmelding 2017

NIMs årsmelding for 2017 er vurdert og fulgt opp av flere departementer og behandlet av Stortinget.

Årsmeldingen for 2017

Årsmeldingen for 2017 inneholder 37 anbefalinger, og det pekes på åtte menneskerettslige utfordringer. *Utfordringene* peker på problemområder som myndighetene bør være oppmerksomme på, uten å foreslå konkret oppfølging. *Anbefalingene* inneholder derimot i større grad spesifikke forslag eller oppfordringer til oppfølging.¹

Årsmeldingen for 2017 ble lansert på et seminar 10. april 2018. Samme dag ble den overlevert til presidentskapet på Stortinget, som sendte den videre til Stortingets justiskomiteé.

Regjeringens svar på anbefalingene og utfordringene

Justiskomiteen ba 8. mai 2018 om Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger av årsmeldingen for 2017. I et brev fra justis-, beredskaps- og innvandringsminister Tor Mikkelt Wara 25. juni 2018 kommenteres

alle anbefalingene og utfordringene i årsmeldingen. Det påpekes at anbefalingene fra NIM har en noe ulik karakter, at de berører flere departementer, og at man ikke bør legge opp til at departementene rutinemessig skal rapportere til Stortinget om oppfølging av hver enkelt anbefaling.

Brevet fra statsråden inneholder likevel vurderinger av alle NIMs anbefalinger og utfordringer, fra tolv departementer. Justis- og beredskapsdepartementet har kommentert 18 av anbefalingene, Barne- og likestillingsdepartementet har kommentert åtte, Kunnskapsdepartementet har kommentert fire, og de resterende departementene har kommentert én eller to anbefalinger.²

Innstillingen fra Stortingets justiskomiteé

Stortingets justiskomiteé avga sin innstilling om årsmeldingen fra NIM 27. november 2018.³ Komiteen merket seg at departementet har foretatt en grundig vurdering av

¹ NIM har gått bort fra bruken av «utfordringer» i årsmeldingen for 2018. Nå brukes kun «anbefalinger».

² Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kulturdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet.

³ Innst. 78 S (2018–2019).

alle NIMs anbefalinger. Komiteen ba imidlertid regjeringen om å komme tilbake til Stortinget for å forklare ytterligere hvordan anbefalingene er fulgt opp. I tillegg kom Stortinget med en spesifikk anmodning om «[...] å 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 saker for domstolene innen rimelig tid.»

Justiskomiteens flertall (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) hadde også en anbefaling om «[...] å utarbeide en ny overordnet, sektorovergripende samt økonomisk og tidsmessig forpliktende handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Handlingsplanen må reflektere sårbare gruppers spesielle behov.» Denne ble derimot ikke tatt til følge av Stortinget.

Stortingets behandling

Innstillingen fra justiskomiteen ble behandlet i Stortinget 4. desember 2018. Saksordfører Solveig Horne understreket at i tillegg til den gjennomgangen som er foretatt av årsmeldingen (jf. ovennevnte brev fra Justis- og beredskapsdepartementet), var det også «viktig at departementet kommer tilbake igjen med hvordan de har fulgt opp disse anbefalingene». Hun pekte på særlig tre av områdene NIM tok opp i årsmeldingen: Vold i nære relasjoner, psykisk syke i fengsler og vern mot hatefulle ytringer. Etter en diskusjon hvor representanter for Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti tok ordet, og justis-, beredskaps- og innvandringsministeren besvarte flere

spørsmål, ble de to ovennevnte flertallsforslagene (om informasjon til Stortinget om oppfølging av årsmeldingen og sikring av finansiering og organisering av domstolene) vedtatt.⁴

⁴ Vedtak 93 og 94, 4. desember 2018.

FNs overvåkningsorganers anbefalinger til Norge

I løpet av 2017–2018 har myndighetene rapportert om den norske menneskerettighetssituasjonen til fem av FNs overvåkningsorganer. NIM har en sentral rolle i slike rapporteringer.

Et blikk på Norge utenfra

Norge er blant de landene i verden hvor menneskerettighetssituasjonen er god. Likevel er det forhold som kan kritiseres. Internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner som Amnesty International og Human Rights Watch fokuserer for eksempel på menneskerettslige problemer i Norge, som behandling av asylsøkere, vold mot kvinner og rettigheter for LHBTI-personer. I *Rule of Law Index*, hvor kriteriene blant annet er demokratisk kontroll av myndighetene, fravær av korrupsjon, åpenhet fra myndighetenes side, respekt for grunnleggende rettigheter, orden og sikkerhet og uavhengige domstoler, ligger Norge imidlertid samlet sett på en annenplass (etter Danmark).⁵

En medvirkende årsak til dette er oppfølging og søkelys på norske forhold fra internasjonale menneskerettighetsorganer som Europarådet og FN. Avgjørelser fra EMD er omtalt i årsmeldingens del 3. Når det gjelder FN, har Norge i 2018 mottatt synspunkter og anbefalinger fra fem av FNs overvåkningsorganer/komiteer i forbindelse med myndighetenes rapportering om etterlevelse av FNs ulike menneskerettighetskonvensjoner.⁶ NIM har systematisert alle disse anbefalingene tematisk i en egen rapport.⁷

⁵ World Justice Project, Rule of Law Index 2017–2018.

⁶ Engelsk: «Human rights treaty bodies».

⁷ NIMs rapport *Compilation of recommendations from UN human rights bodies (reporting period 2017–2019)*, tilgjengelig på www.nhri.no.



FAKTABOKS

FNs ni kjernekonvensjoner om menneskerettigheter:

- ★ FNs rasediskrimineringskonvensjon, 1965
- ★ FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), 1966
- ★ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), 1966
- ★ FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, 1979
- ★ FNs torturkonvensjon, 1984
- ★ FNs barnekonvensjon, 1989
- ★ FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne, 2006
- ★ FNs konvensjon om tvungne forsvinninger, 2006 (Norge er i prosess for å bli part)
- ★ FNs konvensjon om migrantarbeidere, 1990 (Norge er ikke part)

FNs rapporteringssystemer

Av FNs ni kjernekonvensjoner på menneskerettighetsfeltet er Norge part i syv, og er i prosess for å bli part i en åttende.⁸ Alle disse har tilknyttede rapporteringssystemer.

Statene sender sin rapport til det aktuelle overvåkningsorganet/komiteen, som deretter mottar kommentarer og synspunkter fra andre aktører, blant annet sivilsamfunnet og nasjonale institusjoner. Deretter avholdes det en høring. Etter høringen kommer komiteen med sine synspunkter og anbefalinger til statene om mulige tiltak. Komiteene avgir også egne tolkningsuttalelser, såkalte *General Comments*, om bestemmelser i konvensjonene. Verken de konkrete anbefalingene eller de generelle tolkningsuttalelsene er rettslig bindende, men norske domstoler legger størst vekt på tolkningsuttalelsene. Rapporteringsprosessene kan likevel bidra til å legge viktige føringer for myndighetene, og har betydning for gjennomføringen av menneskerettighetene. Dette bidrar til at internasjonale organer kan kikke nasjonale myndigheter i kortene og kritisk evaluere hvordan konvensjonsforpliktelsene faktisk blir ivaretatt. I tillegg styrker nasjonale myndigheter sin rettsstatlige legitimitet ved å la seg kontrollere på denne måten.

I forbindelse med Norges rapporteringer til FN-komiteene kommenterer NIM statens rapport før denne sendes til den aktuelle komiteen. Deretter sender NIM sin egen, uavhengige rapport.⁹ Norge har i løpet av 2018 og siste halvdel av 2017 rapportert til FNs kvinnekomité, FNs torturkomité, FNs barnekomité, FNs menneskerettighetskomité og FNs rasediskrimineringskomité.

⁸ Se faktaboks. For prosessen med å bli part i FNs konvensjon om tvungne forsvinninger, se Prop. 42 LS (2018–2019). I skrivende stund er denne til behandling hos Stortingets justiskomité.

⁹ NIMs rapporter til komiteene er tilgjengelig under *Internasjonal rapportering* på www.nhri.no.

Alle disse komiteene har i 2018 gitt Norge anbefalinger om oppfølging.¹⁰ Unntaket er rasediskrimineringskomiteen, som kommer med sine anbefalinger først i 2019.

Overvåkningorganenes anbefalinger

Samlet sett er anbefalingene til Norge omfattende, ettersom de nevnte fem FN-komiteene ser på et stort antall temaer knyttet til hver enkelt konvensjon og går grundig til verks under hvert tema. Til tross for at konvensjonene retter seg mot ulike problemstillinger eller grupper, er det overlapp mellom anbefalingene på flere områder. Mange av komiteenes anbefalinger gjenspeiles også i NIMs egne anbefalinger i denne og tidligere årsmeldinger.

Seksuell og annen vold mot kvinner er fremhevet som et betydelig og sammensatt problem av flere av komiteene.¹¹ Det ble særlig vist til utbredelsen av partnervold og forekomsten av voldtekt. Norge ble anbefalt ulike tiltak, som å styrke kapasiteten til politi og påtalemyndighet samt å utarbeide en nasjonal handlingsplan mot vold og voldtekt. I flere av anbefalingene er det understreket at samiske kvinner utgjør en særlig sårbar gruppe, og at arbeidet med å hindre vold og voldtekt i samiske samfunn krever en skreddersydd tilnærming som må involvere samer og ta hensyn til kulturelle og språklige barrierer.

Norge har blitt kritisert for ulike forhold ved **frihetsberøvelse** i straffesaker, og dette går også igjen i flere av FN-komiteenes anbefalinger fra 2018. Kritikken retter seg blant annet mot bruk av politiarrest ut over 48-timersfristen og isolasjon i varetekt og under soning.¹²

Både torturkomiteen og menneskerettskomiteen tok, i likhet med tidligere år, også opp at det fortsatt er utstrakt bruk av isolasjon i norske fengsler til tross for regjeringens nye retningslinjer på feltet.¹³

Problematikken med bruk av isolasjon omfatter **psykisk syke i fengsel**.¹⁴ Flere av komiteene viste blant annet til at innsatte som lider av psykisk sykdom, ikke mottar nødvendig helsehjelp. I tillegg blir de isolert fordi fengslene ikke har kapasitet til å takle deres atferd og behov.

Flere av komiteene kritiserte også den store forekomsten av tvangstiltak overfor pasienter ved psykiatriske institusjoner i Norge. Det ble fokusert på bruken av **elektrokonvulsjonsbehandling**,¹⁵ men også generelt pekt på behovet for å begrense tvangstiltak til ekstraordinære tilfeller. Det ble også understreket at slike tiltak burde være underlagt tydelige og effektive prosessuelle retts-sikkerhetsgarantier, med tilknyttede

¹⁰ Se hhv. CEDAW/C/NOR/CO/9, CCPR/C/NOR/CO/7, CAT/C/NOR/CO/8, CRC/C/NOR/CO/5–6 og CERD/C/NOR/CO/23–24.

¹¹ Se også temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingens del 2.

¹² Se også temaet *Fengsel og arrest* i årsmeldingens del 2.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Se også NIMs årsmelding 2017 s. 92 om *Elektrokonvulsjonsbehandling uten samtykke*. NIM står bl.a. ved sin daværende anbefaling om at dette er en problematikk som må utredes snarest.

klagemekanismer som gir pasientene tilgang til rettshjelp.

Det var fra komiteenes side også søkelys på **hatefulle ytringer og hatkriminalitet**, og det ble uttrykt bekymring for utbredelsen av hatefulle ytringer og hatkriminalitet mot minoritetsgrupper i Norge. Det ble pekt på behovet for gjennomføring av regjeringens egen strategi mot hatefulle ytringer, for å føre statistikk over forekomsten av slike ytringer og hatkriminalitet, og for å øke politiets kapasitet til å etterforske slike saker.¹⁶

De fem FN-komiteene har videre kommet med en **lang rekke anbefalinger** og synspunkter på andre områder. Disse er samlet i NIMs rapport om komiteenes synspunkter og anbefalinger. Dette er et omfattende materiale som viser at det fortsatt er menneskerettslige utfordringer på mange områder i Norge. Mange av utfordringene knytter seg til mangelfull gjennomføring av eksisterende lovverk og planverk. Flere av anbefalingene handler om å vedta nye eller å endre eksisterende regler.

Statens oppfølging av anbefalingene

Rapportering til FN-komiteene, og påfølgende oppfølging av anbefalingene fra disse, er lagt til det departementet som har ansvar for gjennomføringen av hver enkelt konvensjon.¹⁷ Fra statens side lages det

ingen samlet oversikt over de konkrete anbefalingene FN-komiteene gir til Norge, eller de menneskerettslige utfordringene disse anbefalingene representerer. Det finnes ingen tilgjengelig informasjon om hvordan de enkelte anbefalingene behandles i de respektive departementene.

NIMs rapport om FNs anbefalinger fra 2018

NIM har utarbeidet en samlet oversikt over internasjonale anbefalinger.¹⁸ Et første tiltak har vært å utarbeide en tematisert sammenstilling av anbefalinger som er avgitt av FN-komiteene.¹⁹

Fordi denne sammenstillingen er organisert tematisk heller enn knyttet til den enkelte konvensjon og komité, viser den at en rekke av anbefalingene angår flere departementer. NIM antar at en slik samlet oversikt over disse anbefalingene kan bli et nyttig verktøy som staten kan bruke til å koordinere sine synspunkter og eventuelle tiltak på de ulike områdene. En samlet oversikt vil gjøre det lettere å forankre anbefalingene i regjeringens prioriteringer og planlagte initiativ. Det vil også kunne forbedre koordineringen mellom departementene på tverrgående temaer og være et viktig bidrag til åpenhet og kommunikasjon med ulike aktører, inklusive sivilsamfunnet.

¹⁶ Se også temaet *Ytringsfrihet* i årsmeldingens del 2.

¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for SP og FNs torturkonvensjon, Utenriksdepartementet har ansvar for ØSK (og *Universal Periodic Review* – UPR), mens Barne- og likestillingsdepartementet har ansvar for FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnekonvensjon, FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne.

¹⁸ NIMs rådgivende utvalg er nærmere omtalt i årsmeldingens del 5.

¹⁹ NIMs rapport *Compilation of recommendations from UN human rights bodies (reporting period 2017–2019)*.

ANBEFALING

- ▶ Regjeringen bør utarbeide en samordnet plan for å sikre oversikt og koordinert oppfølging fra de ulike departementene av FNs og andre internasjonale overvåkningsorganers anbefalinger til Norge om menneskerettighetene.
-



02 Utviklingstrekk og anbefalinger

Til tross for at den menneskerettslige situasjonen i Norge er god, viser NIMs overvåkning at det er behov for å styrke beskyttelsen av menneskerettighetene på flere områder. I del 2 kan du lese om 14 av disse områdene og NIMs anbefalinger om hvordan menneskerettighetssituasjonen kan forbedres.

Fengsel og arrest

De siste årene har det blitt rapportert om alvorlige og systematiske svakheter i behandlingen av psykisk syke i fengsler. Også når det gjelder fremstillingsfristen ved pågrepelse og isolasjon i politiarrest, har Norge fortsatt en lang vei å gå.

SENTRALE BESTEMMELSER: ⦿ Grunnloven §§ 93 og 102 ⦿ EMK art. 3 og 8
⦿ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 7 og 14

Psykisk syke i fengsel

I årsmeldingene for 2016 og 2017 fremmet NIM anbefalinger knyttet til langtidsisolerte alvorlig psykisk syke innsatte ved Ila fengsel og forvaringsanstalt.²⁰ I 2018 har NIM sett på psykisk syke i fengsel i et bredere perspektiv, og har hatt løpende kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet om tematikken.²¹

EMD har i flere saker konkludert med at det foreligger krenkelse av EMK artikkel 3 i tilfeller hvor psykisk syke eller suicidale innsatte har blitt utsatt for ulike former for tvang eller isolasjon i fengsel, og der de ikke har fått adekvat helsehjelp eller oppfølging.

At personer med svekket helsetilstand soner fengselsstraff, er i utgangspunktet forenlig med EMK artikkel 3. Slike innsatte medfører likevel at staten må treffe tiltak for å sikre at helsetilstanden ikke innebærer en

merbelastning under soningen. Testen er om soningsforholdene eller særlige tiltak under soningen, som for eksempel bruk av sikkerhetscelle eller isolasjon, på grunn av helsetilstanden medfører en tilleggsbelastning som overskrider den belastningen fengselssoningen og tiltaket allerede utgjør. Personer med psykiske lidelser er spesielt sårbare i fengselssituasjonen, og særlig for ytterligere tvangs- og begrensningstiltak i fengselet. Den helsemessige tilstanden til den innsatte er et helt sentralt moment i vurderingen av hvilke tiltak (utelukkelse, sikkerhetscelle eller andre tvangsmidler) som er forenelig med EMK artikkel 3.

Etter omstendighetene kan altså isolasjon, bruk av sikkerhetscelle og andre tvangsmidler overfor psykisk syke, suicidale og selvskadende innsatte innebære et brudd på EMK artikkel 3. Det skal lite til for å bryte bestemmelsen dersom tiltaket iverksettes

²⁰ NIMs årsmelding 2016 s. 103 og NIMs årsmelding 2017 s. 136.

²¹ Bl.a. NIMs brev av 2. juli 2018 til Justis- og beredskapsdepartementet.

uten at det er vurdert og kontinuerlig vurderes som medisinsk forsvarlig av kvalifisert helsepersonell, og uten at det samtidig gis adekvat medisinsk behandling og oppfølging. Staten har også ansvar for å sikre at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og helsevesenet innrettes slik at disse kravene faktisk ivaretas.²²

NIM ser med bekymring på at denne gruppen innsatte i utstrakt grad isoleres, settes på sikkerhetscelle og utsettes for andre tvangsiltak. Dette utfordrer de menneskerettslige standardene som følger av EMK artikkel 3.

En rekke rapporter de siste årene har belyst problematikken. Statistikk viser at innsatte i norske fengsler har en svært høy forekomst av psykiske lidelser sammenlignet med resten av befolkningen. 92 prosent har tegn på personlighetsforstyrrelse eller psykisk lidelse. 12 prosent utgjør en sårbar gruppe med suicidale tendenser.²³

Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet utarbeidet i 2016 en felles rapport med forslag til tiltak for å bedre situasjonen for innsatte med psykiske lidelser. Rapporten stiller spørsmål ved om helsetilbudet er

tilstrekkelig, og om psykiske problemer i tilstrekkelig grad avdekkes i fengselet slik at de innsatte får den helsehjelpen de har krav på.²⁴

Flere av Sivilombudsmannens besøksrapporter viser at psykisk syke innsatte i stor grad isoleres fra fellesskapet, og at manglende bemanning bidrar til å begrense oppfølgingen under isolasjonen. Ombudet uttrykker alvorlig bekymring for de langtidsisolerte, alvorlig psykisk syke innsatte. Overføring til observasjon eller behandling i spesialisthelsetjenesten kan være utfordrende, og innsatte risikerer å bli sittende i isolasjon uten tilstrekkelig behandling dersom innleggelse blir avvist. Rapportene viser også at innsatte som utgjør en selv-mordsrisiko, risikerer å bli plassert på sikkerhetscelle, uten tilstrekkelig oppfølging fra helsepersonell. Sivilombudsmannen kritiserer denne praksisen.²⁵

Også en undersøkelse Bergens Tidende gjennomførte i 2018, gir grunn til bekymring. Avisen undersøkte begrunnelsene i alle vedtak om bruk av sikkerhetscelle og belteseng i Bergen, Stavanger, Ringerike, Skien og Oslo fengsel i 2016 og 2017. De fant at begrunnelsen i 39 prosent av vedtakene var

²² *Tyrer v. Storbritannia* (5856/72); *Kudla v. Polen* (30210/96) avs. 92; *Isenc v. Frankrike* (58828/13) avs. 46; *Keenan v. Storbritannia* (27229/95) avs. 111; *Renolde v. Frankrike* (5608/05) avs. 109; *Slawimor v. Polen* (28300/06) avs. 88.

²³ *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*, Victoria Cramer, 2014, s. 24–27.

²⁴ *Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblematikk*, Helsedirektoratet og Kriminalomsorgen, 2016.

²⁵ Sivilombudsmannens besøksrapporter fra Åna fengsel (13.–15. november 2017), Ullersmo fengsel (29.–31. august 2017) og Ila fengsel og forvaringsanstalt (6.–9. mars 2017). *Isolasjon av psykisk syke er uverdig*, Sivilombudsmannen, 5. juni 2018.

knyttet til selvskading, selvmordsforsøk eller dårlig psykisk helse.²⁶

I 2018 ba Kriminalomsorgsdirektoratet om at fengslene skulle kartlegge hvor mange innsatte som har særlige behov på grunn av sin psykiske tilstand, ut over hva som med rimelighet kan forventes håndtert av enhetene. Kartleggingen viste at totalt 25 prosent av de innsatte hadde behov for oppfølging og behandling av psykiske lidelser som de fengselsansatte ikke har kompetanse til å håndtere. Cirka 20 av de 40 fengslene som finnes i dag, hadde heller ikke etablert avtale med spesialisthelsetjenesten om psykisk helsehjelp. Kriminalomsorgsdirektoratet «er meget bekymret over omfanget som fremkommer i kartleggingen».²⁷

Også FNs torturkomité og FNs menneskerettighetskomité uttrykte i 2018 sterk bekymring for Norges håndtering av psykisk syke innsatte.²⁸

NIM mener det er en betydelig risiko for at staten krenker det absolutte forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling overfor denne gruppen. Tallene viser en høy forekomst av tvangstiltak mot innsatte begrunnet i psykisk sykdom. Helsetilbudet til denne gruppen er utilstrekkelig, og dette skyldes ofte manglende bemanning og

kapasitet samt mangelfull organisering. I tillegg krever ikke straffegjennomføringslovens regler om utelukkelse fra fellesskapet og sikkerhetscelle (§§ 37 og 38) noen medisinsk vurdering av den innsatte før tvangstiltak iverksettes. NIM mener at situasjonen krever umiddelbare tiltak fra statens side.²⁹

Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med iverksettelsen av flere av forbedringstiltakene direktoratene selv pekte på i 2016. Dette innebærer en tiltaksplan for forebygging av selvmord i fengsel, økt aktivisering av sårbare innsatte og styrket kompetanseutvikling i kriminalomsorgen om psykiske lidelser og rusproblemer. I statsbudsjettet for 2019 er det også foreslått å etablere en nasjonal fellesskapsavdeling for innsatte med svært aggressiv atferd og psykiske lidelser, for å forebygge og hindre langvarig isolasjon. Andre tiltak krever finansiering som går utenfor direktoratenes rammer, og er derfor ikke fulgt opp.

Kriminalomsorgsdirektoratet utvikler også en nasjonal tiltakspakke for å redusere bruken av og negative effekter av isolasjon, uavhengig av isolasjonsårsak. Arbeidet skal identifisere tiltak som gjelder flere av de forholdene som både norske og internasjonale

²⁶ Kvinne dunket hodet i veggen i to timer. Hun ble bundet fast med belter tre ganger på en uke, Bergens Tidende, 22. juni 2018.

²⁷ Tillegg nr. 4 til tildelingsbrev for 2018 – Oppfølging av kritikk vedrørende psykisk syke og isolasjon i fengsel, brev av 25. september 2018 fra Kriminalomsorgsdirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet, s. 8, med rettelse i e-post av 30. oktober 2018.

²⁸ CAT/C/NOR/CO/8 og CCPR/C/NOR/CO/7.

²⁹ 15. april 2018 ble det fremmet et representantforslag på Stortinget om håndtering av alvorlig psykisk syke i fengsler, med flere konkrete forslag om hvordan alvorlig psykisk sykes helse bedre kan ivaretas i fengslene, jf. Dokument 8:227 S (2017–2018). I skrivende stund er forslaget til behandling hos Stortingets justiskomité.

overvåkingsorganer har kritisert. En tiltaksplan skal være ferdigstilt innen 1. april 2019. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet vil flere av tiltakene NIM har foreslått, bli inkludert. Dette gjelder for eksempel bedre registrering av bruken av tvangstiltak mot denne gruppen.³⁰

ANBEFALING

- ▶ Regjeringen bør nedsette et utvalg for å sikre at straffegjennomføringsloven bedre ivaretar innsattes vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling og retten til nødvendig hjelp.
- ▶ Regjeringen bør bedre registreringen av tvangstiltak mot innsatte for å sikre oversikt over omfanget av tvangstiltak grunnet selvmordsfare, selvskading og psykiske lidelser.
- ▶ Regjeringen bør følge opp og iverksette nødvendige anbefalinger fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratets rapport fra 2016.

Isolasjon i politiarrest og 48-timersfristen

Isolasjon i politiarresten ved pågrepelse, og kravet om fremstilling for retten innen 48 timer etter pågrepelse, har vært tema både i NIMs tidligere årsmeldinger og rapporteringer til FNs overvåkingsorganer.³¹ Våre anbefalinger om disse temaene er ennå ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad. Kritikken har vært et gjengående tema i FNs overvåkingsorganers kommentarer til Norge – også i 2018.³²

NIM har særlig kritisert statens myndigheter for at politiarrestene er innrettet slik at den pågrepne i praksis isoleres, uten at isolasjonen er nødvendig og bygger på en konkret begrunnelse i det enkelte tilfellet. Praksisen står i et svært problematisk forhold til retten til privat- og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. NIM har også kritisert statens myndigheter for at fremstillingsfristen på 48 timer etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 ikke gjenspeiles i lovgivningen, og at fristen ikke alltid overholdes i praksis. Det er imidlertid positivt at antallet tilfeller hvor 48-timersfristen ikke er overholdt, har blitt betydelig redusert de siste årene.

I 2018 sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring et forslag om endring i reglene om isolasjon i politiarrest

³⁰ Jf. ovennevnte brev av 25. september 2018 fra Kriminalomsorgsdirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet.

³¹ Se NIMs årsmelding 2017 s. 132 flg., NIMs årsmelding 2016 s. 100 og NIMs årsmelding 2015. NIMs rapporteringer til ulike overvåkingsorganer, som FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité, er tilgjengelig på www.nhri.no.

³² F.eks. FNs menneskerettighetskomité, jf. CCPR/C/NOR/CO/7 (25. april 2018) avs. 24 flg., og FNs torturkomité, jf. CAT/C/NOR/CO/8 (5. juni 2018) avs. 15 flg.

og 48-timersfristen.³³ Forslaget innebærer en bedring sammenlignet med dagens situasjon. NIM er positiv til deler av forslaget. Dette gjelder særlig endringene om å lovfeste 48-timersfristen i straffeprosessloven.³⁴ NIM er imidlertid kritisk til vurderingen av isolasjon i politiarresten. Departementet har foreslått å videreføre utgangspunktet om at den som pågripes og settes i politiarresten, isoleres, men at det etter omstendighetene kan gis tillatelse til at den pågrepne mottar besøk og har samvær med andre arrestanter. NIM mener denne tilnærmingen snur menneskerettslige krav på hodet. Arrestanter har som hovedregel en viss rett til besøk utenfra og samvær med andre arrestanter. Det er begrensninger i denne retten, og i ytterste konsekvens isolasjon, som forutsetter en konkret vurdering og begrunnelse i det enkelte tilfellet.

I høringsuttalelsen har NIM derfor anbefalt at departementet i det videre lovarbeidet bør definere arrestanters rett til besøk, samvær, opphold i fellesrom etc. som hovedregler, og dernest fastsette nærmere vilkår for å begrense disse rettighetene.

ANBEFALING

- ▶ NIM fastholder tidligere anbefalinger om å endre både regelverk og praksis for å sikre at de menneskerettslige kravene knyttet til 48-timersfristen og isolasjon i politiarrest ivaretas.
-

³³ Høringsbrev av 21. juni 2018 om endringer i straffeprosessloven og i forskrift om opphold i politiarrest.

³⁴ NIMs høringsuttalelse til forslaget av 10. oktober 2018 er tilgjengelig på www.nhri.no.



«Det er betydelig risiko for at staten
krenker det absolutte forbudet mot
umenneskelig og nedverdiggende
behandling av psykisk syke innsatte.»

Domstolene

NIM har utredet hvilke krav menneskerettighetene stiller til norske domstolars uavhengighet. Flere har uttrykt sterk bekymring for finansieringen av domstolene.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven § 95 ☉ EMK art. 6
☉ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 14

NIMs rapport: «Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet»

Uavhengige domstoler er en forutsetning for rettsstaten. Flere steder i Europa er domstolenes uavhengighet under press, og endringene har skjedd raskt. Dette viser at uavhengige domstoler ikke kan tas for gitt, selv ikke i vår del av verden.

I årsmeldingen for 2017 var NIM derfor positiv til at regjeringen hadde nedsatt Domstolkommisjonen, et offentlig utvalg som skulle utrede organiseringen av domstolene.³⁵ Kommisjonen ble også bedt om å utrede hvilke krav som stilles til domstolenes uavhengighet, som følger av menneskerettighetene i Grunnloven og internasjonale

konvensjoner. I 2018 ba kommisjonen NIM om bistand til å utrede dette temaet.³⁶

Før 1. oktober 2018 leverte NIM rapporten *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet* til kommisjonen.³⁷ Rapporten gir en deskriptiv fremstilling av de menneskerettslige rammene for domstolenes uavhengighet. Den omfatter både rettslig bindende kilder som Grunnloven, EMK og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, og internasjonale anbefalinger om domstolenes uavhengighet som ikke er rettslig bindende.³⁸ I tråd med mandatet fra kommisjonen inneholder rapporten ikke vurderinger av hvordan dagens innretning av norske domstoler forholder seg til disse rammene. Den går heller ikke inn på hvordan

³⁵ NIMs årsmelding 2017 s. 129–131.

³⁶ NIMs mandat fra Domstolkommisjonen fremgår i en oppdragsbeskrivelse oversendt NIM 8. februar 2018: «Hvilke krav til uavhengighet for dommere og domstolene som statsmakt følger av konstitusjonelle og internasjonale normer?».

³⁷ Rapporten er tilgjengelig på www.nhri.no.

³⁸ De internasjonale anbefalingene om domstolenes uavhengighet springer ut av FN, Europarådet og EU. I tråd med mandatet omhandler rapporten i hovedsak anbefalinger med utspring i Europaråd-systemet, herunder fra Europarådets ministerkomité, Venezia-kommisjonen og The Consultative Council for European Judges (CCJE).

dagens system eventuelt bør tilpasses menneskerettighetene. Dette er vurderinger Domstolkommisjonen skal foreta.

Vern mot direkte påvirkning og indirekte innflytelseskanaler

Domstolenes uavhengighet er en side av forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmaktene. Kjernen i uavhengighetskravet er at domstolene skal være uavhengige i sin dømmende virksomhet. Dette innebærer det de fleste nok anser som helt selvsagt i Norge: Verken lovgiver eller den utøvende makt kan instruere domstolene i enkeltsaker eller revidere domstolenes avgjørelser. Men kravene til domstolenes uavhengighet omfatter også aspekter ved forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmaktene som kan ha en mer *indirekte* betydning for den dømmende virksomheten. Dette kommer tydelig frem i EMDs vurderinger av uavhengighetskravet. De sentrale momentene i EMDs helhetsvurdering av en domstols eller dommers uavhengighet er (i) prosedyrene for utnevnelse av dommere, (ii) varigheten av utnevnesperioden, (iii) vernet mot ekstern påvirkning og (iv) om domstolen fremstår som uavhengig.³⁹

Ettersom domstolenes uavhengighet berører mange ulike aspekter som har mer indirekte innvirkning på den dømmende virksomheten,

omfatter rapporten en rekke forskjellige temaer. I tillegg til å redegjøre for vernet mot direkte påvirkning dekker rapporten temaer som intern uavhengighet i domstolen, forvaltningen av domstolssystemet (herunder domstolsråd), utnevnelse av dommere, uavsettelse, utnevnesperioden for dommere, ansvarliggjøring av dommere og arbeidsvilkår, lønn og pensjon.

Lang saksbehandlingstid og manglende finansiering av domstolene

NIMs årsmelding fra 2017 løftet frem at det betydelige problemet med lang saksbehandlingstid i flere domstoler. I flere saker er saksbehandlingstiden så lang at den innebærer brudd på de krav til avgjørelse innen rimelig tid som følger både av Grunnloven og EMK.⁴⁰ NIM fremhevet statens ansvar for å sørge for at domstolene er organisert og finansiert på en måte som ivaretar disse kravene.

I 2018 har flere sentrale aktører i justissektoren uttrykt sterk bekymring for manglende finansiering av domstolene i Norge. Manglende finansiering fører til lange saksbehandlingstider.⁴¹ Det er positivt at Borgarting lagmannsrett fikk tilført midler for å bøte på den prekære situasjonen som var der. Dette er i samsvar med statens plikt etter EMK artikkel 6 til å iverksette effektive tiltak når

³⁹ *Maktouf og Damjanovic v. Bosnia og Herzegovina* (2312/08 og 34179/08), avs. 49.

⁴⁰ NIMs årsmelding 2017 s. 129. Hvorvidt lang saksbehandlingstid utgjør slike brudd beror på en samlet vurdering av sakens kompleksitet, klagerens og myndighetenes opptreden og myndighetenes relative plikt til å sørge for sakens fremdrift. Lengre, uforklarte «liggeperioder» i domstolene som kun skyldes ressursmangel, kan lett utgjøre krenkelser.

⁴¹ Bl.a. innlegg i Aftenposten fra Borgarting lagmannsrett 5. februar 2018 og Advokatforeningen 14. november 2018. Se også landsmøtet i Juristforbundets resolusjon av 2. november 2018 om situasjonen i domstolene.

det er store restanser i domstolene.⁴² Riksrevisjonen arbeider med en undersøkelse av saksbehandlingstiden i tingretene og lagmannsrettene. Rapporten skal legges frem juni 2019. Rapporten vil kunne gi viktig kunnskap om saksbehandlingstiden på landsbasis og eventuelle årsaker til at de fristene Stortinget har satt, ikke blir overholdt.

Det er også positivt at flere stortingsrepresentanter, i forbindelse med Stortingets behandling av NIMs årsmelding for 2017, understreket at uavhengige og effektive domstoler er en sentral forutsetning for en velfungerende rettsstat. Et samlet storting ba regjeringen om å sørge for at domstolene er organisert og finansiert slik at saker kan avgjøres «innen rimelig tid», slik menneskerettighetene krever.⁴³

Finansiering av domstolene henger også sammen med domstolenes uavhengighet. Derfor er også dette et av temaene i NIMs nevnte rapport *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*. Etter Grunnloven og EMK har staten en plikt til å sørge for at domstolene er uavhengige og upartiske.⁴⁴ Det er de samlede kravene i disse bestemmelsene som definerer minimumskravet til hvilken finansiering og hvilke ressurser staten plikter å tilføre domstolene.

At ressursituasjonen gjør det vanskelig å ansette nok dommere til at saker kan avgjøres av uavhengige og upartiske domstoler, blir avvist av EMD under henvisning til statenes sikringsplikt.⁴⁵

Betydningen av finansiering og tilstrekkelig antall dommere er også fremhevet i flere internasjonale anbefalinger om domstolenes uavhengighet. Europarådets ministerkomité anbefaler at statene bør allokere nok ressurser, lokaler og utstyr til domstolene til at disse kan ivareta sine funksjoner i samsvar med EMK artikkel 6 og arbeide effektivt. For å få til dette bør domstolene ha et tilstrekkelig antall dommere og kvalifisert støttepersonell. Juridiske utredningsenheter anses som et særlig hensiktsmessig tiltak. For å lette arbeidsbyrden til dommere anbefaler ministerkomiteen videre at statene bør sette inn tiltak slik at ikke-dømmende funksjoner kan overlates til annet kvalifisert støttepersonell, såfremt dette er i samsvar med domstolenes uavhengighet.⁴⁶ Venezia-kommisjonen fremhever betydningen av maktfordeling og domstolenes rolle som separat statsmakt som en retningslinje for vurderingen av om ressurstilførselen er tilstrekkelig.

Et annet aspekt som fremheves i de internasjonale anbefalingene om domstolenes

⁴² Generelt kan imidlertid politisk detaljstyring av hvordan deler av domstolsbudsjettet skal benyttes, utfordre prinsippene om uavhengighet: Hva om den mest «statsvennlige» domstolen – dersom slike skulle finnes – fikk flere midler enn de andre?

⁴³ Dokument 6 (2017–2018), Innst. 78 S (2018–2019), behandling 4. desember 2018.

⁴⁴ Grunnloven § 95 annet ledd. Se også *De Cubber v. Belgia* (9186/80), avsnitt 34–35.

⁴⁵ *De Cubber v. Belgia* (9186/80), avsnitt 34–35.

⁴⁶ Europarådets ministerkomité, *Recommendation CM/Rec(2010)12, Judges: independence, efficiency and responsibility*, avs. 33, 34, 36 og 42.

uavhengighet, er måten domstolenes budsjett fastsettes på. Flere av de internasjonale anbefalingene peker på behovet for stabilitet og forutberegnelighet i finansieringen av domstolene, og på at finansieringen av domstolene ikke bør avhenge av politiske endringer.⁴⁷ For å ivareta stabilitet og forutsigbarhet anbefaler Veneziakommisjonen at finansiering av og ressurstildeling til domstolene skjer på grunnlag av objektive og forutsigbare kriterier, og ikke etter andre myndigheters skjønnsmessige avgjørelse. Det vil kunne redusere muligheten for at de øvrige statsmaktene gjennom budsjettfastsettelsen kan utfordre domstolenes uavhengige stilling.

NIM understreker viktigheten av at Stortinget og regjeringen er oppmerksomme på disse sidene ved domstolenes uavhengighet i tiden fremover.

ANBEFALING

- Kravet til uavhengige domstoler kan legge føringer for finansieringen av domstolene og hvordan systemet for dette bør innrettes. Domstolene må sikres finansiering slik at de kan avsi avgjørelser innen rimelig tid.
-

⁴⁷ Veneziakommisjonen, *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (2010), avs. 53; CCJE, *Opinion no. 2 (2001) on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to Article 6 of the European Convention on Human Rights*, avs. 5; og ENCJ, *Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines 2004–2017*, avs. 67.

Vold og overgrep

Vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem. Arbeidet mot vold og overgrep prioriteres politisk, men det er fortsatt svakheter ved hvordan staten ivaretar sine forpliktelser til å forebygge vold og overgrep.

SENTRALE BESTEMMELSER: ◉ EMK art. 2, 3, 8 og 14 ◉ FNs kvinnekonvensjon art. 2, 3 og 5 ◉ FNs barnekonvensjon art. 19 og 34 ◉ Istanbulkonvensjonen

Statens plikt til å sikre menneskerettighetene

Det er i utgangspunktet *stater* som forpliktes av menneskerettighetene. Rettighetene setter en rekke begrensninger for hvilke inngrep statene kan gjøre overfor borgerne. Men statene har også et visst menneskerettslig ansvar for å sikre at enkeltindividene ikke krenker hverandres rettigheter. Denne *positive* sikringsplikten innebærer at staten etter omstendighetene må forebygge, avverge, etterforske og straffe forfølge vold og overgrep mellom privatpersoner.

Slike forpliktelser følger av en rekke menneskerettighetskonvensjoner, som EMK, FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon. Dette innebærer at politiet har plikt til å beskytte voldsutsatte og sikre effektiv etterforskning av vold og overgrep. Myndighetene må også sikre at annet hjelpeapparat enn politiet har gode og effektive tiltak for å

beskytte personer mot vold. Videre må det reageres på reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med eller burde ha vært kjent med, med adekvate og forholdsmessige virkemidler. Mangelfull koordinering og oppfølging fra hjelpeapparatet kan føre til at staten bryter sine forpliktelser. Statens aktivitetsplikt er særlig sterk overfor sårbare grupper.⁴⁸

Disse forpliktelsene ble skjerpet i november 2017. Da ratifiserte Norge Istanbulkonvensjonen om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, uavhengig av kjønn.⁴⁹ Konvensjonen er en menneskerettslig nyvinning som setter tydelige krav til hvordan staten skal oppfylle sin menneskerettslige sikringsplikt. Et særtrekk ved Istanbulkonvensjonen er at den gir helt konkrete regler for hvordan staten skal utforme sin politikk for å forebygge vold og overgrep.⁵⁰

⁴⁸ Se f.eks. Rt. 2013 s. 588 avs. 45–50, EMD: *Opuz v. Tyrkia* (33401/02) og *Z og andre v. Storbritannia* (29392/95).

⁴⁹ Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (nr. 210) trådte i kraft i Norge 1. november 2017.

⁵⁰ Se særlig kapittel 2 og 3, som bl.a. er basert på praksis fra EMD.

FAKTABOKS

- ★ Opptil 150 000 mennesker opplever vold i nære relasjoner hvert år.
- ★ 10 % av 16–17-åringer opplyser om erfaring med vold fra foresatte.
- ★ Antallet anmeldte voldtekter med fornærmede under 14 år fortsetter å øke (11 % fra 2016 til 2017). I 45 % av sakene som gjelder voldtekt av barn under 14 år, er det en familierelasjon mellom den anmeldte og barnet, og i 61 % av disse sakene ble far/stefar anmeldt.
- ★ Partnerdrap utgjør 25 % av alle drap i Norge. I 7 av disse tilfellene var det kjent voldshistorikk mellom gjerningspersonen og offeret.
- ★ 49 % av samiske kvinner og 40 % av samiske menn rapporterer om voldsutsatthet, og nær 76 000 hjemmeboende eldre rapporterer om det samme (gjelder alle former for vold).

Kilder: Vista Analyse rap. 2012/41; NOU 2017: 12; Kripos, Voldtektssituasjonen i Norge 2017; Bøe Vatnar, Partnerdrap i Norge i 1900–2012; NKVTS rap. 2/2017 og 9/2017.

Sårbare grupper som barn, urfolk og eldre

I NIMs årsmelding for 2017 kritiseres myndighetenes mangelfulle ivaretagelse av de menneskerettslige forpliktelsene til å forebygge, avverge, etterforske og straffe forfølge vold og overgrep overfor sårbare grupper som barn, urfolk og eldre.⁵¹ I 2018 har myndighetene gjennomført flere tiltak for å bedre den voldsutsattes situasjon. For det første er det nedsatt et utvalg som skal gjennomgå drapssaker der gjerningspersonen er daværende eller tidligere partner. Hensikten er å avdekke mulig svikt og utfordringer i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene i forkant av drapene.⁵² For det andre har myndighetene arbeidet med en ny handlingsplan mot voldtekt.⁵³ Det prøves også ut et opplæringsprogram om hvordan man snakker med barn og unge om vold og overgrep, og Barne- og likestillingsdepartementet er i gang med en strategi mot nettrelaterte overgrep. Myndighetene har videre styrket den menneskerettslige beskyttelsen av voldsutsatte barn ved å ratifisere Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen).⁵⁴

NIM ser positivt på regjeringens arbeid mot vold og overgrep, men understreker at det fortsatt finnes svakheter i hvordan staten

⁵¹ NIMs årsmelding 2017 s. 78 flg.

⁵² Oppnevnt av regjeringen 12. oktober 2018. Partnerdrapsutvalget skal levere sin innstilling innen september 2019.

⁵³ NIM har gitt innspill til arbeidet med handlingsplanen (av 27. juni 2018), tilgjengelig på www.nhri.no.

⁵⁴ Trådte i kraft 1. oktober 2018. Prop. 38 S (2017–2018).

ivaretar sin sikringsplikt overfor den voldsutsatte.⁵⁵

NIM mener at Barnevoldsutvalgets anbefalinger fra 2017 om blant annet å styrke hjelpeapparatets kunnskap og kompetanse om vold og overgrep mot barn, samt å sørge for godt nok samarbeid og koordinering innad i hjelpeapparatet, ikke er tilstrekkelig implementert.⁵⁶ Funnene fra Barnevoldsutvalget støttes opp av Barneombudets rapport fra 2018 om voldsutsatte barns møte med hjelpeapparatet.⁵⁷ Barneombudet uttaler at hjelpeapparatet i stor grad fremstår ukoordinert, og at noen av tiltakene ikke er gode nok til å forebygge vold og overgrep mot barn. Skolehelsetilbudet trekkes frem som en tjeneste med stort utnyttet potensial.

Det er fortsatt utfordringer knyttet til ivaretagelsen av samiske voldsutsatte. Politiet og hjelpeapparatets kompetanse om samisk språk og kultur må blant annet styrkes. Slik kompetanse er ofte en forutsetning for å kunne hjelpe samiske personer som opplever vold og overgrep.

Til tross for økt oppmerksomhet rundt eldre voldsutsatte, kan NIM ikke se at dette gjen-speiles i de kommunale handlingsplanene mot vold i nære relasjoner. NIM savner også kartleggingsverktøy og rutineguider spesielt rettet mot eldre, slik at hjelpeapparatet enklere kan avdekke vold i nære relasjoner. NIM kom med en anbefaling om dette i 2017.⁵⁸

I 2018 har regjeringen også fått kritikk fra flere ulike FN-komiteer. Essensen i kritikken er at norske myndigheter må gjøre mer for å beskytte den voldsutsatte.⁵⁹

Forekomsttallene viser at vold i nære relasjoner er et særlig alvorlig samfunnsproblem i Norge. I dag finnes det ingen egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Regjeringen lanserte i 2017 i stedet en lite forpliktende opptrappingsplan mot vold og overgrep.⁶⁰ NIM mener derfor at det bør utarbeides en ny sektorovergripende handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Dette vil ivareta kravene i Istanbulkonvensjonen artikkel 7 og 8 om å sørge for en helhetlig og effektiv respons på problemet.⁶¹ Handlingsplanen bør reflektere at statens

⁵⁵ NIM mener det fortsatt mangler tilstrekkelige tiltak som svarer på utfordringene nevnt i NIMs årsmelding 2017. I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Stortingets justiskomite av 25. juni 2018 om oppfølgingen av NIMs årsmelding 2017 kommenteres NIMs anbefalinger og noe av det myndighetene gjør for å oppfylle dem.

⁵⁶ NOU 2017: 12 Svikt og svik.

⁵⁷ *Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes*, Barneombudet, 2018.

⁵⁸ *Oversikt over rutineguider og kartleggingsverktøy for avdekking av vold i nære relasjoner*, NKVTS, Rapport 4/2015 og *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner - også for eldre utsatte?*, NKVTS, Rapport 9/2016. Se også nærmere under temaet *Eldre* i årsmeldingen.

⁵⁹ CAT/C/NOR/CO/8 avs. 23–24, CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 14–15, avs. 24–25, CRC/C/NOR/CO/5–6 bok. D.

⁶⁰ Prop. 12 S (2016–2017) og Innst. 247 S (2016–2017).

⁶¹ Ifølge art. 7 skal staten ta nødvendige steg for å beskytte mot vold i nære relasjoner ved å implementere «state-wide, effective, comprehensive and co-ordinated policies». Etter art. 8 må staten også stille med tilstrekkelige ressurser til å sikre implementering av konvensjonen.

aktivitetsplikt er spesielt sterk overfor sårbare grupper som barn, eldre og urfolk, og den bør inkludere klare økonomiske og tidsmessige forpliktelser.

ANBEFALING

- Regjeringen bør utarbeide en sektor-overgripende handlingsplan mot vold i nære relasjoner med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av Istanbul-konvensjonen. Handlingsplanen bør reflektere sårbare gruppers spesielle behov.⁶²
-

Vold og overgrep i samiske samfunn

I juni 2018 lanserte NIM en temarapport om vold og overgrep i samiske samfunn.⁶³ Rapporten gjennomgår statens menneskerettslige forpliktelser til å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep overfor samer, herunder en rettslig analyse av EMK, FNs kvinnekonvensjon, FNs barnekonvensjon og Istanbul-konvensjonen. Rapporten gir også en beskrivelse av situasjonen i dag: Hvilke faktiske utfordringer hindrer den samiske voldsutsatte i å få hjelp, og hvilke tiltak har myndighetene iverksatt for å avbøte problemene som finnes? Temarapporten gjelder vold og overgrep generelt, ikke bare vold i nære relasjoner.

Rapportens hovedkonklusjoner:

- Staten har en menneskerettslig forpliktelse til å sørge for at de som jobber i skolen, barnevernet, helsetjenesten og politiet, har nødvendig kompetanse om samiske forhold, slik at de kan forebygge, avverge eller etterforske vold og overgrep mot samiske personer. Det er klare indikasjoner på at slik kompetanse mangler mange steder.
- Holdnings- og informasjonsarbeid må tilrettelegges for samiske voldsutsatte når det trengs. Dette kan innebære at informasjon om vold og overgrep, for eksempel om grensesetting eller hvor man kan få hjelp, bør gis på samisk og rette seg mot utfordringer av språklig og kulturell art. Ivaretagelsen av denne forpliktelsen er for svak.
- Forpliktelsene kan innebære at barn må få opplæring på samisk om kropp, grenser og seksualitet i skolen, og på andre mer uformelle plattformer. Denne forpliktelsen kan ivaretas bedre.
- Staten må ha en kunnskapsbasert tilnærming til denne voldsproblematikken, herunder sørge for datainnsamling og forskning som sikrer egnede tjenester og tiltak. Selv om staten har en slik tilnærming, står en rekke forskningsbehov udekket.

⁶² NIM står fortsatt ved anbefalingene fra NIMs årsmelding 2017 s. 78–87, men deler av disse må nå ses i lys av denne anbefalingen om egen handlingsplan mot vold i nære relasjoner.

⁶³ *Vold og overgrep i samiske samfunn*, NIM, juni 2018. Se temarapporten for referanser til faktiske og rettslige kilder. For andre problemstillinger knyttet til samer/urfolk, se temaet *Urfolk* i årsmeldingen.

- Staten må følge opp Tysfjord-sakene og blant annet sørge for tilstrekkelige ressurser til å muliggjøre forebyggende, kultursensitive tiltak på kommunalt nivå.

For øvrig har fem av FNs overvåkningsorganer i 2017 og 2018 rettet kritikk mot Norge vedrørende hvordan myndighetene ivaretar samiske voldsutsatte.⁶⁴ Staten er kjent med samiske voldsutsattes situasjon, og denne kunnskapen skjerper statens sikringsplikt.

ANBEFALING

- Myndighetene må styrke innsatsen for å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep mot samiske voldsutsatte. Myndighetene bør utarbeide en handlingsplan mot vold og overgrep med særlig henblikk på samiske samfunn.⁶⁵

⁶⁴ FNs menneskerettighetskomité, CCPR/C/NOR/CO/7, avs. 15., FNs torturkomité, CAT/C/NOR/CO/8 avs. 24 (c), FNs barnekomité, CRC/C/NOR/CO/5-6 avs. 18 (a), FNs kvinnekomité, CEDAW/C/NOR/CO/9. avs. 25 (e) og FNs rasediskrimineringskomité, CERD/C/NOR/CO/23-24 avs. 22 (a).

⁶⁵ En slik handlingsplan må ses i sammenheng med en generell handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Anbefalingen gjengir hovedanbefalingen i NIMs temarapport. Se temarapporten for flere detaljer.



«I 2018 har regjeringen fått kritikk fra flere ulike FN-komiteer, der essensen i kritikken er at norske myndigheter må gjøre mer for å beskytte den voldsutsatte.»

Asyl og innvandring

Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år blir fortsatt forskjellsbehandlet i strid med FNs barnekonvensjon. Det er imidlertid positivt at barnefamilier ikke lenger interneres på Trandum.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven §§ 93, 94, 98, 102 og 104

☉ FNs barnekonvensjon art. 2, 3, 20, 22 og 37 ☉ EMK art. 3, 5 og 8

☉ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 26

Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere

Våren 2018 anbefalte FNs menneskerettighetskomité at norske myndigheter bør «få slutt på forskjellsbehandling av enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15 til 18 år, og gi disse omsorg på samme nivå som den som ytes av barneverntjenesten».⁶⁶ I norsk rett tillegges uttalelser fra menneskerettighetskomiteen i norske individklagesaker betydelig vekt ved tolkningen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Det er litt mer uklart hvilken vekt anbefalinger til staten har i forbindelse med de periodiske rapporteringene. Det er imidlertid eksempler på at Høyesterett også trekker inn slike anbefalinger som et tolkningsmoment i sine vurderinger.⁶⁷

FNs torturkomité og FNs rasediskrimineringskomité avga også liknende anbefalinger i 2018.⁶⁸ Det samme gjorde FNs barnekomité, som uttrykte bekymring for store forskjeller i levekårene i mottakene for enslige mindreårige asylsøkere. Barnekomiteen anbefalte norske myndigheter å sikre enslige mindreårige asylsøkere «good-quality care» i alle kommuner.⁶⁹

NIM ønsker disse anbefalingene velkommen. De understøtter funnene i NIMs temarapport fra 2016 om omsorg for enslige mindreårige asylsøkere.⁷⁰ NIM mener at norske myndigheter har en menneskerettslig plikt til å gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er

⁶⁶ CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 31. Se også NIMs kronikk i Dagbladet 13. april 2018, tilgjengelig på www.nhri.no.

⁶⁷ F.eks. Rt. 2009 s. 1261 avs. 63 flg., hvor Høyesterett trekker inn anbefalinger («concluding observations») fra FNs barnekomité som et tolkningsmoment.

⁶⁸ CAT/C/NOR/CO/8 avs. 26 og CERD/C/NOR/CO/23–24 avs. 28 b).

⁶⁹ CRC/C/NOR/CO/5-6 avs. 32 g) og 31 d). Se bl.a. også CRC/C/15/Add.263 avs. 41.

⁷⁰ NIMs temarapport *Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*, 2016. Tilgjengelig på www.nhri.no.

likeverdig det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barnevernsbarn. I dag har de ikke et slikt likeverdig tilbud. Dette omtales nærmere i NIMs årsmelding fra 2017.⁷¹

Innvandrings- og integreringsministeren har uttalt at selv om enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får et annet omsorgstilbud enn de under 15 år, gis også enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år et forsvarlig omsorgstilbud i mottakene.⁷²

Den menneskerettslige problemstillingen er imidlertid ikke om denne gruppen barn og unge gis et forsvarlig omsorgstilbud. Poenget er at menneskerettighetene setter en skranke mot å behandle én barnegruppe forskjellig fra de andre, med mindre forskjellsbehandlingen har en relevant og tilstrekkelig begrunnelse. Når det gjelder noe så grunnleggende som omsorg for barn og ungdom, er ikke rene økonomiske hensyn alene en god nok begrunnelse for forskjellsbehandlingen.⁷³ Dette innebærer at når en har valgt å legge lista for kvaliteten på omsorgen som staten skal yte til barnevernsbarn og enslige flyktningbarn under 15 år på

ett nivå, kan en ikke legge lista lavere for enslige flyktningbarn over 15 år av rene økonomiske hensyn, slik situasjonen er nå. Forskjellsbehandlingen er derfor i strid med FNs barnekonvensjon.

Den ulike omsorgen som ytes til enslige mindreårige asylsøkere over og under 15 år er godt dokumentert i forskningen. Rammene for omsorgssentrene og mottak for enslige mindreårige asylsøkere representerer «svært ulike utgangspunkt for å få til dette og bidrar til store forskjeller i levekår og livskvalitet blant de yngre og eldre ungdommene.»⁷⁴ Det er heller «ingen rettslig eller faktisk grunn til at ungdom mellom 15 og 18 år skal behandles annerledes eller få et mindre tilpasset tilbud enn det barn og unge under 15 år får [...]»⁷⁵ En kunnskapsoppsummering fra NTNU publisert i 2018 fremhever at barna som er under barnevernets omsorg på omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, har en tettere oppfølging og en større grad av lovfestede rettigheter, og at de derfor sikres et bedre omsorgstilbud.⁷⁶

⁷¹ NIMs årsmelding 2017 s. 55–58.

⁷² Brev fra daværende innvandrings- og integreringsminister Per Sandberg til kommunal- og forvaltningskomiteen av 11. mai 2017, inntatt som vedlegg til Innst. 474 S (2016–2017). Se også statssekretær Åmlands svar i Dagbladet 18. april 2018 på NIMs kronikk i samme avis 13. april 2018.

⁷³ Se NIMs temarapport 2016 s. 26–27. Se også vedlegg til Innst. 474 S (2016–2017) (ibid.), hvor statsråden fremhever at en eventuell beslutning om å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til barnevernet, antas å ha betydelige økonomiske konsekvenser. Den estimerte kostnaden var basert på ankomsttall i 2015. I 2017 og 2018 har ankomsttallene for enslige mindreårige asylsøkere vært svært lave. UDI forventer en ankomst av 150 enslige mindreårige asylsøkere i 2019.

⁷⁴ Berg og Tronstad, *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, NTNU Samfunnsforskning (2015) s. 150.

⁷⁵ Ibid. s. 138.

⁷⁶ Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*, NTNU Samfunnsforskning (2018) s. 24.

Forskningen tyder heller ikke på at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får et *for-svarlig* omsorgstilbud på mottakene i dag. Den viser at tilbudet i mottakene for enslige mindreårige asylsøkere ikke ivaretar behovet for stabilitet og kvalitet i omsorgen.⁷⁷ FAFO publiserte i 2018 rapporten *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*.⁷⁸ Rapporten viser klare svakheter i styringsformen av mottakene og at det er store forskjeller i omsorgen som ytes der. Funnene tyder på at enslige mindreårige asylsøkere ikke gis god nok helsehjelp. Enkelte mottak følger heller ikke i tilstrekkelig grad opp fundamentale omsorgsfunksjoner, som å sørge for at ungdommene får i seg nok mat eller legger til rette for nok søvn. Dette er alvorlig. I rapporten heter det: «Vi finner det også overraskende at de ved noen mottak mener det er akseptabelt å la ungdommene gå uten mat. Dersom det ble avdekket at foreldrene hadde latt ungdommer gå uten mat i flere dager, som straff for at de hadde brukt opp pengene sine, ville det blitt satt spørsmål ved deres evne til å ha omsorg for ungdommer.»⁷⁹

I 2017 slo Barneombudet, organisasjoner, forskere og UDI alarm om alvorlige forhold på mottakene for enslige mindreårige

asylsøkere. Svært mange enslige mindreårige asylsøkere forsvant fra mottak, mange hadde dårlig psykisk helse, og man hadde hendelser om selvskadning og selvmordsforsøk. Forskningsrapporten *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge* fra 2018 viser det samme.⁸⁰

Det var planlagt å gjennomføre jevnlige levekårsundersøkelser av barns situasjon på mottak og omsorgssentre, men dette er ikke fulgt opp.⁸¹ På et felt som stadig er i endring grunnet varierende ankomsttall og endringer i regelverk, er det viktig med god kunnskap for å sikre at de beslutningene som tas, er velfunderte. Det bør derfor foretas jevnlige levekårsundersøkelser av barns situasjon på mottak og omsorgssentre.

Retten til omsorg er en grunnleggende menneskerettighet for barn, og er avgjørende for deres helse og utvikling. På grunn av lang saksbehandlingstid og en sterk økning i bruken av midlertidige tillatelser, bodde enslige flyktningbarn i 2017 i snitt over ett år på mottak. Noen bodde på mottakene opp mot to år. Oppholdene på mottak er med andre ord ikke helt kortvarige, slik mottakene egentlig var ment for.

⁷⁷ Berg og Tronstad (2015) s. 138.

⁷⁸ Sønsterudbråten, Tylдум og Raundalen, *Et trygt sted å vente, Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*, FAFO-rapport 2018:05.

⁷⁹ Ibid. s. 69.

⁸⁰ Garvik og Valenta, *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge*, NTNU Samfunnsforskning (2018) kap. 7. Det fremgår også her at «[d]et er klart at det har skjedd en dramatisk forverring av levekår blant enslige mindreårige som følger av et mer restriktivt asylregime. En kan argumentere for at situasjonen i mottak for enslige mindreårige i 2017, uten sammenlikning, er den mest prekære siden opprettelsen av mottakssystemet i Norge.»

⁸¹ Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta (2018) s.32.

Når man som stat setter seg – og barn – i en posisjon med så lange mottaksopphold, stiller dette helt andre krav til den omsorgen som ytes til barna, enn om oppholdstiden var kort. Dette påpekes også i FAFOs rapport, hvor det fremgår at «når ungdommene blir boende på mottak i flere år, slik vi har sett de siste årene, trenger man å legge til rette for en helt annen type omsorg og oppfølging enn om mottakstilværelsen forventes å vare noen uker.»⁸²

Den kritikken NIM, Barneombudet, flere organisasjoner og FNs overvåkningsorganer retter mot norske myndigheter på dette området, er velbegrunnet og godt forskningsmessig fundert.

Det er derfor grunn til å gjenta at norske myndigheter har en rettslig plikt til å gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år et *likeverdig* omsorgstilbud som det de under 15 år og øvrige barnevernsbarn får. En løsning kan være, både faktisk og rettslig, å oppjustere kvaliteten på omsorgen slik at tilbudet blir likeverdig. Det kan også gjøres ved å overføre omsorgsansvaret til barnevernet, slik det opprinnelig var planlagt.

ANBEFALING

- Myndighetene 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.
-

Pågrepelse og fengsling av barn i utlendingssaker

Stortinget vedtok 15. mars 2018 nye regler om tvangsmidler i utlendingsloven. Reglene trådte i kraft 15. mai 2018. Samtidig har internering av barnefamilier på Trandum opphørt fra 1. januar 2018, og barnefamilier interneres nå på et midlertidig utlendingsinternat for barnefamilier utenfor Trandum. Dette internatet har et mer sivilisert preg.⁸³

Fengsling av barn er aldri ønskelig, og bør unngås. Utviklingen på dette feltet i Norge de siste årene er likevel positiv: Det nye regelverket, kombinert med at internering av barnefamilier ikke lenger foregår på Trandum, gjør at norske myndigheter på en mye bedre måte ivaretar de strenge vilkårene som gjelder for fengsling av barn.

Det er også positivt at Politiets utlendingsenhet har utarbeidet en ny barnefaglig veileder for pågrepelse og uttransportering av

⁸² FAFO-rapport 2018:05 s. 158.

⁸³ Se NIMs høringsuttalelse til lovforslaget av 13. februar 2017 og NIMs høringsuttalelse (av 16. januar 2018) og supplerende informasjon i forbindelse med muntlig høring i kommunal- og forvaltningskomiteen (av 24. januar 2018), tilgjengelig på www.nhri.no. Det er positivt at det er tatt hensyn til NIMs merknader og anbefalinger i det nye regelverket.

barn.⁸⁴ Det fremgår her at politiet skal tilstrebe å ha et barnesensitivt perspektiv når barnefamilier eller enslige mindreårige asylsøkere skal pågripes for uttransportering. Dette skal gjelde gjennom hele uttransporteringen. Veilederen gir konkrete råd og tips om hvordan politiet kan opptre for å håndtere ulike situasjoner, og hvordan de kan snakke med og trygge barna. Det fremgår også at pågrepelse av barn ikke lenger skal skje om natta, noe som var vanlig praksis før. Det at politiet kom om natta, var ett av forholdene som ble fremhevet som særlig traumatiserende av barn og foreldre i en undersøkelse som NOAS, Redd Barna og ExtraStiftelsen gjennomførte i 2017.⁸⁵ Det som er avgjørende i et menneskerettslig perspektiv, er de kumulative effektene den samlede tvangsmiddelbruken har for et barn. Det er derfor bra at barnesensitivitet nå skal stå sentralt i hele prosessen fra pågrepelse til uttransportering. Dette er også i tråd med de rådene NIM har gitt politi og utlendingsmyndigheter når det gjelder internering og tvangsmiddelbruk overfor barn.⁸⁶

I NIMs årsmelding for 2017 omtales en dom fra Borgarting lagmannsrett om internering av en barnefamilie på Trandum. I denne saken fikk fire barn i alderen 7–14 år fastsettelsesdom på at norske myndigheter blant annet hadde brutt forbudet mot

umenneskelig behandling i Grunnloven, EMK og FNs barnekonvensjon.⁸⁷

I juni 2018 avviste EMD en liknende norsk klagesak fra en far og hans mindreårige datter som hadde vært internert på Trandum i 24 dager i 2016.⁸⁸ EMD viste til at det i første rekke er statene som skal beskytte borgernes rettigheter etter EMK. Først hvis det viser seg at disse rettighetene ikke ivaretas godt nok på det nasjonale plan, kan EMD overprøve de nasjonale vurderingene. EMD viste videre til EMK artikkel 35, som krever at alle nasjonale rettsmidler må være uttømt, for at EMD skal kunne behandle en sak. Denne bestemmelsen henger sammen med artikkel 13, som forutsetter at det i nasjonal rett finnes en effektiv adgang til å få prøvd krenkelser av EMK.

EMD mente at avgjørelsen fra Borgarting lagmannsrett viste at det i Norge er adgang til å anlegge et sivil søksmål etter uttransportering, og at et slikt søksmål kan være et effektivt nasjonalt rettsmiddel for krenkelser. Klagerne i saken for EMD hadde ikke anlagt et slikt søksmål. EMD avviste derfor saken fordi ikke alle de nasjonale rettsmidlene var uttømt.

Beslutningen fra EMD innebærer ikke at EMD «frikjenner» den tidligere praksisen med internering av barnefamilier på Trandum.⁸⁹

⁸⁴ PU (2018), *Barnefaglig veileder for politiet: pågrepelse og uttransport av barn*.

⁸⁵ NOAS, Redd Barna og ExtraStiftelsen (2017), *Barn og foreldres opplevelse av tvangsretur*. «Jeg har ikke gjort noe galt».

⁸⁶ Bl.a. NIMs innlegg på utlendingsforvaltningens barnefaglige dag 23. november 2017.

⁸⁷ LB-2016-8370. Se også NIMs kronikk i Aftenposten 2. juni 2017, tilgjengelig på www.nhri.no.

⁸⁸ *I.F og I.F.F v. Norge* (62363/16 og 62803/16).

⁸⁹ Se nærmere omtale av fengsling av familier med barn på Trandum i NIMs årsmelding 2017 s. 61–65.

Det den klargjør, er at spørsmålet om EMK-krenkelse i denne konkrete saken først må søkes avgjort ved norske domstoler, før spørsmålet eventuelt kan bringes inn for EMD.

Ny hjemmel for pågrepelse

Stortinget endret utlendingsloven i desember 2018. Det ble innført en ny hjemmel for pågrepelse i inntil 24 timer i tilfeller hvor en utlending som stanses i innreisekontroll, mest sannsynlig vil bli nektet innreise og bortvist eller utvist.⁹⁰ Forslaget til lovendringer, som ble sendt på høring høsten 2017, omfattet også barn og barnefamilier. NIM var kritisk til denne delen av forslaget.⁹¹ NIM påpekte at den høye terskelen for frihetsberøvelse av barn burde komme tydeligere frem i forarbeidene, og anbefalte at det burde presiseres at en pågrepelse av barn og barnefamilier må være særlig påkrevd. I tillegg må det også gjøres en individuell vurdering av hensynet til barnets beste. Også Barneombudet stilte seg kritisk til forslaget. De anbefalte at lovforslaget ikke burde omfatte barn og barnefamilier.

Det er derfor positivt at regjeringen i lovproposisjonen til Stortinget endret lovforslaget slik at det ikke omfattet barn og barnefamilier. Dermed ble det ikke innført et nytt pågripelsesgrunnlag for barn i utlendingssaker.⁹² Dette er også mer i tråd med de føringene som fremgår av flere internasjonale anbefalinger.⁹³

Det følger av FNs barnekonvensjon at fengsling av barn kun er tillatt som en siste utvei og for kortest mulig tidsrom. Fengsling kan ha store skadevirkninger for barn og bør derfor i størst mulig grad unngås. Det er derfor viktig at norske myndigheter fortsatt prioriterer å finne alternativer til fengsling av barn og barnefamilier i utlendingssaker.

ANBEFALING

- ▶ Myndighetene må fortsatt prioritere å finne alternativer til å fengsle barn i utlendingssaker.
-

⁹⁰ Lovvedtak 12 (2018–2019).

⁹¹ Se NIMs høringsuttalelse av 8. desember 2017. Tilgjengelig på www.nhri.no.

⁹² Prop. 117 L (2017–2018) Endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.) s. 31.

⁹³ Se f.eks. New York-erklæringen, hvor det fremgår at statene skal arbeide for å avslutte praksisen med fengsling av barn i utlendingssaker, og FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 23 (2017).

Personvern

Forslaget om en ny lov om E-tjenesten og innføringen av personvernforordningen (GDPR) kan få stor betydning for samfunnet. Det er alvorlig at det igjen rapporteres om systematiske brudd på reglene om sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll.

SENTRALE BESTEMMELSER: ◉ Grunnloven § 102 ◉ EMK art. 8
◉ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 17

Forslag om ny etterretningstjenestelov

Høsten 2018 sendte Forsvarsdepartementet et forslag til ny lov om Etterretningstjenesten på høring.⁹⁴

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) er Norges militære og sivile utenlandsetterretningstjeneste. Dagens lov om E-tjenesten er fra 1998. Lovforslaget innebærer to sentrale endringer: En mer detaljert regulering av rettsgrunnlaget for E-tjenestens informasjonsinnhentingsvirksomhet og en innføring av et system for masseovervåking av data-trafikk.

NIM er generelt positiv til en klarere og mer detaljert lovforankring av E-tjenestens informasjonsinnhentingsvirksomhet.

Menneskerettighetene stiller strenge krav til at all overvåking fra myndighetene bygger på et rettsgrunnlag som er så tilgjengelig og presist som forholdene tillater.⁹⁵ Disse kravene skal sikre både at det er en demokratisk forankring bak overvåkingen, og at den enkeltes rettssikkerhet blir ivaretatt. Det er en utfordring ved dagens lov at den ikke sier noe om hvilke metoder E-tjenesten kan bruke, og det har blitt stilt spørsmål ved om E-tjenestens overvåkingspraksis har vært i samsvar med lovens forbud mot å samle inn og lagre informasjon om norske borgere i Norge. Begge deler ble tatt opp av EOS-utvalget i en særskilt melding til Stortinget i 2016. Som følge av dette anmodet Stortinget regjeringen om å legge frem et forslag til en ny lov.⁹⁶ Hvorvidt det konkrete forslaget

⁹⁴ Høringsbrev av 12. november 2018.

⁹⁵ Dette følger av Grunnloven §§ 102 og 113, EMK art. 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 17. For innholdet i lovkravet på dette området, se f.eks. Høyesteretts uttalelser i Rt. 2014 s. 1105 avs. 23–30.

⁹⁶ Se mer i NIMs årsmelding 2016 s. 54 flg. og NIMs årsmelding 2017 s. 28 flg. Etter NRKs dekning av innsamling og lagring av informasjon om norske borgere mars 2018, ble saken fulgt opp av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Komiteen sendte flere spørsmål til Forsvarsministeren, som besvarte disse i et brev av 14. mars 2018.

tilfredsstiller menneskerettslige krav, er noe vi vil komme tilbake til i vår høringsuttalelse til forslaget.⁹⁷

Den andre sentrale delen av forslaget handler om å innføre det som tidligere har blitt omtalt som digitalt grenseforsvar (DGF), men som i lovforslaget kalles *tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon*. Forslaget er i all hovedsak likt det som ble lagt frem av Lysne II-utvalget i 2016,⁹⁸ men med noen endringer. Endringene gjelder særlig kontrollen med overvåkingen. I korthet går forslaget ut på at E-tjenesten på nærmere angitte vilkår skal få mulighet til å innhente, lagre og søke i elektronisk kommunikasjon som krysser den norske landegrensen.⁹⁹

For vurderingen av om forslaget er i samsvar med retten til privatliv, er to EMD-dommer fra 2018 mot henholdsvis Sverige og Storbritannia om lignende etterretnings-systemer relevante.¹⁰⁰ I begge dommene slo EMD fast at masseinnsamling av kommunikasjon for etterretningsformål ikke i seg selv er i strid med EMK artikkel 8, fordi statene i saker som gjelder nasjonal sikkerhet, har en vid skjønnsmargin. EMD stiller imidlertid krav til hvordan innsamlingssystemet må være innrettet. Det stilles strenge krav til at

lovverket er detaljert og presist utformet, og det er også av stor betydning hvilke kontrollmekanismer som er på plass. Det EMD grunnleggende sett er opptatt av, er at systemet må gi tilstrekkelig beskyttelse mot den iboende faren for misbruk i statlige overvåkingssystemer. I saken mot Storbritannia kom EMD til at deler av det britiske systemet var i strid med menneskerettighetene – ikke fordi det var konkret mistanke om at overvåkingstjenesten hadde gjort noe galt, men fordi lovverket ikke la opp til god nok kontroll med innhenting og gjennomgangen av kommunikasjonen.

Departementets forslag om å innføre et system for masseinnsamling av kommunikasjonsdata dreier seg om å balansere grunnleggende personvern hensyn og sikkerhetsinteresser. Saken er av stor samfunnsmessig betydning og angår hele befolkningen. Det er derfor viktig med en grundig utredning av de spørsmålene som masseinnsamlingen reiser, og myndighetene bør legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale om forslaget.

Sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll

Politiet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kan i en del tilfeller gjennomføre

⁹⁷ I skrivende stund er NIM ikke ferdig med å gjennomgå forslaget. Vår høringsuttalelse vil gjøres tilgjengelig på www.nhri.no.

⁹⁸ *Digitalt grenseforsvar (DGF)*, Lysne II-utvalget, 26. august 2016. Rapporten ble sendt på høring av Forsvarsdepartementet 4. oktober 2016. NIMs høringsuttalelse til rapporten av 20. januar 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

⁹⁹ Regjeringen har laget et dokument med spørsmål og svar om lovforslaget, tilgjengelig på www.regjeringen.no.

¹⁰⁰ *Centrum för Rättvisa v. Sverige* (35252/08), 19. juni 2018, og *Big Brother Watch mfl. v. Storbritannia* (58170/13, 62322/14 og 24960/15), 13. september 2018. Dommene er i skrivende stund ikke rettskraftige. Begge dommene omtales nærmere på www.nhri.no. *Big Brother Watch* omtales også under *Domsoppsummeringer* i årsmeldingens del 3.

kommunikasjonskontroll, for eksempel hemmelig telefonavlytting, for å etterforske og forebygge visse typer alvorlig kriminalitet. For å sikre at slik hemmelig overvåking ikke blir misbrukt, stiller menneskerettighetene strenge krav til at overvåkingen er nøye lovregulert og underlagt kontroll. Kravene knytter seg ikke bare til selve overvåkingen, men også til hvordan materialet deretter blir håndtert. Lovverket må blant annet stille krav til lagringen og bruken av materialet. Det må også ha bestemmelser om innsyn og sletting.¹⁰¹

I juni 2018 leverte Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (KK-utvalget), som kontrollerer politiets kommunikasjonskontroll (ikke PST), en særskilt innberetning til Justis- og beredskapsdepartementet der de rapporterte om «systematiske brudd på de særlige reglene om sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll».¹⁰² Ifølge utvalget blir materiale lagret «i betraktelig større utstrekning enn hva gjeldende rett tillater». Utvalget har påpekt og kritisert praksisen i flere årsrapporter, men dette er første gang de leverer en særskilt innberetning.

Problemer med ulovlig lagring ble påpekt av Metodekontrollutvalget allerede i 2009.¹⁰³ Stortinget vedtok av den grunn lovendringer i 2013, men disse er ikke satt i kraft.¹⁰⁴ I september 2017 sendte Justis- og beredskapsdepartementet et forslag om

ytterligere endringer på høring. Saken er foreløpig ikke blitt fulgt opp med et lovfor-slag.

NIM mener at KK-utvalgets rapport om systematiske brudd på regelverket er alvorlig. Ulovlig lagring av materiale fra kommunikasjonskontroll er i strid med retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Det er særlig kritikkverdig at praksisen har vært kjent i nesten ti år uten at den har opphørt, og uten at politiske myndigheter har iverksatt nødvendige lovendringer.

ANBEFALING

- Regjeringen bør snarest mulig følge opp den særskilte innberetningen fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og sikre at lagring av materiale fra kommunikasjonskontroll skjer i samsvar med menneskerettighetene.

Personvernkommisjonen

I den såkalte Jeløya-plattformen fremgår det at regjeringen vil nedsette en personvern-kommisjon som skal vurdere personvernets stilling i Norge.¹⁰⁵ Sommeren 2018 ble all-mennheten invitert til å komme med innspill til utformingen av kommisjonens mandat. Det ble levert nesten 50 høringssvar.

¹⁰¹ Se Høyesteretts uttalelser i Rt. 2014 s. 1105, avs. 30, med videre henvisninger til praksis fra EMD.

¹⁰² Særskilt innberetning etter kommunikasjonskontrollforskriften § 17 – sletting av materiale fra kommunikasjonskontroll m.m., KK-utvalget, 1. juni 2018.

¹⁰³ NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll, pkt. 24.1.

¹⁰⁴ Endringene ble gjort i straffeprosessloven § 216 g.

¹⁰⁵ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, 14. januar 2018.

NIM er positiv til at det skal settes ned en slik kommisjon, og til at sivilsamfunnet ble invitert til å bidra til mandatutformingen. Det har skjedd betydelige teknologiske og rettslige endringer siden forrige gang det ble gjort en tilsvarende utredning, i 2009.¹⁰⁶ NIM understreket i sin høringsuttalelse at det er behov for en bred analyse der rettslige, faktiske og verdimessige sider ved personvernet blir utredet. Noen av problemstillingene vi anbefalte at personvernkommisjonen bør se nærmere på, er politiets og PSTs hjemler for bruk av skjulte tvangsmidler, deling av hemmelig innhentet informasjon mellom overvåkingstjenestene og nåværende mekanismer for kontroll med hemmelig overvåking.¹⁰⁷

NIM har flere ganger, blant annet i årsmeldingen for 2017, anbefalt at det bør utredes hvorvidt straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d er forenlig med Grunnloven § 102.¹⁰⁸ I en temarapport fra 2016 er NIMs konklusjon at enkelte former for tvangsmiddelbruk i medhold av disse bestemmelsene trolig er grunnlovsstridig.¹⁰⁹ I svar på NIMs anbefalinger fra årsmeldingen for 2017, opplyser Justis- og beredskapsdepartementet at den tiltenkte personvernkommisjonen trolig vil få i mandat å utrede problemstillingen.¹¹⁰

ANBEFALING

- ▶ Personvernkommisjonens mandat bør inkludere en utredning av hvorvidt straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d er forenlig med Grunnloven § 102.
-

EUs personvernforordning (GDPR)

25. mai 2018 trådte EUs personvernforordning (GDPR) i kraft.¹¹¹ Forordningen er tatt inn i norsk rett gjennom den nye personopplysningsloven, som trådte i kraft 20. juli 2018.¹¹²

Offentlige og private virksomheter behandler store mengder med informasjon om oss. For at retten til privatliv skal bli ivaretatt, er det derfor viktig at behandlingen av slik informasjon er regulert på en betryggende måte, og i tråd med grunnleggende personvern hensyn. Et av formålene med forordningen er nettopp å sikre en effektiv beskyttelse av personopplysninger, ved å styrke og presisere den enkeltes rettigheter og de tilsvarende forpliktelsene til de som behandler slike opplysninger.¹¹³

¹⁰⁶ NOU 2009: 1 Individ og integritet – personvern i det digitale samfunnet.

¹⁰⁷ Se mer i NIMs høringsuttalelse av 31. august 2018, tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁰⁸ F.eks. i NIMs årsmelding 2017 s. 32–33.

¹⁰⁹ NIMs temarapport 2016: *Grunnloven § 102: Hva må ikke finne sted unntatt i visse tilfeller?*

¹¹⁰ Jf. Justis- og beredskapsdepartementets brev til Stortingets justiskomite av 25. juni 2018 om oppfølgingen av NIMs årsmelding 2017, s. 3 og 4.

¹¹¹ Forordning (EU) nr. 679/2016. GDPR er en forkortelse for «General Data Protection Regulation».

¹¹² Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

¹¹³ Forordningens foralepunkt 11.

Mange merket endringene i regelverket ved at de mottok e-poster fra selskaper de er registrert hos, som for eksempel Spotify, Telenor og Norwegian. Noen selskaper ba om fornyet samtykke til å sende nyhetsbrev, mens andre informerte om sine personvern-erklæringer. Grunnen til at mange selskaper sendte ut slike e-poster, er at personvernforordningen stiller strengere samtykkekrav, og at virksomheter som behandler personopplysninger, må gi kortfattet, åpen, lett-forståelig og lett tilgjengelig informasjon på et enkelt og klart språk om hvordan de behandler opplysningene.

For at de nye reglene skal virke etter sin hensikt, er et effektivt implementeringsarbeid en viktig forutsetning. Her har Datatilsynet en sentral rolle.¹¹⁴

Personvern i arbeidslivet

Mange tilbringer betydelige deler av tiden sin på arbeidsplassen, og derfor er det av stor praktisk betydning hvordan personvernet blir ivaretatt der. Som på andre livsområder har den teknologiske utviklingen skapt utfordringer for ivaretagelsen av den enkeltes rett til privatliv, for eksempel gjennom muligheter til å gjennomføre kameraovervåking, GPS-sporing, kontroll med datalogger og innsyn i e-poster. Hver femte henvendelse

Datatilsynet mottar, dreier seg om arbeidsliv. Dette illustrerer at problemstillingen er praktisk viktig. Mange av henvendelsene handler nettopp om kontroll og overvåking av ansatte.¹¹⁵

Både arbeidsgivers adgang til kameraovervåking av ansatte og rett til innsyn i de ansattes e-post og annet elektronisk lagret materiale er regulert i egne forskrifter.¹¹⁶

Forskriftene er formelt sett nye av juli 2018, og de er nå gitt i medhold av arbeidsmiljøloven kapittel 9, men viderefører i all hovedsak reglene som tidligere fulgte av personopplysningsforskriften. Under arbeidet med ny personopplysningslov ønsket flere høringsinstanser at regelverket skulle revideres innholdsmessig, men Justis- og beredskapsdepartementet mente at dette eventuelt måtte vurderes i en separat prosess.¹¹⁷ Flere arbeidstakerorganisasjoner har derfor bedt om at Personvernkommisjonen skal få i mandat å utrede dette.

I 2018 behandlet EMD en sak mot Spania som gjaldt arbeidsgivers adgang til å foreta hemmelig kameraovervåking av ansatte på et supermarked.¹¹⁸ Kameraovervåkingen ble iverksatt etter at anselige pengesummer hadde forsvunnet over en lengre periode, og arbeidsgiver avdekket raskt gjennom

¹¹⁴ Datatilsynet har utarbeidet flere informasjonssider og veiledere om det nye regelverket. Disse er tilgjengelige på Datatilsynets nettsted. Informasjonen dreier seg både om hvilke rettigheter enkeltpersoner har, og hvilke plikter virksomheter som behandler personopplysninger har.

¹¹⁵ Se Datatilsynets årsmelding for 2017 s. 19.

¹¹⁶ Forskrift av 2. juli 2018 om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale, og forskrift av 2. juli 2018 om kameraovervåking i virksomheter.

¹¹⁷ Se Prop. 56 LS (2017–2018) pkt. 31.3.1. Departementets begrunnelse var at hensynet bak lovforslaget som ble fremmet, i all hovedsak var å kunne få på plass en ny lov for å gjennomføre EUs personvernforordning.

¹¹⁸ *López Ribalda mfl. v. Spania* (1874/13 og 8567/13), 8. januar 2018. Ikke rettskraftig. Det var høring i EMDs storkammer november 2018. Endelig dom vil trolig bli avsagt i løpet av 2019.

overvåkingen at flere av de ansatte underslo penger. Etter spansk rett måtte arbeidsgiveren egentlig informere de ansatte om at de satt opp overvåkningskameraer – slik reglene også er i Norge. Spanske domstoler aksepterte likevel at dette ikke var blitt gjort, fordi det forelå rimelig mistanke om underslag og arbeidsgiveren ikke hadde mindre inngripende alternativer for å oppklare saken. EMD var uenig i denne argumentasjonen.

EMD mente at de ansatte på grunn av regelverket hadde en berettiget forventning om personvern, og at arbeidsgiver kunne ha informert om overvåkingen og samtidig ivaretatt sine interesser. EMD konkluderte derfor med at det forelå en krenkelse av statens positive forpliktelse til å beskytte privatlivet etter EMK artikkel 8. Saken er brakt inn for EMDs storkammer og er ikke rettskraftig.

«Offentlige og private virksomheter behandler store mengder informasjon om oss. For at retten til privatliv skal bli ivaretatt er det viktig at behandlingen er i tråd med grunnleggende personvern hensyn.»

Ytringsfrihet

Håndteringen av hatefulle ytringer og ansattes ytringsfrihet er to vedvarende utfordringer på ytringsfrihetsområdet. Samtidig er forslaget om ny medieansvarslov et skritt i riktig retning.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven § 100 ☉ EMK art. 10
☉ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 19

Lov om medieansvar og kildevern

Våren 2018 ble forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) sendt på høring.¹¹⁹ Forslaget innebærer en oppdatering og samling av gjeldende særregulering av rettslig ansvar på medieområdet. Det introduserer også enkelte nye lovregler.

NIM ønsker forslaget svært velkommen. Hensynene bak lovutredningen harmonerer godt med hvorfor NIM tidligere har etterlyst et slikt lovarbeid: (i) Tilstrebe teknologinøytrale regler, (ii) fjerne rettslig usikkerhet og (iii) ta stilling til hva som er en rimelig balanse mellom ytringsfriheten og andre hensyn eller rettigheter.¹²⁰ Et eksempel er balanseringen mot retten til privatliv for «nye» problemstillinger i kjølvannet av den

teknologiske utviklingen, slik som ansvaret for brukergenerert innhold på nett.

Hovedmålet med lovforslaget er å understøtte redaktørstyrte mediers rolle som garantister for en åpen og offentlig opplyst samtale, slik Grunnloven § 100 sjette ledd pålegger statens myndigheter å gjøre. NIM er glad for at dette målet prioriteres. I tillegg til å være en opplysningskanal og tilrettelegger for samfunnsdebatten, har slike medier en viktig funksjon som *offentlig vaktbikkje*. Alle disse funksjonene er vesentlige for å realisere viktige hensyn bak ytringsfriheten.¹²¹

Fra NIMs ståsted har det vært viktigst at myndighetene utreder medieansvarsproblestillinger og vurderer behovet for ny lovregulering. Menneskerettslig har staten en *vid skjønnsmarin* til selv å vurdere hvilke reguleringer man velger. NIM mener at

¹¹⁹ Høringsbrev fra Kulturdepartementet av 9. mai 2018. NIMs høringsuttalelse av 1. oktober 2018 er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹²⁰ Se bl.a. NIMs årsmelding 2017 s. 36 flg.

¹²¹ Ibid. s. 35.

Kulturdepartementet har gjort et grundig og godt arbeid med lovforslaget, og at de har gitt gode vurderinger av de menneskerettslige rammene. Dette er positivt. Kvaliteten på nasjonale lovgivningsprosesser med menneskerettslige implikasjoner har betydning for den menneskerettslige vurderingen.¹²²

NIMs høringsuttalelse fremhevet at man av hensyn til den teknologiske utviklingen må være bevisst på at lovens virkeområde ikke må bli for snevert og for lite fremtidsrettet. Mediebransjen er stadig i utvikling, nye aktører kommer til, og det er ikke lenger et tydelig skille mellom hva som er «avis» og «ikke-avis». Blogg er et eksempel på et format som er vanskelig å definere.

Grensedragningsproblematikk kan også tas tak i ved å se på behovet og mulighetene for regulering av medier som faller utenfor grensene. Dette inkluderer blogger og lignende, men også sosiale medier og internett-plattformer, som Facebook og Google. Slike internasjonale, kommersielle aktører har stor makt over det digitale ordskiftet – og dermed ytringsfriheten og privatlivet på internett. Dette er menneskerettslige spørsmål som myndighetene bør være bevisst på.¹²³

Lovforslaget berører også spørsmål om taushetsplikt for journalister og redaktører. Dette knytter seg til spørsmål om kildevern. Høsten 2018 ble et endringsforslag av kildevernreglene i straffeprosessloven og tvisteloven sendt på høring.¹²⁴ Forslaget er ment å innebære en skjerping av lovens vilkår for når pressen kan pålegges å identifisere en kilde, og slik gi bedre uttrykk for den terskelen som følger av praksis fra EMD og Høyesterett.¹²⁵ Det er et godt mål.¹²⁶ NIM har avgitt en høringsuttalelse til forslaget, hvor vi foreslår noen endringer til hvordan ordlyden enda bedre kan få frem den høye menneskerettslige terskelen for kildeverninngrep.¹²⁷ NIM mener at slike tilstøtende spørsmål bør utredes mer helhetlig i fremtiden. I tillegg til kildevernspørsmål inkluderer dette blant annet problemstillinger knyttet til etterforskning og tvangsmidler mot pressen samt spørsmål om pressens innsynsrett.

Menneskerettslige skranker knyttet til pressens kildevern utfordres også av regjeringens forslag til ny lov om Etterretningstjenesten, som ble sendt på høring november 2018.¹²⁸

¹²² Dette illustreres av en rekke nye EMD-saker om avveieringer knyttet til EMK art. 8, 9 eller 10.

¹²³ Se også NIMs årsmelding 2017 s. 37–38.

¹²⁴ Høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 24. september 2018. Departementet har ikke tatt endelig stilling til om gjeldende straffeprosesslov skal endres på bakgrunn av forslagene, eller bør følges opp i ny straffeprosesslov (pkt. 1.3).

¹²⁵ Jf. bl.a. *Goodwin v. Storbritannia* (17488/90) avs. 39.

¹²⁶ Se NIMs tidligere anbefaling i NIMs årsmelding 2017 s. 40.

¹²⁷ NIMs høringsuttalelse (ikke ferdigstilt i skrivende stund) vil gjøres tilgjengelig på www.nhri.no.

¹²⁸ Forsvarsdepartementets høringsbrev av 12. november 2018. Forslaget omtales nærmere under temaet *Personvern* i årsmeldingen. I skrivende stund er NIM ikke ferdig med å gjennomgå forslaget. NIMs høringsuttalelse vil gjøres tilgjengelig på www.nhri.no.

ANBEFALING

- Problemstillinger knyttet til etterforskning og tvangsmidler mot pressen, kildevern og pressens innsynsrett bør utredes mer helhetlig.
-

Varsling og ytringsfrihet i arbeidslivet

Våren 2018 ble NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern lagt frem av Varslingsutvalget.¹²⁹ Det er positivt at varslingsinstituttet har vært gjenstand for en offentlig utredning. Et velfungerende varslingsinstitutt er viktig for å forvalte samfunnets ressurser¹³⁰ og for oppfyllelsen av flere av hensynene bak ytringsfriheten. NIM er også positiv til utvalgets tilnærming om å se på varslingsinstituttet i en større sammenheng, som en del av spørsmål om ytringsfrihet og ytringskultur på arbeidsplassen.

«Varsling» kan sammenfattes som en særlig form for ytring (om kritikkverdige forhold) som er så viktig at den gis et forsterket vern ut over det alminnelige vernet mot inngrep som følger av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.¹³¹ Dette perspektivet forsvinner noen ganger i varslingsdebatten: Utgangspunktet er at alle har ytringsfrihet. Varsling er «kun» en

ytterligere spesialregulering av den alminnelige ytringsfriheten som også gjelder for ansatte – og som det er en høy terskel å gripe inn i med henvisning til den arbeidsrettslige lojalitetsplikten.¹³² Slik NIM har kommentert i tidligere årsmeldinger,¹³³ peker også utvalgets utredning på at ytringsfriheten i arbeidsforhold tidvis begrenses mer enn det er rettslig adgang til, bevisst eller ubevisst. Grunner til dette kan være manglende kunnskap om ytringsfrihetens rettslige stilling eller dårlig ytringsmiljø.

Dette er problematisk. Gode rammevilkår for at ansatte kan og vil benytte sin ytringsfrihet, ligger i kjernen av ytringsfriheten. Samfunnet er avhengig av ansattes, og særlig offentlig ansattes, stemmer for å få en så god og opplyst samfunnsdebatt som mulig. Ikke minst for at det skal legges til rette for informerte beslutningsprosesser og kontroll av myndighetene. Flere av utfordringene knyttet til varslingsinstituttet og ansattes ytringsfrihet handler vel så mye om kultur som juss. Likevel har dagens lovregulering av varslingsinstituttet et forbedringspotensial med tanke på formålet om å styrke ytringsfriheten i arbeidsforhold.

¹²⁹ Høringsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet av 25. april 2018. NIMs høringsuttalelse av 10. september 2018 er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹³⁰ Varsling sparer samfunnet årlig for en halv til tolv milliarder kroner ifølge beregninger fra Oslo Economics utført ifm. NOU 2018: 6, se s. 38. Undersøkelser fra andre land viser også at nytten ved et godt varslingsinstitutt i stor grad overstiger kostnadene, f.eks. et nytte-kostnadsforhold på mellom 14:1 og 52:1 (USA) og 22:1 og 37:1 (Frankrike), se s. 40–41.

¹³¹ I dag er det kun varsling i arbeidslivet som er lovregulert, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 2 a.

¹³² Se bl.a. Sivilombudsmannens sak 2015/940.

¹³³ Bl.a. NIMs årsmelding 2017 s. 41–43

FAKTABOKS

- ★ 100 000–320 000 opplever kritikkverdige forhold årlig.
- ★ 10 000–160 000 forhold viser seg ikke å være kritikkverdige.
- ★ 25 000–140 000 faktisk kritikkverdige forhold blir ikke varslet om.
- ★ 25 000–140 000 faktisk kritikkverdige forhold blir varslet.
- ★ 7 000–80 000 varsler om faktisk kritikkverdige forhold tas ikke til følge.
- ★ 18 000–60 000 faktisk kritikkverdige forhold blir forbedret.

Kilde: Oslo Economics 2016 / NOU 2018: 6 s. 34.

NIM støtter flere av utvalgets foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven for å realisere dette formålet. Dette inkluderer utvidelse av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse til å inkludere hensyn til godt ytringsklima og å henvise til ytringsfriheten i varslingsbestemmelsene. Vi støtter opprettelsen av et eget varslingsombud, hvor NIM mener rådgiverfunksjonen er viktigst, og støtter at det iverksettes opplæringstiltak.

I tillegg mener NIM at behovet for en egen varslingslov bør utredes. Slik blant annet #metoo-kampanjen har belyst, er

ubalanserte maktkonstellasjoner og maktmisbruk ikke fenomener som bare finnes i arbeidslivet. Dette kan også skape utfordringer på mindre regulerte områder, slik som i organisasjonslivet eller i utdannings-situasjoner – der endringer i arbeidsmiljøloven ikke har innvirkning.

ANBEFALING

- Regjeringen bør følge opp NOU 2018: 6 innen rimelig tid. Lovreguleringen av varslingsbør utformes på en slik måte at ytringsfriheten ivaretas i størst mulig grad. Arbeidet med å sikre ansattes ytringsfrihet gode rammevilkår, både rettslig og faktisk, må prioriteres.

Hatefulle ytringer

Hatytringer rammer enkeltpersoner, utsatte grupper og samfunnet som helhet. Forebygging og bekjempelse av hets og hatytringer er derfor viktig av mange grunner.

En sentral grunn er å ivareta menneskerettslige forpliktelser. Etter Grunnloven § 100 sjette ledd skal myndighetene legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Hatytringer undergraver denne samtalen ved at de kan føre til at enkeltindivider og grupper vegrer seg for å delta i det offentlige ordskiftet. Norge har i tillegg særlige menneskerettslige forpliktelser til å hindre og forby visse former for hatefulle og diskriminerende ytringer for blant annet å

hindre at hat mot utsatte grupper sprer seg i offentligheten.¹³⁴

I NIMs årsmelding for 2017 behandles hatefulle ytringer i et eget kapittel. Der omtales betydningen av internett og sosiale medier, distinksjonen mellom lovlige og ulovlige hatefulle ytringer og tiltak mot hatefulle ytringer.¹³⁵

Det er verdt å merke seg at det som omtales som «hatefulle ytringer» i dagligtalen, ofte vil romme mer enn de hatefulle ytringene som rammes av straffeloven § 185. Blant annet av hensyn til ytringsfriheten er det visse vilkår og en viss terskel som må være overskredet for at en hatefull ytring er straffbar.¹³⁶ I tillegg rammes kun ytringer mot enkelte bestemte grupper av § 185: (a) hudfarge, nasjonalitet eller etnisitet, (b) religion og livssyn, (c) homofil orientering eller (d) nedsatt funksjonsevne.¹³⁷ Grenseoppgangen mellom lovlige og ulovlige hatefulle ytringer kan være vanskelig i praksis. En klarere forståelse av grensen er viktig – både for å

forebygge ulovlige hatefulle ytringer og for å tydeliggjøre hvilken hets som ligger under terskelen for hva som er ulovlig etter § 185, og som dermed må håndteres gjennom andre straffebestemmelser eller andre tiltak enn de strafferettslige.¹³⁸

Tiltak som kan ha effekt mot hatefulle ytringer, er holdningsskapende arbeid, undervisning, mer forskning og økt kompetanse hos ulike aktører. I regjeringens strategi mot hatefulle ytringer fra november 2016 lanseres det flere slike tiltak.¹³⁹ Det er positivt at mange av disse er iverksatt eller gjennomført.¹⁴⁰ Det er likevel fortsatt uklart hvordan to av tiltakene følges opp.¹⁴¹ Dette gjelder prioritering, ressurser og kompetanseheving i politiet (tiltak 10) og nasjonal statistikk over hatefulle ytringer (tiltak 12).

Ved utgangen av 2018 er det fortsatt kun Oslo politidistrikt som har en spesialisert gruppe for hatkriminalitet (Manglerud politistasjon). Dette er en ganske liten gruppe som har vært under press. Mange aktører

¹³⁴ Se bl.a. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 20 (2) og flere bestemmelser i FNs rasediskrimineringskonvensjon.

¹³⁵ NIMs årsmelding 2017 s. 45–53.

¹³⁶ I 2018 kom en ny dom fra Høyesterett hvor det understrekes at utelukkende sjikanøse ytringer har mindre vern, og at terskelen for straffbarhet da er lavere. Se HR-2018-674-A.

¹³⁷ 4. juli 2018 sendte Justis- og beredskapsdepartementet en enpersonsutredning om det strafferettslige diskrimineringsvernet på høring, som bl.a. tok opp spørsmålet om flere grupper bør inkluderes i strl. § 185 (kjønn, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, seksuelle orientering). NIMs høringsuttalelse til utredningen av 1. november 2018 er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹³⁸ Noen hatytringer under terskelen kan etter forholdene rammes av andre mer generelle straffebud, f.eks. trusler (strl. § 263), oppfordringer til straffbar handling (§ 183), hensynsløs atferd (§ 266) og krenkelse av privatlivets fred (§ 267). Justis- og beredskapsdepartementet har (høringsbrev 26. juni 2018) lagt frem et lovforslag tilknyttet bildespredning, som vil innebære at ytterligere privatlivskrenkelser straffes.

¹³⁹ *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer*, 21. november 2016.

¹⁴⁰ Statusrapport per oktober 2018, Barne- og likestillingsdepartementet. Tiltak 23 om kunnskapsinnhenting, hvor fire ulike forskningsoppdrag er iverksatt/ferdigstilt, er eksempler på god oppfølging.

¹⁴¹ Som tidligere kommentert i NIMs årsmelding 2017 s. 50–53.

som arbeider mot hatkriminalitet generelt, og hatefulle ytringer spesielt, er bekymret for at det er store regionale forskjeller. NIM deler blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudets bekymring for om politiet, på grunn av manglende kunnskap, prioritering eller ressurser i landets ulike politidistrikter, i tilstrekkelig grad følger opp ulovlige hatefulle ytringer og annen hatkriminalitet¹⁴² i tråd med regjeringens strategi og riksadvokatens prioritering.¹⁴³ Politiet antar at det fremdeles er betydelige mørketall på feltet.¹⁴⁴

Hatefulle ytringer er en spesiell undergruppe av generell hatkriminalitet. Dette forutsetter spesiell kompetanse hos politi, påtalemyndighet og domstoler. I motsetning til andre straffebud som rammer hatkriminalitet, har straffeloven § 185 et perspektiv mer rettet mot grupper (enn kun individer). Bestemmelsen skiller seg også ut ved at den rammer ytringer som ikke nødvendigvis er motivert av hat, og ved at bestemmelsens yttergrenser har en klar grenseflate til ytringsfriheten – og derfor kan fordre en kompleks avveining av kryssende menneskerettigheter.

Selv om regjeringen har gitt uttalelser som kan gi et annet inntrykk, inkluderer den nasjonale statistikken over hatefulle ytringer og annen hatkriminalitet fortsatt kun tall over anmeldte forhold.¹⁴⁵ Statistikken inkluderer ikke antall saker som ender opp med å straffeforfølges, henlegges (og på hvilket grunnlag), påtales og pådømmes.¹⁴⁶ Statistikk over alle ledd i påtalekjeden vil bidra til kompetanseheving. Det vil også tydeliggjøre grensen mellom lovlige og ulovlige hatefulle ytringer.¹⁴⁷ Det er imidlertid bra at det er kommet en veileder for registrering av hatkriminalitet. Det er viktig å følge opp implementeringen av veilederen og sikre at anmeldelser av hatefulle ytringer får lik og god behandling i alle regioner.

Flere av FNs overvåkningsorganer har gjentatte ganger tatt opp Norges utfordringer med hatefulle ytringer og hatkriminalitet. Overvåkningsorganene har påpekt at myndighetene bør få på plass tilfredsstillende statistikk og styrke politiets kapasitet. I 2018 er dette igjen blitt kommentert av blant annet FNs menneskerettighetskomité og FNs rasediskrimineringskomité.¹⁴⁸

¹⁴² Se rapport fra Likestillings- og diskrimineringsombudet til FNs rasediskrimineringskomité oktober 2018 pkt. 3.1.5.1. I pkt. 3.1 og 3.2 har LDO flere vurderinger og anbefalinger til hva som bør gjøres.

¹⁴³ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018, *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandling i 2018 – Politiet og statsadvokatene* s. 7.

¹⁴⁴ *Hatkriminalitet, Anmeldelser 2017*, Politidirektoratet, 24. mai 2018 s. 5.

¹⁴⁵ F.eks. Norges svar til FNs rasediskrimineringskomité i CERD/C/NOR/23–24 avs. 98 om at statistikken fra 2017 vil bli utvidet til å inkludere påtalte og pådømte saker.

¹⁴⁶ *Hatkriminalitet, Anmeldelser 2017*, Politidirektoratet, 24. mai 2018.

¹⁴⁷ Eksempel på mer omfattende statistikk er statistikken som utarbeides av Oslo politidistrikt, se *Anmeldt hatkriminalitet 2017*, mars 2018.

¹⁴⁸ CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 16–17 og CERD/C/NOR/CO/23–24 avs. 11–14.

ANBEFALING

- ▶ Myndighetene bør sørge for at hvert politidistrikt prioriterer hatefulle ytringer og hatkriminalitet i henhold til det som er fastslått i regjeringens strategi. Det bør bygges opp et fagmiljø på feltet, blant annet ved å etablere hatkrimgrupper i flere politidistrikter.
 - ▶ Myndighetene bør sikre at hatefulle ytringer (spesielt) og hatkriminalitet (generelt) registreres etter klare og like retningslinjer nasjonalt. Statistikken bør fange opp alle ledd i påtalekjeden.
-



«Norge har menneskerettslige
forpliktelser til å hindre og forby
visse former for hatefulle og
diskriminerende ytringer.»

Religions- og trosfrihet

Forbud mot ansiktsdekkende plagg og legers reservasjonsrett har vært temaer på religionsfeltet i 2018.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven § 16 ☉ EMK art. 9
☉ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 18

Forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner

Sommeren 2018 ble det innført forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner og barnehager.¹⁴⁹ Forbudet er et eksempel på de komplekse problemstillingene som kan oppstå når den enkeltes religionsfrihet må balanseres mot samfunnsmessige interesser – i dette tilfellet hensynet til kommunikasjon og læringsmiljø i utdanning. NIM har spilt inn synspunkter i lovforberedelsen, og flere av våre innspill ble tatt hensyn til i regjeringens endelige lovforslag.¹⁵⁰ Blant annet er det i større grad differensiert mellom ulike utdanningssituasjoner, slik at forbudet for studenter og elever er begrenset til å gjelde i undervisningssituasjonen, og ikke i for eksempel friminutt, pauser og selvstudium. Departementet uttaler videre at de har vektlagt

hensynet til hvordan forbudet vil bli praktisert. Det er positivt.

NIM påpekte i høringsrunden at praksis fra FNs menneskerettighetskomité tyder på at komiteen stiller strengere krav til inngrep i religionsfriheten etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 18 (herunder gis staten mindre «skjønnsmargin»), enn hva EMD har gjort etter EMK artikkel 9. Denne forskjellen i praksis har siden NIMs høringsuttalelse blitt ytterligere bekreftet. Høsten 2018 behandlet menneskerettighetskomiteen for første gang enkeltsaker om forbud mot ansiktsdekkende plagg.¹⁵¹ Komiteen kom til at det franske forbudet mot slike plagg i det offentlige rom er i strid med religionsfriheten etter artikkel 18, fordi Frankrike ikke i tilstrekkelig grad hadde begrunnet hvorfor et slikt forbud var *nødvendig*. Dette er motsatt resultat av hva

¹⁴⁹ Prop. 51 L (2017–2018), Innst. 351 L (2017–2018), Lovvedtak 71 (2017–2018), ikrafttredelse 1. august 2018.

¹⁵⁰ Se bl.a. Prop. 51 L (2017–2018) s. 38. NIMs høringsuttalelse av 20. september 2017 er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁵¹ *Hebbadj v. Frankrike* (2807/2016) og *Yaker v. Frankrike* (2747/2016). Sakene er omtalt nærmere på www.nhri.no.

EMD tidligere har kommet til i vurderingen av det samme franske forbudet.¹⁵²

Den menneskerettslige vurderingen av lovforbud som griper inn i religionsfriheten, vil ikke kun avhenge av utforming i lovverket, men også av hvordan forbudet praktiseres. Selv om det norske forbudet både er snevrere og begrunnes i andre formål enn det franske forbudet, er de nye avgjørelsene fra FNs menneskerettighetskomité verdt å være oppmerksom på ved oppfølgingen og praktiseringen av det norske forbudet.

ANBEFALING

- ▶ Regjeringen bør legge opp til jevnlig evalueringer av hvordan forbudet mot ansiktsdekkende plagg i utdanningen praktiseres, for å sikre at de menneskerettslige forpliktelsene ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Religionsfrihet i arbeidslivet

Høsten 2018 avsa Høyesterett dom i sak der en fastlege var blitt sagt opp fordi hun av samvittighetsgrunner ikke ønsket å sette inn

spiral som prevensjonsmiddel.¹⁵³ Høyesterett kom til at oppsigelsen var ugyldig på avtalerettslig grunnlag, og trengte derfor ikke å ta stilling til om oppsigelsen også var i strid med legens religionsfrihet. Men fordi spørsmålet om religionsfrihet etter EMK artikkel 9 var viet stor oppmerksomhet, kommenterte Høyesterett likevel dette på generelt grunnlag.

Høyesterett konkluderte ikke om hvorvidt dagens reservasjonsforbud i fastlegeforskriften vil kunne være i strid med EMK artikkel 9 i en fremtidig sak. I stedet uttalte de at dette er et spørsmål som må vurderes konkret.¹⁵⁴ Høyesterett understreket at domstolene på dette feltet må være tilbakeholdne med å overprøve politiske myndigheters avveininger av legitime hensyn for om deres inngrep i religionsfriheten er nødvendig. Det politiske handlingsrom (skjønnsmarginen) utvides hvis religionsfriheten må avveies ikke bare mot kryssende samfunns-hensyn, men også mot andres rettigheter.¹⁵⁵ Høyesteretts vurderinger er i tråd med EMDs praksis i en rekke nyere saker. Praksis viser at kvaliteten på nasjonale lovgivnings- og avveiningsprosesser er av tiltagende betydning i EMDs prøving.¹⁵⁶

¹⁵² S.A.S v. Frankrike (43835/11). Se også *Belkacemi og Oussar v. Belgia* (37798/13) og *Dakir v. Belgia* (4619/12) fra 2017 om et lignende forbud i Belgia, der EMD mente EMK art. 9 ikke var krenket.

¹⁵³ HR-2018-1958-A. Se også *Domsoppsummeringer* i årsmeldingens del 3 samt NIMs kronikker i Aftenposten 19. oktober 2018 og i Tidsskrift for Den norske legeforening, november 2018, tilgjengelige på www.nhri.no.

¹⁵⁴ Et inngrep i EMK art. 9 er kun tillatt dersom tre vilkår er oppfylt: Inngrepet må ha lov hjemmel, ivareta et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Nødvendighetsvilkåret blir som oftest avgjørende, og vil typisk bero på en forholdsmessighetsvurdering mellom inngrep og formål.

¹⁵⁵ Se f.eks. *Eweida mfl. v. Storbritannia* (bl.a. 48420/10).

¹⁵⁶ Se f.eks. *Belkacemi og Oussar v. Belgia* (37798/13) om forbud mot ansiktsdekkende plagg og *Osmanoğlu og Kocabaş v. Sveits* (29086/12) om felles svømmeundervisning. EMD har generelt gitt statene en vid skjønnsmargin i vurderingen av om inngrep i religionsfriheten er nødvendig.

Fastlegers samvittighetskvaler er bare ett eksempel på at det kan oppstå konflikt mellom ansattes religiøse overbevisning og deres ansettelsesforhold. Andre eksempler fra Norge er politibetjenters eller NRK-nyhetsankeres rett til å bruke religiøse symboler (som hijab eller kors),¹⁵⁷ eller skoleansatte som på religiøst grunnlag ikke vil håndhilse på kvinner. Sistnevnte problemstilling ble behandlet i en sak for Diskrimineringsnemnda i 2018. Nemnda mente at den ansatte ikke ble diskriminert da hans engasjement ved en Oslo-skole ikke ble forlenget som følge av hans håndhilsenekt.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Se hhv. Likestillings- og diskrimineringsnemnda sak 08/2010 og 46/2014. Se også NIMS årsmelding 2017 s. 117–119.

¹⁵⁸ Sak 48/2018 fra Diskrimineringsnemnda. Avsagt under dissens 3-2.



Næringsliv og menneskerettigheter

Norges oppfølging av regjeringens handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter er fortsatt mangelfull. I 2018 økte NIM sin innsats på feltet.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)

Oppfølgingen av regjeringens handlingsplan og FNs prinsipper

NIM etterlyste i årsmeldingen for 2017 oppfølging av regjeringens handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter fra 2015.¹⁵⁹ Handlingsplanen følger opp FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.¹⁶⁰ Handlingsplanen la til grunn at det var behov for å samordne og koordinere rådgivning fra det offentlige, slik at norske selskaper kan bli møtt med likeverdige forventninger uavhengig av hvilken offentlig instans de er i kontakt med.¹⁶¹ Et tiltak i regjeringens handlingsplan er samlokalisering av ressurser i et veilednings-senter. «Et eventuelt senter vil kunne få en

rolle i å sikre enhetlig veiledning og formidle beste praksis, i tillegg til å være en direkte ressurs for næringslivet», heter det i handlingsplanen.

Videre påpekes behovet for «jevnlig vurdering» av hvorvidt det norske lovverket er oppdatert i henhold til internasjonale vedtak som berører næringsliv og menneskerettigheter, som nedfelt i FNs prinsipp nr. 3. I handlingsplanen står det: «Regjeringen vil derfor opprette en tverrdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Utenriksdepartementet som blant annet skal sikre slike gjennomganger.»

¹⁵⁹ *Næringsliv og menneskerettigheter*, Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper, oktober 2015. Se NIMs årsmelding 2017 s. 121–124.

¹⁶⁰ *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP)*, vedtatt av FNs menneskerettighetsråd i 2011.

¹⁶¹ Disse prinsippene uttrykker statenes forventninger til at næringslivet respekterer menneskerettighetene (prinsippene er ikke rettslig bindende), og statenes ansvar for å veilede og treffe tiltak for å bistå næringslivet på dette feltet.

NIM etterlyser fortsatt oppfølging fra regjeringens side med hensyn til etablering av et veiledningssenter eller andre former for koordinert statlig veiledning til næringslivet.

I løpet av 2018 har det vært flere nasjonale og internasjonale prosesser som berører spørsmål om samfunnsansvar og menneskerettigheter for næringslivet, og dermed også ansvaret for offentlige myndigheter. Prosesser om endringer i blant annet regnskapsloven, diskrimineringsloven, mineralloven og sameloven har betydning for næringsdrivende i Norge. Det er uklart om og i hvilken grad FNs veiledende prinsipper har vært vurdert i disse prosessene. Det er også uklart om det har vært tverrdepartemental koordinering av slike vurderinger.

NIMs strategi for næringsliv og menneskerettigheter

NIM er i oppstartsfasen med å øke egen innsats på området og vedtok høsten 2018 en strategi for menneskerettigheter og næringsliv.¹⁶² Strategien er forankret i FNs veiledende prinsipper. Fordi det er mange andre aktører på feltet i Norge, legger strategien til grunn at det vil gi liten tilleggsverdi om NIM bidrar med en *generell* tilnærming til overordnede problemstillinger om

menneskerettigheter og næringsliv. NIM vil heller forholde seg til temaet med en mer spesifikk menneskerettsfaglig (juridisk) tilnærming.

FNs prinsipp nr. 12 viser til «The International Bill of Human Rights»¹⁶³ og ILOs åtte kjernekonvensjoner. I tillegg vises det til ytterligere rettigheter som ofte er relevante for næringslivet, som urfolksrettigheter.¹⁶⁴ NIM vil, i henhold til strategien, bidra med menneskerettsfaglige innspill til relevante aktører om innholdet i disse rettighetene og hvordan de kan være aktuelle for ulike aktører i næringslivet.

I samsvar med strategien vil NIM følge med på flere internasjonale prosesser. Nye lover om plikt til menneskerettslige aktsomhetsvurderinger for selskaper av en viss størrelse i blant annet Storbritannia og Frankrike har generert diskusjoner om slik lovgivning også i Norge.¹⁶⁵ Flere har tatt til orde for at myndighetene bør utrede dette nærmere.¹⁶⁶ NIM støtter dette.

¹⁶² *Strategi for MR og næringsliv*, NIM, november 2018. Tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁶³ Med «The International Bill of Human Rights» forstås FNs menneskerettighetserklæring, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

¹⁶⁴ Avhengig av ulike forhold kan andre standarder være relevante, for eksempel rettighetene til urfolk, kvinner, nasjonale, etniske eller språklige minoriteter, barn, funksjonshemmede og fremmedarbeidere og deres familier, jf. kommentaren til FNs prinsipp nr. 12. Les mer om relevante spørsmål knyttet til urfolksområdet (bl.a. konsultasjonsplikten) under temaet *Urfolk* i årsmeldingen.

¹⁶⁵ Hvh. Storbritannias *Modern Slavery Act*, 26. mars 2015 og Frankrikes *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, 27. mars 2017.

¹⁶⁶ Se f.eks. rapporten *En norsk moderne slaverilov*, august 2018, utarbeidet av Raftostiftelsen i samarbeid med Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg og Initiativ for etisk handel.

ANBEFALING

- ▶ Regjeringen bør prioritere opprettelsen av et veiledningssenter eller etablere ordninger som utgjør gode alternativer, samt å prioritere tverrdepartementalt arbeid på dette feltet – for å gi veiledning til næringslivet og sikre jevnlig gjennomgang av lovverket.
-



«I 2018 har det vært flere nasjonale og internasjonale prosesser som berører spørsmål om samfunnsansvar og menneskerettigheter for næringslivet, og dermed også ansvaret for offentlige myndigheter.»

Urfolk

I 2018 har flere lovgivningssaker som berører urfolk, vært oppe til debatt. Grunnloven § 108 om urfolks rettigheter diskuteres av Stortinget, og ny lovgivning om konsultasjonsplikt er foreslått.¹⁶⁷

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven § 108 ☉ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 ☉ ILO-konvensjon nr. 169 ☉ FNs urfolkserklæring ☉ FNs rasediskrimineringskonvensjon

Samene som folk og urfolk i Grunnloven

I Grunnloven § 108 heter det etter språk-reformen i 2014: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunns-liv.»¹⁶⁸ I Stortinget er det blitt fremmet tre ulike endringsforslag til denne bestemmelsen. Forslagene angår hvorvidt samene skal omtales som et «folk», et «urfolk», eller som «folk og urfolk», istedenfor «folkegruppe».¹⁶⁹

Ingen av forslagene har som formål å endre rettstilstanden, men å gjenspeile gjeldende rett. Ordlyden i den norske grunnlovsbestemmelsen ble formulert av Samerettsutvalget i NOU 1984: 18. Den internasjonale utviklingen har vært betydelig de siste tretti årene, og begrepet «folkegruppe» (eng. «population») brukes ikke lenger i for eksempel FN-kontekst.¹⁷⁰

I 2011 ble Sveriges grunnlov endret slik at den henviser til «Samiska folkets []», og Finlands grunnlov har siden 1999 hatt en

¹⁶⁷ I tillegg til urfolkstemaene som behandles her, behandles temaet «Vold og overgrep i samiske samfunn» under temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingen.

¹⁶⁸ Tidligere § 110a, som ble vedtatt i 1988. Bestemmelsen markerer en slutt på tidligere assimileringspolitikk. Til grunn for bestemmelsen ligger bl.a. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27.

¹⁶⁹ Dokument 12:1 (2014–2015), Dokument 12:28 (2015–2016) og Dokument 12:37 (2015–2016). I skrivende stund venter forslagene på andregangsbehandling i inneværende stortingsperiode.

¹⁷⁰ ILO-konvensjon nr. 107 fra 1957, som Norge ikke hadde ratifisert, brukte ordlyden «indigenous and tribal populations», men den ble i 1989 erstattet av ILO-konvensjon nr. 169, som bruker ordlyden «indigenous and tribal peoples», se videre NOU 1997: 5 pkt. 3.3.2 samt 3.2.2. I FNs urfolkserklæring brukes også ordlyden «Indigenous peoples». FNs menneskerettighetskomité bruker både «Sami indigenous people/peoples» og «Sami people/peoples», se f.eks. CCPR/C/79/Add 112 avs. 10 og 17, CCPR/C/NOR/CO/6 avs. 14 og CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 36–37.

uttrykkelig anerkjennelse av samene som urfolk («Samerna såsom urfolk»).¹⁷¹

Sametingets plenum har gitt tilslutning til forslaget om «[...] det samiske folk, som er landets urfolk, [...]».¹⁷²

NIM mener at Grunnloven i størst mulig grad bør gjenspeile den internasjonale begrepsbruken, som også har vært anerkjent av norske myndigheter gjennom lengre tid. De tre forslagene Stortinget skal ta stilling til, bygger alle på begreper («folk» og «urfolk») som lenge har vært anvendt i folkeretten. Både «folk» og «urfolk» kan på selvstendig grunnlag erstatte «den samiske folkegruppe», og disse to termene er ikke gjensidig utelukkende.¹⁷³ Forslaget til nordisk samekonvensjon mellom Norge, Sverige og Finland, som ble fremforhandlet i 2017, anvender ordlyden: «[...] samene som folk og urfolk i de tre statene har en egen kultur, et eget samfunnsliv og egne språk som strekker seg over statenes grenser».¹⁷⁴ NIM anser at denne begrepsbruken reflekterer at det samiske folk både er folk og urfolk.

Dersom Stortinget velger å la ordlyden med «folkegruppe» bli stående, vil Grunnloven § 108 stå med en ordlyd som ikke er i samsvar med den internasjonale rettsutviklingen på dette området.¹⁷⁵

Statens urfolksrettslige konsultasjonsplikt

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 nr. 1 forplikter staten til å konsultere urfolket det gjelder, spesielt gjennom deres representative institusjoner, i spørsmål om lovgivning eller administrative tiltak som vil berøre dem direkte.

Det må være en sammenheng mellom tiltaket og vedkommende urfolk. Konsultasjoner skal ifølge konvensjonen skje gjennom urfolks representative institusjoner. Sametinget, som samenes folkevalgte organ, har konsultasjonsrett i saker som kan få direkte betydning for samer i Norge.¹⁷⁶ Det er vedtatt egne prosedyrer for konsultasjoner som i utgangspunktet gjelder forholdet mellom statlige myndigheter og Sametinget. Prosedyrene er også blitt anvendt ved konsultasjoner med andre representanter for samiske interesser, slik

¹⁷¹ Den svenske Regeringsformen 1 kapittel 2 §, Finlands Grundlag § 17, jf. Sametingslagen (17.7.1995/974) § 1. Se også Dokument 16 (2011–2012) s. 214 flg.

¹⁷² Sametingets plenum sak 037/15.

¹⁷³ Se Lønning-utvalgets utredning Dokument 16 (2011–2012) s. 214 flg., kontroll- og konstitusjonskomiteen Innst. 187 S (2013–2014) samt *Betenkning om endring av Grunnloven § 108 og om Grunnloven på samisk*, Carsten Smith, 27. juni 2015.

¹⁷⁴ Jf. fortalen til forslag til nordisk samekonvensjon, slik forslaget foreligger i skrivende stund. Konvensjonen er foreløpig ikke vedtatt. Forslaget og ytterligere informasjon er tilgjengelig på www.regjeringen.no.

¹⁷⁵ Se mer i NIMs uttalelse til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om endringer i Grunnloven § 108, 19. desember 2018, tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁷⁶ NOU 2007: 13 Den nye sameretten pkt. 24.

som samiske næringsorganisasjoner.¹⁷⁷ Staten, gjennom regjeringen, departementene, direktorater og andre underliggende etater og organer, omfattes av den gjeldende ordningen for konsultasjoner. I tillegg vil statsforetak og private rettssubjekter som utøver offentlig myndighet, også omfattes av plikten. Stortinget kan i noen tilfeller også ha konsultasjonsplikt.¹⁷⁸ Konsultasjonsreglene kommer i tillegg til forvaltningsorganenes alminnelige saksbehandlingsregler.¹⁷⁹

Høsten 2018 fremla regjeringen et forslag hvor det foreslås å lovfeste konsultasjonsplikten i et nytt kapittel i sameloven.¹⁸⁰ Lovforslaget er en oppfølging av forslagene fra Samerettsutvalget, som foreslo en egen saksbehandlings- og konsultasjonslov.¹⁸¹ Forslagets § 4-2, jf. § 4-1 første ledd legger til grunn at både Sametinget, samiske institusjoner, rettighetshavere og representanter for ulike samiske interesser har en konsultasjonsrett i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.¹⁸² Hvem som er representativ, og hvem som har konsultasjonsrett på vegne av samiske interesser, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.¹⁸³

Konsultasjoner er ett av virkemidlene for å bidra til gjennomføring av statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 169 for å ivareta interessene til samene som urfolk. Likevel vil dette alene ofte ikke være tilstrekkelig for å sikre rettighetene for de samiske interessene som kan bli direkte berørt av et tiltak.

FNs menneskerettighetskomité har i 2018 anbefalt Norge å lovfeste den statlige konsultasjonsplikten.¹⁸⁴

NIM har i sin høringsuttalelse til lovforslaget stilt seg positiv til å lovfeste konsultasjonsplikten i et nytt kapittel i sameloven slik departementet foreslår. Det nye kapitlet omhandler blant annet hva som anses som konsultasjoner i god tro og med formål om å oppnå enighet, i hvilke saker og på hvilket stadium av saksprosessen det skal konsulteres, hvem som har plikt til å konsultere, hvem som skal konsulteres, og virkningen av brudd på konsultasjonsreglene.¹⁸⁵

NIM gjennomførte i 2017–2018 en undersøkelse for å kartlegge omfanget, temaene og utfallet av konsultasjoner mellom Sametinget og statlige myndigheter i perioden

¹⁷⁷ Vedtatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005. Til grunn for resolusjonen ligger konsultasjonsavtale mellom regjeringen og Sametinget av 11. mai 2005. Det er laget en egen veileder for konsultasjonsprosedyrene. Sametinget har også inngått egne avtaler med enkelte statlige organer, fylkeskommuner og kommuner som bidrar til å konkretisere konsultasjonspliktens gjennomføring lokalt og regionalt.

¹⁷⁸ Se Prop. 116 L (2017–2018) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)* s. 7 og s. 72–73. Stortingets konsultasjonsplikt foreslås ikke lovfestet i Sameloven.

¹⁷⁹ NOU 2007: 13 s. 918.

¹⁸⁰ Prop. 116 L (2017–2018).

¹⁸¹ NOU 2007: 13 kap. 17 og 18.

¹⁸² Om forslagets avgrensninger av konsultasjonsplikten, se Prop. 116 L s. 63–64.

¹⁸³ Prop. 116 L (2017–2018), jf. NOU 2007: 13 s. 834–835.

¹⁸⁴ CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 37.

¹⁸⁵ Se nærmere i NIMs høringsuttalelse fra 14. januar 2019, tilgjengelig på www.nhri.no.

2005–2017. Svarene viser at det er gjort flere grep for å sikre effektiv gjennomføring av statens konsultasjonsforpliktelser, men at det er ulik konsultasjonspraksis i ulike departementer. Den viser også at konsultasjoner sjelden er tilstrekkelig for å oppnå enighet mellom Sametinget og statlige myndigheter, og at det særlig er i arealinn-greps- og arealforvaltningssaker at det ikke oppnås enighet.¹⁸⁶ Undersøkelsen gir grunnlag for å anbefale at myndighetene foretar en systematisk kartlegging av erfaringene fra urfolksrettslige konsultasjoner, og at det iverksettes forskning som kan gi en kunnskapsbasert tilnærming til vurderingen av hvor effektivt statens forpliktelser på området gjennomføres.

ANBEFALING

- ▶ Myndighetene bør sikre at konsultasjonsretten gjennomføres i tråd med menneskerettslige standarder.
 - ▶ Stortinget bør lovfeste statens konsultasjonsplikt på en egnet måte, samt iverksette tiltak for å sikre at konsultasjonsplikten blir overholdt på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.
-

Behov for endringer i reindriftsloven

Reindriftsloven som ble vedtatt i 2007, ble allerede samme år anbefalt revidert av Samerettsutvalget II når det gjaldt bestemmelsene som regulerer de underliggende rettighetsforholdene og forholdet mellom reindriftsretten og andre rettigheter.¹⁸⁷ To nyere dommer fra Høyesterett har aktualisert spørsmålet om endringer i reindriftsloven, se Jovsset Ante Sara-saken og Femund Sijte-saken.¹⁸⁸

Sistnevnte sak handlet om erstatning for skade etter reindriftsloven § 67 og hvorvidt ansvarsordningen med objektivt og solidarisk erstatningsansvar i reindriftsloven utsatte reindriftsinteressene for diskriminering sammenliknet med eiere av andre beitedyr. I diskrimineringsvurderingen måtte det tas hensyn til vernet av samisk kultur som følger av Grunnloven §§ 98 og 108, samt en rekke folkerettslige forpliktelser.¹⁸⁹

Slik faktum var i saken, trengte ikke Høyesterett å konkludere i spørsmålet om reindriftslovens § 67 innebar en diskriminering av samisk reindrift generelt. Høyesterett etterlyste imidlertid en snarlig revisjon av reindriftsloven, herunder regelen om solidaransvar, for å bringe denne mer i samsvar med Grunnloven og de folkerettslige reglene på området. Det ble vist til at solidaransvaret etter reindriftsloven innebærer et klart mer vidtrekkende ansvar enn den ansvarsregelen

¹⁸⁶ Undersøkelsen omtales nærmere i høringsuttalelsen (ibid.). Hele undersøkelsen er tilgjengelig på www.nhri.no.

¹⁸⁷ NOU 2007: 13 kapittel 16 og pkt. 24.4.

¹⁸⁸ Jf. hhv. HR-2017-2428-A og HR-2018-872-A. Førstnevnte omtales i NIMs årsmelding 2017 s. 105, og er i skrivende stund klaget inn for FNs menneskerettighetskomité.

¹⁸⁹ Bl.a. FNs rasediskrimineringskonvensjon, ILO-konvensjon nr. 169 (særlig art. 4, 5 og 6) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (særlig art. 27).

som følger av beiteloven. Videre kan det stilles spørsmål ved om bestemmelsen utsetter reineiere for diskriminering sammenlignet med eiere av andre beitedyr. Det ble også vist til at FNs menneskerettighetskomité har kritisert Norge for ikke å ha fulgt opp utredningen fra Samerettsutvalget II fra 2007, som tok til orde for revisjon av reindriftsloven.¹⁹⁰

Et annet argument for å revidere reindriftsloven er at reineiere ikke har adgang til å bruke jordskifteretten for å løse interne beitekonflikter, mens den er tilgjengelig for å løse beitekonflikter i jordbruket.¹⁹¹ Også dette kan være problematisk med hensyn til menneskerettslig diskrimineringsbeskyttelse.¹⁹² Spørsmålene om behovet for endrete lovreguleringer av reineieres solidariske erstatningsansvar og jordskifterettens kompetanse er godt utredet, men regjeringen har ennå ikke behandlet forslagene.¹⁹³

ANBEFALING

- ▶ Regjeringen bør følge opp forslaget om revisjon av reindriftsloven og vurdere å styrke jordskifterettens kompetanse til å avgjøre saker om beitekonflikter i reindriften.
 - ▶ Myndighetene må sikre at reindriftsloven, herunder reglene om reintallsreduksjon og samenes rett til reell deltakelse i forvaltningen av samisk reindrift, praktiseres i tråd med menneskerettslige krav.
-

¹⁹⁰ CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 36–37.

¹⁹¹ Se jordskiftelova § 3-8 (4), jf. reindriftsloven § 59 (4) og Ot.prp.nr. 25 (2006–2007) s. 69 flg. Jordskifteretten har flere kompetanseområder etter reindriftsloven, men mangler kompetanse å endre regler om intern beitebruk.

¹⁹² *Den samiske dimensjonen i rettsvesenet*, rapport fra arbeidsgruppe (Selfors mfl.), Domstolsadministrasjonen 2011, s. 11.

¹⁹³ Om solidarisk ansvar, se NOU 2007: 13 kap. 16.5, og om jordskifteretten, se NOU 2001: 35 s. 105 og 177 og Landbruks- og matdepartementets rapport *Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften*, 23. mars 2016. Sametinget har i samråd med Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) nedsatt et eget reindriftslovutvalg med mandat til å komme med forslag til endringer av reindriftsloven.

«FNs menneskerettighetskomité har kritisert Norge for ikke å ha fulgt opp utredningen fra Samerettsutvalget II fra 2007, som tok til orde for revisjon av reindrifftsloven.»

Nasjonale minoriteter

En ny stortingsmelding om nasjonale minoriteter er varslet. Det er bra at de nasjonale minoritetenes forhold følges opp med ambisjoner om å styrke deres språk, kultur og situasjon.

SENTRALE BESTEMMELSER: ⦿ Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter ⦿ Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk
⦿ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27
⦿ FNs rasediskrimineringskonvensjon

Ny stortingsmelding om nasjonale minoriteter

I 2018 varslet regjeringen at de vil starte arbeidet med en stortingsmelding om nasjonale minoriteter. Formålet er å beskrive utviklingen de siste 20 årene og foreslå hvordan regjeringen kan bidra til å styrke de nasjonale minoritetenes språk, kultur og situasjon i Norge.¹⁹⁴ Det er bra. Den eneste stortingsmeldingen så langt om nasjonale minoriteters forhold er fra 2001.¹⁹⁵

Norge har fem nasjonale minoriteter: rom/sigøynere, tatere/romanifolk, kvener/norskfinnere, jøder og skogfinnere. Felles for de nasjonale minoritetene er deres langvarige historie og tilknytning til Norge, samt deres

historiske erfaringer med statlige diskriminerende og assimilerende tiltak.¹⁹⁶

Videre har Stortinget oppnevnt en kommisjon for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor kvener/norskfinnere og samer.¹⁹⁷ Kommisjonen skal levere sin rapport til Stortinget 1. september 2022. NIM hilser disse initiativene velkommen og vil understreke viktigheten av at både regjeringen og kommisjonen utfører sitt arbeid i dialog med de berørte nasjonale minoritetene.

Internasjonale anbefalinger

I arbeidet med en stortingsmelding om nasjonale minoriteter bør regjeringen vurdere den kritikken og de anbefalingene Norge har fått fra internasjonale

¹⁹⁴ Pressemelding fra 20. september 2018 på www.regjeringen.no. Det tas sikte på å være ferdig i 2020.

¹⁹⁵ St.meld. nr. 15 (2000–2001).

¹⁹⁶ De historiske likhetstrekkene til tross: De nasjonale minoritetene er fem svært ulike grupper med hver sitt språk og hver sin kultur. Innenfor gruppene finnes også stort mangfold.

¹⁹⁷ Innst. 408 S (2017–2018).

overvåkningsorganer når det gjelder politikken overfor nasjonale minoriteter.

Norges politikk overfor nasjonale minoriteter er særlig basert på Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (rammekonvensjonen) og Den europeiske pakt for regions- eller minoritets-språk (minoritetsspråkpakten).¹⁹⁸ Begge konvensjonene overvåkes av Europarådets ministerkomité, som gjennom resolusjoner gir anbefalinger som skal sikre en helhetlig gjennomføring av konvensjonene. I 2018 vedtok ministerkomiteen anbefalinger til Norge om gjennomføring av både rammekonvensjonen og minoritetsspråkpakten. Det ble blant annet gitt anbefalinger om tiltak («immediate action») for oppfølging av tater-/romaniutvalgets rapport (NOU 2015: 7), sikring og utvikling av kulturene til ulike nasjonale minoriteter og styrking av minoritetenes kjennskap til klageordningene hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda.¹⁹⁹ Ministerkomiteen anbefalte også å styrke språkene kvensk, romani og romanes.²⁰⁰ Også FNs rasediskrimineringskomité har i sine kommentarer til Norge vært opptatt av nasjonale minoriteters forhold.²⁰¹ Rasediskrimineringskomiteen

har anbefalt å styrke kulturene og språkene til rom/sigøynere, tatere/romanifolk og kvener/norskfinner. I tillegg har komiteen tatt opp utfordringer knyttet til hatefulle ytringer og hatkriminalitet, et område hvor flere av de nasjonale minoritetene er utsatt.²⁰²

Oppfølging av disse anbefalingene er også relevante med tanke på implementering av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Etter FNs menneskerettighetskomités generelle tolkning av artikkel 27 vil oppfyllelse av nasjonale minoriteters rett til å utvikle sine språk, kulturer og trosforhold kunne kreve spesielle tiltak hvor de berørte minoritetene deltar i beslutningsprosessen.²⁰³

Synliggjøring av rettigheter og behov

I november 2017 avholdt NIM et seminar med representanter for nasjonale minoriteter for å diskutere hvilke menneskerettslige utfordringer de opplever. Felles for deltakerne var at de opplever seg usynliggjort i samfunnet. Opplevelsen av å være usynliggjort samsvarer med resultatene fra en undersøkelse gjort av NIM i 2018 om blant annet samfunnets kjennskap til nasjonale

¹⁹⁸ NIM arbeider med en rapport om det menneskerettslige grunnlaget for politikken om nasjonale minoriteter. Siden rammekonvensjonen bygger på EMK og flere FN-konvensjoner, må den også leses i lys av disse konvensjonene. Rapporten forventes publisert i 2019.

¹⁹⁹ CM/ResCMN(2018)6.

²⁰⁰ CM/RecChL(2018)4.

²⁰¹ CERD/C/NOR/CO/23–24 avs. 23–26 og avs. 11–14.

²⁰² Bl.a. ibid. (avs. 13), hvor jøder, tatere/romanifolk og rom/sigøynere er blant gruppene som trekkes frem som særlig utsatt for hatefulle ytringer. FNs menneskerettighetskomité hadde i 2018 også flere anbefalinger til Norge om å forebygge hatkriminalitet og hatefulle ytringer, se CCPR/C/NOR/CO/7 avs. 16. Se mer om hatefulle ytringer generelt under temaet *Ytringsfrihet* i årsmeldingen.

²⁰³ FNs menneskerettighetskomités generelle kommentar nr. 23 (1994) avs. 6.1–7. Jf. Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter art. 15.

minoriteter.²⁰⁴ Undersøkelsen viste at bare 50 prosent av respondentene hadde kjennskap til nasjonale minoriteters menneskelige utfordringer. Til sammenligning hadde 86 prosent slik kjennskap knyttet til andre sårbare grupper.

Representanter for nasjonale minoriteter har også gitt uttrykk for at flere av kommunene der nasjonale minoriteter bor, ikke har tilstrekkelig kjennskap til deres kulturer, behov og rettigheter. Dette kan ha betydning for kvaliteten og tilgangen på offentlige tjenester de har krav på.

Et godt eksempel på hvordan en nasjonal minoritets kultur, behov og rettigheter kan synliggjøres overfor publikum og lokal og regional forvaltning, er Finnmarks fylkeskommunes strategi for arbeidet med kvenske/norskfinske forhold.²⁰⁵ Fylkeskommunens arbeid med å forme strategien er gjennomført i samråd med en referansegruppe med en bred sammensetning av representanter for kvenske/norskfinske organisasjoner, og med økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. NIM håper denne arbeidsmodellen kan være til inspirasjon for andre berørte fylkeskommuner og kommuner.

ANBEFALING

- Sentrale myndigheter og berørte kommuner bør styrke kunnskapen om de nasjonale minoritetenes språk, kultur, samfunnsliv og rettigheter. Myndighetene bør styrke dialogen med de enkelte nasjonale minoritetene.
-

²⁰⁴ Undersøkelsen handlet om befolkningens kjennskap til menneskerettighetene i Norge generelt. Utført av Kantar TNS på oppdrag fra NIM, rapport av 29. mai 2018. Tilgjengelig på www.nhri.no.

²⁰⁵ Strategier for arbeidet med kvenske/norskfinske forhold i Finnmark 2018–2020, Finnmark fylkeskommune, 20. juni 2018. Utarbeidet med inspirasjon fra Troms fylkeskommunes handlingsplan for kvensk språk og kultur, som var den første i sitt slag.

«Regjeringen bør vurdere den kritikken og de anbefalingene Norge har fått fra internasjonale overvåkningsorganer når det gjelder politikken overfor nasjonale minoriteter. »

Eldre

Vi lever lenger og befolkningen øker. Siden eldre er en naturlig sårbar gruppe på grunn av alderdom og sviktende helse, vil økningen i antall eldre føre til ytterligere press på deres menneskerettigheter.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven § 98 ☉ EMK art. 3, 5, 8 og 14

- ☉ FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne art. 9, 12, 14 og 21
- ☉ FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 12
- ☉ Istanbulkonvensjonen

NIMs temarapport om eldres menneskerettigheter

I 2018 har NIM arbeidet med å kartlegge menneskerettslige utfordringer for eldre. Dette arbeidet har resultert i en temarapport om eldres menneskerettigheter, som lanseres i mars 2019.²⁰⁶ Rapporten identifiserer syv områder som krever særlig innsats fra myndighetenes side. I det følgende gis en kort oppsummering av rapportens hovedkonklusjoner.

Vergemål

Mange eldre får nedsatt funksjonsevne, inklusive på det kognitive plan. I temarapporten drøftes spørsmål knyttet til vergemål og rettslig handleevne. Her gjøres det rede for det internasjonale rammeverket som Norge er bundet av, slik som FNs konvensjon om rettighetene til personer med

nedsatt funksjonsevne. Videre påpeker NIM at vergemål ofte ikke er individtilpasset, og at gjeldende lovgivning kan tolkes slik at personer uten samtykkekompetanse kan underlegges tvunget vergemål uten at dette behandles av en domstol. Med henvisning til det lovarbeidet som pågår om vergemål (2018–2019), anbefaler temarapporten spesielt at rettsikkerheten for personer uten samtykkekompetanse styrkes.

Vold og seksuelle overgrep

NIM er bekymret for at myndighetene ikke ivaretar eldre voldsutsatte godt nok, slik flere menneskerettighetskonvensjoner som EMK og Istanbulkonvensjonen krever. NIM anbefaler derfor at myndighetene bør iverksette effektive tiltak på systemnivå for å forebygge og forhindre vold og overgrep mot hjemmeboende personer over 65 år og

²⁰⁶ Rapporten er ikke ferdigstilt i skrivende stund. Den gjøres tilgjengelig på www.nhri.no. For referanser til faktiske og rettslige kilder vises det til temarapporten.

personer på sykehjem. Kommunene bør iverksette handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Disse planene bør ha konkrete og egnede tiltak rettet mot eldre, og det må utvikles kartleggingsverktøy og retningslinjer, som kan avdekke vold og overgrep både overfor hjemmeboende personer og personer på sykehjem. Disse anbefalte tiltakene bør ses i sammenheng med anbefalingen om en overordnet handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Dette er nærmere omtalt under temaet *Vold og overgrep* i årsmeldingen.

Tvungen helsehjelp i sykehjem

Videre diskuterer temarapporten problemstillinger angående tvungen helsehjelp i sykehjem. Her drøftes de menneskerettslige normene som gjelder bruk av tvang, både i EMK og i FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. For å følge opp disse reglene bør myndighetene sikre at helsepersonell på sykehjem har tilstrekkelig kunnskap, herunder knyttet til hvordan de skal vurdere samtykkekompetanse, hva som er et gyldig samtykke, hva som skal til for å ivareta det minste inngrepsprinsipp, og hvordan sentrale rettssikkerhetsgarantier skal ivaretas. NIM anbefaler blant annet kartlegging av hvordan tvungen helsehjelp på sykehjemmene utføres, herunder hvordan vedtak om tvang fattes og dokumenteres.

Aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet

Temarapporten drøfter også diskrimineringslovgivningen og forskjellen mellom saklig forskjellsbehandling og diskriminering. NIM mener at unntaket i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 tredje ledd for

aldersgrenser gitt i lov eller forskrift er menneskerettslig problematisk, både sett opp mot Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14. Temarapporten peker på at likestillings- og diskrimineringsloven gir inntrykk av at påstått diskriminering gjennom aldersgrenser nedfelt i lov eller forskrift, ikke skal kunne prøves av domstolene.

Universell utforming – informasjons-, kommunikasjons- og tjenestetilgang

Den omfattende digitaliseringen i samfunnet skaper også utfordringer for de eldre. NIM mener at det er en menneskerettslig utfordring for myndighetene å nå frem til og tilrettelegge for at alle eldre får den informasjons-, kommunikasjons- og tjenestetilgangen de har krav på, blant annet etter FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne artikkel 9 og 21. NIM anbefaler ikke eksplisitte tiltak, men ber myndighetene være oppmerksomme på denne utfordringen fremover.

Helsehjelp, underernæring og uheldig legemiddelbruk

Temarapporten drøfter retten til helse og andre menneskerettigheter som er relevante for dette temaet. I dag har man for lite faktisk kunnskap om både underernæring og feil legemiddelbruk blant eldre. Samtidig er det dokumentert at dette er et utbredt problem og dermed en menneskerettslig utfordring for myndighetene, både på statlig og kommunalt nivå. Derfor er det behov for økt kunnskap om rekkevidden av de menneskerettslige forpliktelsene på feltet.

Eldre LHBTI-personers møte med helse- og omsorgstjenesten

NIM mener det er indikasjoner på at LHBTI-personer har dårligere helse enn andre, og at disse har særskilte utfordringer i møte med helsevesenet. Dette kan være problematisk sett opp mot retten til helse, retten til respekt for privatliv og retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønnsidentitet eller seksuell orientering. I temarapporten anbefaler NIM at myndighetene anskaffer mer kunnskap om eldre LHBTI-personers møte med helse- og omsorgstjenesten.

ANBEFALING

- ▶ Statlige og kommunale myndigheter bør prioritere eldres menneskerettigheter i relevante lovgivningsprosesser og planverk.²⁰⁷

²⁰⁷ Anbefalingen oppsummerer flere anbefalinger i NIMs temarapport. Se temarapporten for flere detaljer.



«Kommunene bør iverksette
handlingsplaner mot vold i nære
relasjoner som har konkrete og
egnete tiltak rettet mot eldre.»

Transpersoners rett til helse

De siste årene har rettighetene til transpersoner i Norge blitt vesentlig styrket. Mange transpersoner møter likevel menneskerettslige utfordringer. En av disse gjelder helsetilbudet, der tilbudet om kjønnsbekreftende behandling oppleves mangelfullt.

SENTRALE BESTEMMELSER: ⦿ FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 2 og 12 ⦿ EMK art. 8 og 14

Kjønnsbekreftende behandling

Kjønnsbekreftende behandling er en medisinsk behandling som gis for å bekrefte en persons kjønn. I tillegg kan det redusere ubehaget som kan oppstå ved manglende samsvar mellom en persons kjønnsidentitet og fødselskjønn. Det kan blant annet dreie seg om hormonbehandling, brystkirurgi og genitalkirurgi. Hvilken form for kjønnsbekreftende behandling transpersoner har behov for, varierer fra person til person. Kjønnsbekreftende behandling regnes som nødvendig helsehjelp etter pasientrettighetsloven § 2-1 b.²⁰⁸ Helsetilbudet til transpersoner i form av kjønnsbekreftende behandling er organisert som en nasjonal behandlingstjeneste ved Nasjonal

behandlingstjeneste for transseksualisme ved Oslo universitetssykehus (NBTS).

Retten til helse

Etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 har enhver person rett til den høyest oppnåelige helsestandard. Det innebærer at staten skal tilby helse- og omsorgstjenester for å sikre retten til helse. Retten omfatter både psykisk og fysisk helse. Kjønnsbekreftende behandling gis for å bedre den enkeltes helse og faller inn under denne retten. Innenfor retten ligger også en rett til forsvarlig helsehjelp og helsehjelp i rett tid.²⁰⁹

ØSK artikkel 2 (2) nedfeller et forbud mot å diskriminere noen i utøvelsen av rettighetene

²⁰⁸ Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999.

²⁰⁹ ØSK-komiteens generelle kommentar nr. 14 (2000) avs. 9, 11 og 17.

i konvensjonen, herunder retten til helse. Ifølge ØSK-komiteen omfatter forbudet mot diskriminering blant annet personers kjønnsidentitet.²¹⁰

EMK etablerer ingen rett til helsehjelp som sådan. Men retten til helse er nært knyttet til andre menneskerettigheter, som retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Kjønnsbekreftende helsehjelp kan hjelpe individer med å leve et liv i overensstemmelse med egen kjønnsidentitet og til å bli anerkjent av sine omgivelser i overensstemmelse med egen kjønnsidentitet. Tilgang på kjønnsbekreftende behandling berører på den måten den enkeltes privatliv.²¹¹

Arbeidet med å styrke helsetilbudet

Det har i mange år vært uro rundt helsetilbudet til transpersoner i Norge. I all hovedsak har det likevel vært enighet om at helsetilbudet må styrkes, men uenighet om *hvor* dan dette bør gjøres.²¹² Uenigheten gjør at prosessen med å styrke helsetilbudet tar tid.

På initiativ fra Helse- og omsorgsdepartementet nedsatte fagdirektørene i de regionale helseforetakene i 2017 en nasjonal arbeidsgruppe på dette feltet. Arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring i 2018.²¹³

Arbeidsgruppen anbefalte blant annet at flere enn de som i dag får tilbud om kjønnsbekreftende behandling, bør få dette tilbudt, og at nødvendig kompetanse må bygges i kommune- og spesialisthelsetjenesten.

NIM har avgitt høringsuttalelse til rapporten.²¹⁴ NIM understreket at arbeidet med å styrke helsetilbudet til personer med kjønnsinkongruens har pågått i mange år, og bærer preg av iverksettelse av stadig nye utredningsprosesser uten at dette har ført til vesentlige endringer. NIM er bekymret for at personer med kjønnsinkongruens sin rett til helse ikke ivaretas fullt ut under dagens praksis. NIM mener det er behov for en styrking av helsetilbudet – og at dette arbeidet bør prioriteres.

ANBEFALING

- ▶ Arbeidet med å styrke helsetilbudet til personer med kjønnsinkongruens har pågått i mange år og bærer preg av stadige utredningsprosesser. Fremdriften til dette arbeidet bør prioriteres.
-

²¹⁰ Ibid. avs. 30 og ØSK-komiteens generelle kommentar nr. 20 (2009) avs. 32.

²¹¹ I tilknytning til EMK har adgangen til kjønnsbekreftende behandling hittil primært blitt adressert av Europarådets menneskerettighetskommissær, parlamentarikerforsamlingen og ministerkomiteen, se f.eks. CM/Rec(2010)5 avs. 35.

²¹² Arbeidet startet allerede i 2010 med Helsedirektoratets *Gjennomgang av behandlingstilbudet til transseksuelle og transpersoner*, 1. oktober 2012, ref. 10/5482. Siden har det vært nedsatt en arbeidsgruppe som leverte rapporten *Rett til kjønn – helse til alle kjønn*, Helsedirektoratet, 2015.

²¹³ Rapport om behandlingstilbud til personer med kjønnsinkongruens/kjønnsdysfori, 5. mars 2018. Se høringsbrev fra Helse Sør-Øst av 17. april 2018.

²¹⁴ NIMs høringsuttalelse til rapport om behandlingstilbud til personer med kjønnsinkongruens/kjønnsdysfori av 22. mai 2018, tilgjengelig på www.nhri.no.

Barnevern

Norge ble i 2018 dømt av EMD i en barnevernssak og frifunnet i en annen. Det er satt i gang store endringer på barnevernsfeltet de siste årene.

SENTRALE BESTEMMELSER: ☉ Grunnloven §§ 102 og 104 ☉ EMK art. 8
☉ FNs barnekonvensjon art. 3, 16 og 20

Norske barnevernssaker i EMD

I årsmeldingene for 2016 og 2017 omtalte NIM at EMD i perioden 2015–2017 har kommunisert til sammen ni norske barnevernssaker.²¹⁵ Ytterligere tre barnevernssaker ble i samme periode avvist som åpenbart grunnløse. EMD ga omfattende begrunnelser for avvisningene. Antallet norske barnevernssaker for EMD i denne perioden er svært høyt. Til sammenlikning har EMD bare avsagt 47 dommer mot Norge totalt.²¹⁶ EMD har ikke tidligere kommunisert så mange saker mot Norge om samme tema.

Så langt har EMD avsagt dom i fire av barnevernssakene. To av dommene ble avsagt i 2018. I tillegg slapp EMDs «ankeinstans», storkammeret, i 2018 inn *Strand Lobben-saken* til behandling. Dette er en av sakene

EMD avgjorde i 2017, der Norge ble frifunnet for menneskerettighetsbrudd.²¹⁷

Storkammeret holdt muntlig høring 17. oktober 2018. Spørsmålet i saken er om norske myndigheters beslutning om å frata en mor foreldreansvar og tillate at sønnen ble adoptert bort mot hennes vilje, utgjør et brudd på morens *rett til familieliv*, som er vernet i EMK artikkel 8. Det var sterk uenighet mellom dommerne i EMD om dette spørsmålet i sakens første runde. Det førte til en dom avsagt under skarp dissens. Fire dommere mente Norge ikke hadde brutt EMK artikkel 8, mens tre dommere kom til motsatt resultat. Uenigheten knyttet seg blant annet til hvor langt EMD skal gå i å overprøve nasjonale domstolars vurdering i saker om de mest inngripende barnevernstiltakene, som fratakelse av foreldreansvar

²¹⁵ «Kommunisert» vil si at EMD har bedt den norske stat om å svare på klager mot Norge for påståtte brudd på klagerens menneskerettigheter etter EMK.

²¹⁶ En historisk oversikt over EMD-dommer mot Norge finnes i årsmeldingens del 3. I del 3 omtales også EMD-dommene mot Norge fra 2018 nærmere under *Domsoppsummeringer*.

²¹⁷ Omtalt i NIMs årsmelding 2017 s. 73–75. Se også NIMs kronikk i Aftenposten 17. oktober 2018, tilgjengelig på www.nhri.no.

og adopsjon. Men dommerne var også uenige om hva som er *barnets beste* når et barn har liten tilknytning til sin biologiske familie, fordi barnet har levd store deler av sitt liv i fosterhjem. Mens flertallet mente barnets beste var stabilitet i den faktiske omsorgssituasjonen, og at dette best ble ivaretatt ved adopsjon, la mindretallet stor vekt på *det biologiske prinsipp* og viktigheten av å bevare båndene mellom biologiske foreldre og barnet. Utfallet av denne storkammersaken kan derfor gi viktige avklaringer. For det første om hvor langt EMD skal gå i å overprøve nasjonale myndigheters vurderinger i barnevernssaker, og for det andre for å få utpenslet nærmere føringer for hva EMD legger i barnets beste-vurderingen i slike saker. Dommen i storkammersaken forventes i 2019.

To saker avgjort i 2018

De to norske sakene EMD avgjorde i 2018, gjaldt henholdsvis adopsjon og nektelse av samvær. Begge er svært inngripende barnevernstiltak, som i realiteten bryter alle familiebånd. Slike barnevernstiltak er etter EMDs praksis kun tillatt dersom det foreligger eksepsjonelle omstendigheter, og der tiltaket i hovedsak er motivert av hensyn til barnets beste.

I den første saken, som gjaldt adopsjon av to små barn, ble staten frifunnet.²¹⁸ EMD gjennomgikk den norske avgjørelsen og fant ingen grunn til å stille spørsmål ved den norske domstolens vurdering av barnas særlige sårbarhet og hvor skadelig et nytt brudd i deres omsorgssituasjon ville være.

EMD viste videre til at den norske domstolen hadde vurdert at selv om morens situasjon hadde bedret seg, så ville hun ikke være i stand til å ha omsorg for to såpass sårbare barn. Det var helt usannsynlig at noen av foreldrene ville være i stand til å ha foreldreansvar for barna i fremtiden, og det var utelukket at mor kunne ha samvær fordi det fortsatt var fare for bortføring av barna fra far eller hans nettverk. Adopsjon hadde flere fordeler for barna sammenliknet med en fortsatt langvarig fosterhjemsplasing. Barna hadde ingen eller svært svak tilknytning til mor, men hadde god tilknytning til sine fosterforeldre. EMD påpekte at i en situasjon hvor tilknytningen mellom biologiske foreldre og barn er svak, vil dette ha konsekvenser for graden av foreldrenes beskyttelse av sin rett til familieliv etter EMK artikkel 8.

EMD mente derfor at det forelå eksepsjonelle omstendigheter i denne saken, og at norske myndigheters beslutning om å frata moren foreldreansvaret og tillate tvangsadopsjon i hovedsak var motivert ut fra barnas beste. Morens rettigheter etter EMK artikkel 8 var derfor ikke brutt.

Dommen illustrerer hvordan EMD anser sin kompetanse som subsidiær til den nasjonale rettslige avveiningen. Så lenge den nasjonale prosessen anses som god, og EMD vurderer at de nasjonale beslutningene er begrunnet på en forsvarlig måte etter avveining av kriterier utpenslet i EMDs praksis, er domstolen mer tilbakeholden i

²¹⁸ *Mohamed Hasan v. Norge* (27496/15).

sin overprøving – selv ved så inngripende barnevernstiltak som tvangsadopsjon.

I den andre saken, hvor en mor var nektet samvær med barnet over lang tid, ble Norge derimot domfelt.²¹⁹ Spørsmålet var om den norske domstolens barnets beste-vurdering i denne konkrete saken var i samsvar med EMDs praksis. Etter EMDs praksis skal alle barnevernsvedtak i utgangspunktet anses som midlertidige tiltak som skal avsluttes så snart forholdene tillater det. Staten har en positiv plikt til å iverksette tiltak for å gjenforene familien så snart som mulig. EMD fremhevet at den norske avgjørelsen medførte en fare for at barnet fullstendig ville miste kontakten med sin mor, og var kritisk til at det ikke fremgikk eksplisitt av avgjørelsen at mor og barn ikke hadde sett hverandre på tre år. Den norske vurderingen fremsto heller ikke innrettet på å gjenforene mor og barn eller å legge til rette for dette. EMD mente derfor at det var en risiko for at barnet helt ville miste kontakten med sin mor. Det følger av EMDs praksis at nasjonale domstoler også må vurdere de langsiktige konsekvensene av å skille et barn fra sine biologiske foreldre, og at dette særlig er viktig når en slik adskillelse også kan føre til at barnet fremmedgjøres fra sin kulturelle identitet.

EMD mente at de negative langsiktige konsekvensene som kunne oppstå ved at mor og barn helt mistet kontakt, og statens positive plikt til å tilrettelegge for en gjenforening, ikke var tillagt tilstrekkelig vekt i den norske domstolens helhetsvurdering.

Morens rettigheter etter EMK artikkel 8 var derfor brutt.

Dommen illustrerer at dersom inngrep i borgernes rettigheter ikke er begrunnet i relevante momenter som følger av EMDs praksis, eller disse momentene ikke i tilstrekkelig grad er synliggjort i begrunnelsen, vil dette utgjøre et brudd på foreldrenes rett til familieliv etter EMK artikkel 8.

Foreløpige konklusjoner

Spørsmålet er om det kan utledes noen menneskerettslige føringer på barnevernsfeltet etter sakene EMD har avgjort så langt. Det er ofte vanskelig å trekke generelle retningslinjer ut fra avgjørelser i enkeltsaker. Alle de avgjorte sakene illustrerer at EMD vurderer hver enkelt sak konkret ut fra et bredt faktagrunnlag, som så holdes opp mot finstemte føringer i EMDs egen praksis.

FAKTABOKS

- ★ Mer enn ett av fem barn utsettes for mindre alvorlig vold fra foreldrene i løpet av oppveksten.
- ★ 6 % har vært utsatt for alvorlig vold, de fleste gjentatte ganger.
- ★ Hvert fjerde barn i Norge har én eller to foreldre som enten har en psykisk lidelse eller et alkoholmisbruk som er så alvorlig at det kan gå ut over daglig fungering.

Kilde: Bufdir.no

²¹⁹ *Jansen v. Norge* (2822/16).

Det som kan utledes av de norske sakene EMD har avgjort så langt, er at EMD mener foreldrenes rettssikkerhet i Fylkesnemnda og i norske domstoler generelt sett er god. Dette betyr ikke at det ikke er rom for forbedringer og nytenkning, men at EMD mener at behandlingen av barneverns-sakene i Fylkesnemnda og domstolene er i samsvar med de prosessuelle kravene som følger av EMK artikkel 8.

Ut over dette er det for tidlig å trekke noen generelle konklusjoner om hvorvidt norsk praksis i de mest inngripende barneverns-tiltakene går for langt sett opp mot menneskerettslige krav. Det gjenstår også fem saker hvor EMD ennå ikke har truffet noen avgjørelse. En av disse dreier seg om nektelse av samvær, en annen om begrensninger i samvær, to om adopsjon og den siste om tilbakeføring etter omsorgsovertakelse.

De norske barnevernssakene for EMD gir ikke et helhetlig bilde av de menneskerettslige utfordringene i norsk barnevern. EMD tar kun stilling til om menneskerettighetene er brutt i noen få konkrete enkeltsaker. Domstolen tar ikke stilling til det norske barnevernssystemet som sådan. Derfor reflekterer sakene for eksempel ikke de

tilfellene som ikke fanges opp av hjelpeapparatet og hvor barn ikke får den omsorgen de har rett på etter de menneskerettslige forpliktelsene.²²⁰ EMD-sakene reflekterer heller ikke at det er forskjeller mellom de kommunale barnevernstjenestene, noe Barneombudet, Forum for barnekonvensjonen og NIM påpekte i forbindelse med Norges eksaminasjon i FNs barnekomité våren 2018.²²¹ FNs barnekomité anbefalte også norske myndigheter å sikre at alle kommunale barnevernstjenester følger de samme kriteriene når det gjelder omsorgsovertakelser.²²² De sakene som nå er til behandling i EMD, reflekterer heller ikke behovet for kompetanseheving i barnevernet, noe som også vil kunne bidra til å sikre at de sammensatte skjønnsmessige vurderingene som gjøres i disse sakene, er i tråd med våre menneskerettslige forpliktelser overfor både barn og foreldre.²²³

Store endringer på barnevernsfeltet

Det er satt i gang store endringer på barnevernsfeltet de siste årene. I 2018 ble deler av barnevernloven endret. Lovendringene medførte blant annet at barn fikk en lovfestet rett til nødvendige barneverntjenester, og barnets rett til medvirkning ble styrket. Det ble også vedtatt lovendringer som

²²⁰ NOU 2017: 12 Svikt og svik, som avdekket at hjelpeapparatet i flere av sakene som ble gjennomgått, hadde vært kjent med foreldres voldstendenser eller sviktende omsorgskapasitet, uten å gripe inn eller melde fra videre. Se omtale i NIMs årsmelding 2017 s. 79–82. Se også Barneombudets rapport fra 2018 *Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes* s. 16–18.

²²¹ Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité, *Barns rettigheter i Norge – 2017* s. 33; NIMs supplerende rapport til FNs barnekomité av 13. april 2018 (tilgjengelig på www.nhri.no). Se også Helsetilsynets rapport 1/2017, Riksrevisjonen, Dokument 3:8 (2017–2018), SSBs tabell 08838 om barnevern (www.ssb.no), Prop. 73 L (2016–2017) pkt. 4.1.3.

²²² CRC/C/NOR/CO/5–6 avsn. 21 (a) (ii).

²²³ Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité, *Barns rettigheter i Norge – 2017* s. 33. Se også Prop. 73 L (2016–2017) pkt. 4.2.3.

tydeliggjør barneverntjenestens plikt til å samarbeide med barn og foreldre, og til å legge til rette for tilbakeføring til foreldrene når hensynet til barnet ikke taler mot det. Barne- og likestillingsdepartementet arbeider også med et nytt lovforslag hvor hele barnevernloven gjennomgås. Forslaget skal sendes på høring i 2019. Statsråden har videre varslet en «ny kurs» i barnevernssakene, med økt søkelys på *nettverksinvolvering*.²²⁴ Videre pågår det et prøveprosjekt i fem fylkesnemnder med bruk av samtaleprosess i barnevernssakene – med mål om å bedre forståelsen og kommunikasjonen mellom partene. Prosessen kan bidra til å redusere konfliktnivået mellom partene og finne frivillige løsninger som er til det beste for barnet.²²⁵ Det er også igangsatt et kompetanseløft innen barnevernet.²²⁶

I tillegg gjennomgår Helsetilsynet 100 barnevernssaker på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Målet er å få kunnskap om når det svikter, og når det går bra, i barnevernets arbeid, i tillegg til å se på kvaliteten i barnevernets faglige avveininger.²²⁷

Disse tiltakene er positive. Lovendringen som tydeliggjør at barneverntjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet, dersom hensynet til barnet ikke taler mot det, bidrar til en viktig understrekning av de menneskerettslige forpliktelsene på dette området. Videre vil tydeliggjøringen av barns rett til

medvirkning bidra til å styrke barns menneskerettigheter på det regulatoriske planet. Regler er imidlertid ikke tilstrekkelig. Det som er viktigst er at norske myndigheter sørger for at regelverket gjennomføres i praksis over hele landet.

ANBEFALING

- ▶ Myndighetene må sørge for at barnevernet i hele landet har tilstrekkelige ressurser og kompetanse for å kunne å sikre barns rett til et liv uten vold, overgrep og omsorgssvikt, samtidig som det ikke gjøres urettmessige inngrep i barnets eller foreldrenes rett til familieliv.
-

²²⁴ Se nettsaken *Et bedre hjelpebarnevern* fra 6. november 2018 på www.regjeringen.no.

²²⁵ Informasjon og retningslinjer er tilgjengelig på www.fylkesnemndene.no.

²²⁶ Barne- og likestillingsdepartementet, *Mer kunnskap – bedre barnevern*, Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024.

²²⁷ Helsetilsynets rapport foreligger ikke i skrivende stund (forventes tidlig 2019).



Våpeneksport

Norges gjennomføring av FNs våpenhandelsavtale og EUs kriterier for våpeneksport synes mangelfull, og regelverket er lite tilgjengelig.

SENTRALE BESTEMMELSER: ⦿ FNs våpenhandelsavtale ⦿ EUs kriterier for våpeneksport

Melding om eksport av forsvarsmateriell

Norske myndigheters handlinger eller beslutninger kan i enkelte tilfeller føre til brudd på menneskerettigheter eller internasjonal humanitærrett utenfor Norges grenser. Dette kan skje når Norge deltar i militære utenlandsoperasjoner,²²⁸ eller gjennom norsk myndighetsutøvelse som leder til menneskerettsbrudd i utlandet.²²⁹

NIM ga i 2018 innspill til regjeringens melding til Stortinget om eksport av forsvarsmateriell.²³⁰ Innspillet ble gitt til Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé og påpekte det problematiske i at det norske våpeneksportregelverket både er uklart og ikke ser ut til å

være dekkende for praksisen som faktisk føres. Regelverket består av lov, forskrift, retningslinjer til forskrift og vedlegg til retningslinjene.²³¹ I vedleggene inkorporeres EUs kriterier for våpeneksport og sentrale bestemmelser i FNs våpenhandelsavtale (ATT). Disse forbyr eksport av våpen til land hvor det er stor risiko for at våpnene kan brukes til å begå brudd på menneskerettighetene eller på internasjonal humanitær rett. Det er ikke noe krav om at eksportstaten selv er ansvarlig for brudd på menneskerettigheter eller humanitærretten for at eksport skal være ulovlig. Det er nok at våpeneksport kan føre til menneskerettsbrudd begått av andre.

²²⁸ Norge var f.eks. innklaget for EMD i den såkalte Saramati-saken (*Saramati v. Frankrike, Tyskland og Norge* (78166/01)) knyttet til Kosovo, som bl.a. handlet om brudd på EMK art. 5 fra norsk side. Saken ble avvist, men ikke fordi det var tvilsomt at Norge kunne ha hatt menneskerettslig ansvar i Kosovo. Se f.eks. også *Al-Skeini v. Storbritannia* (55721/07) og *Al-Jedda v. Storbritannia* (27021/08).

²²⁹ Et eksempel på slik myndighetsutøvelse er å gi eksportlisenser til våpenprodusenter og våpenhandlere.

²³⁰ Meld. St. 19 (2017–2018), Eksport av forsvarsmateriell og internasjonale ikke-spredningssamarbeid. Se nærmere i NIMs skriftlige innspill fra november 2018, tilgjengelig på www.nhri.no.

²³¹ Lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv., forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester, 19. juni 2013 med retningslinjer og vedlegg til disse.

Borgerkrigen i Jemen

Borgerkrigen i Jemen har ført til alvorlige brudd på både menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett. Likevel har Norge fortsatt å tillate våpeneksport til flere av medlemmene i den Saudi-støttede koalisjonen som deltar i borgerkrigen.²³²

I henhold til retningslinjene punkt 2.2, som siterer regjeringens vedtak fra 1959, skal Norge ikke «tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig». Det er ikke tvilsomt at det foregår en borgerkrig i Jemen. I regjeringens melding til Stortinget heter det imidlertid: «Praksis har vært at stater som intervensjoner etter samtykke fra et lands lovlige myndigheter, ikke anses omfattet av 1959-vedtaket». Slike avgrensinger mot eksport til parter i en borgerkrig som støtter lovlige myndigheter, er ikke i overensstemmelse med retningslinjene. Retningslinjene henviser til brudd på menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett i sin alminnelighet. Internasjonal humanitær rett gjelder i alle kriger og konflikter, uansett hvem som har «rett» eller er «lovlige» myndigheter.

NIM påpekte også i sitt innspill at det er et problem i seg selv at våpeneksportregelverket er lite tilgjengelig og at reglene til dels er innbyrdes motstridende.²³³ Det er derfor vanskelig å sette seg inn i hva regjeringen faktisk legger til grunn for avslag og godkjenninger av søknader om eksportlisens.

Mangelfull oppfyllelse av folkeretten?

Fra et folkerettslig synspunkt virker det som om Norges gjennomføring av FNs våpenhandelsavtale artikkel 7 og EUs kriterium 2 (c), når det gjelder eksport av våpen og ammunisjon til stater som kriger i Jemen, kan være mangelfull. Disse reglene henviser til brudd på internasjonal humanitær rett i sin alminnelighet, og de avgrenser ikke mot eksport til de partene i en borgerkrig som støtter «lovlige» side. Både det internasjonale regelverket og retningslinjene inneholder imidlertid skjønnstemaer som «overveiende sannsynlig» og «åpenbart fare for», som gjør det vanskelig å konkludere entydig.

NIM påpekte også at eksport av forsvarsmateriell til land i den Saudi-ledede koalisjonen som deltar i borgerkrigen i Jemen, en koalisjon av land som fører krig på en særlig omstridt måte, kan ha negative implikasjoner for Norges menneskerettslige omdømme.

ANBEFALING

- ▶ Myndighetene bør sørge for at Norge ikke bidrar til mulige menneskerettsbrudd eller brudd på internasjonal humanitær rett, gjennom våpeneksport.
- ▶ Myndighetene bør klargjøre sitt syn på hvorfor regelverket praktiseres slik at det kan selges våpen til parter som støtter en «lovlige» part i en borgerkrig, og klargjøre hva som skal gjelde når retningslinjene innad er motstridende.

²³² Se Meld. St. 19 (2017–2018), tabell 9.2, s. 31.

²³³ Det ser ut til å være manglende samsvar mellom retningslinjenes pkt. 2.2–2.3 på den ene siden og FNs våpenhandelsavtale art. 6 og 7 og EU-kriteriene på den andre siden.





«Det er et problem at våpeneksport-regelverket er lite tilgjengelig og at reglene til dels er innbyrdes motstridende.»

NIM spør: Hva er en stor menneskerettslig utfordring på ditt felt?

«Netthets utfordrer ytringsfriheten i Norge. Det er viktig å synliggjøre at dette er en menneskerettighetssak. Regjeringserklæringen nevner ikke temaet. Myndighetene må ta ansvar for å sikre en trygg og fri samfunnsdebatt for alle.»

John Peder Egenæs, generalsekretær i Amnesty International Norge

«Pasienter i psykiatriske sykehus holdes adskilt fra andre i skjermingsenheter som oppfattes som isolasjon eller straff. Helsemyndighetene må iverksette tiltak for å redusere risikoen for umenneskelig behandling.»

Aage Thor Falkanger, sivilombudsmann

«I 2018 så vi en økning i barne- og ungdomskriminalitet, og flere har tatt til orde for mer fengsling av barn. Jeg håper vi møter unge lovbrytere med gode tiltak som kan hjelpe dem bort fra kriminalitet, heller enn å fengsle flere bare for å få dem bort fra gata.»

Inga Bejer Engh, barneombud

«Regjeringen har lagt fram forslag om å innføre et digitalt grenseforsvar. Sentrale spørsmål som må besvares er disse: Bryter forslaget EMK? Vil det føre til en nedkjølingseffekt? Jeg tror dette blir den store EMK-debatten i 2019.»

Bjørn Erik Thon, direktør i Datatilsynet

«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 nærmere 5000 saker i året er trolig kun toppen av isfjellet.»

Cathrine Moksness, leder i Gatejuristen

«Alt for mange elever opplever rasisme i skolehverdagen. Dessverre opplever de også at skolen ofte svikter i å ta vare på dem. Vi trenger en kraftig styrking av skolens beredskap og kompetanse til å håndtere rasisme.»

Rune Berglund Steen, leder ved Antirasistisk senter

«NORSKE MYNDIGHETER HAR SVIKTET DEN SAMISKE BEFOLKNINGEN. SITUASJONEN ER ALVORLIG OG INNSATSEN MÅ STYRKES FOR Å FOREBYGGE, AVVERGE OG ETTERFORSKE VOLD OG OVERGREP MOT SAMISKE VOLDSUTSATTE. EN HANDLINGSPLAN MED FOKUS PÅ VOLD I SAMISKE SAMFUNN MÅ PÅ Plass.»

HANNE BJURSTRØM, LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSOMBUD

«Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får ikke en god nok ivaretagelse og omsorg i Norge. FNs barnekomité, menneskerettighetskomité og torturkomité har kritisert Norge for å ivareta barna for dårlig. Omsorgsansvaret må lovfestes og den usaklige forskjellsbehandlingen må ta slutt.»

Birgitte Lange, generalsekretær
i Redd Barna

«Ytringsfriheten er under sterkt press i land som inntil nylig har vært lovende demokratier – for eksempel Polen og Ungarn i Sentral-Europa. Kombinert med den økte utbredelsen av konspirasjonsteorier, islamhat og antisemittisme, blir det skapt et samfunnsklimate som er destruktivt og farlig.»

Knut Olav Åmås, direktør i
Fritt Ord

«Det er tid for menneskerettigheter nå. I 2019 har vi egentlig bare to valg: Vi kan frykte for at det skal skje flere brudd på menneskerettighetene og at de autoritære kreftene skal få større spillerom. Eller så kan vi bestemme oss for å kjempe mot. Jeg anbefaler det siste.»

Bjørn Engesland, generalsekretær i
Den norske Helsingforskomité

Regjeringens instruks om opphør av beskyttelse er dårlig utredet og i strid med våre konvensjonsforpliktelser. Instruksen rammer en stor gruppe flyktninger fra Somalia, skaper mye usikkerhet og hindrer integrering.»

Ann-Magrit Austenå, generalsekretær i NOAS

«Den norske regjeringa og dei rett-leiande FN-prinsippa for næringsliv og menneskerettar krev at eit selskap skal skaffe seg kunnskap om menneskerettssituasjonen i heile leverandørkjeda og søke å forbetre den. Her er det mange som sviktar.»

Ola Mestad, leder ved OECDs
kontaktpunkt



03 Menneske- rettigheter i domstolene

I del 3 oppsummeres sentrale dommer på menneskerettighetsfeltet fra 2018. Det norske barnevernet ble viet oppmerksomhet i Den europeiske menneskerettsdomstol. I Høyesterett ble det tatt stilling til menneskerettighetsspørsmål i hver femte sak.

Domsoppsummeringer

Flere viktige rettsavgjørelser om menneskerettighetene er blitt avsagt i løpet av 2018. Her er noen av dem.

Mohamed Hasan v. Norge (27496/15)

Norsk barnevern I

EMD avsa 28. april 2018 dom i en norsk barnevernssak, der staten fikk medhold. Dette er den tredje dommen i en rekke av totalt ni norske barnevernssaker EMD har til behandling.

Saken gjaldt to små barn som flere ganger var akutt plassert grunnet mistanke om familievold fra far. I forbindelse med et samvær med mor under tilsyn ble barna brutalt bortført. Etter dette ble de plassert i fosterhjem på hemmelig sted, og foreldrene ble nektet samvær. Far ble straffedømt for bortføringen og forlot landet. Foreldrene ble senere fratatt foreldreansvaret og barna ble bortadoptert. Spørsmålet for EMD var om avgjørelsen om å frata mor foreldreansvar og tillate adopsjon var et brudd på hennes rett til familieliv etter EMK artikkel 8.

EMD gikk gjennom den norske avgjørelsen og fant ingen grunn til å stille spørsmål ved vurderingen av barnas særlige sårbarhet og de skadevirkningene et nytt brudd i deres faktiske omsorgssituasjon ville ha for dem. EMD viste videre til at den norske domstolen hadde vurdert at selv om morens situasjon hadde bedret seg, så ville hun ikke være i stand til å ha omsorg for to sårbare barn.

Det var helt usannsynlig at noen av foreldrene ville være i stand til å ha foreldreansvar for barna i fremtiden, og mor kunne ikke ha samvær fordi det fortsatt var høy fare for at far eller hans nettverk ville bortføre dem.

Videre hadde adopsjon flere fordeler for barna sammenliknet med en fortsatt langvarig fosterhjemsplassering. Barna hadde ingen eller svært svak tilknytning til mor, men hadde god tilknytning til sine fosterforeldre. EMD påpekte at i en situasjon hvor tilknytningen mellom biologiske foreldre og barn er svak, vil dette ha betydning for graden av foreldrenes beskyttelse av sin rett til familieliv etter EMK artikkel 8.

EMD mente derfor at det forelå eksepsjonelle omstendigheter i denne saken, og at norske myndigheters beslutning om å frata moren foreldreansvaret og tillate tvangsadopsjon i hovedsak var motivert ut fra barnas beste. Morens rettigheter etter EMK artikkel 8 var derfor ikke brutt.

Jansen v. Norge (2822/16)

Norsk barnevern II

6. september 2018 falt dommen i den fjerde av de totalt ni norske barnevernssakene som er til behandling i EMD. Staten ble her dom-felt for brudd på en mors rett til familieliv.

Saken gjaldt en mor fra rom-minoriteten med en datter. Datteren ble akutt plassert på sperret adresse, og foreldrene fikk én time samvær under tilsyn per uke. Grunnet bortføringsfare ble barnet flyttet og foreldrenes samvær redusert til en gang i måneden under tilsyn. Fylkesnemnda reduserte foreldrenes samvær ytterligere ned til én time fire ganger i året, under tilsyn. Tingretten kom til at foreldrene ikke skulle ha samvær, fordi det var fare for at noen i mors familie ville bortføre barnet. Foreldrenes anke over tingrettens dom ble, etter flere runder i lagmannsretten og Høyesterett, forkastet. Spørsmålet var om avgjørelsen om å nekte moren samvær var et brudd på hennes rett til familieliv etter EMK artikkel 8.

EMD hadde ingenting å utsette på selve avgjørelsesprosessen og mente at mors rettssikkerhet var godt ivaretatt. Avgjørelsen var også basert på det som ble ansett å være barnets beste.

Spørsmålet var om den norske domstolens barnets beste-vurdering var i samsvar med EMDs praksis, som tilsier at alle barnevernsvedtak som utgangspunkt anses som midlertidige tiltak, og skal avsluttes så snart forholdene tillater det. EMD fremhevet at det var fare for at mor og barn ville miste kontakten helt, og var kritisk til at det ikke fremgikk eksplisitt av avgjørelsen at mor og

barn ikke hadde sett hverandre på tre år. Den norske vurderingen fremsto heller ikke innrettet på å gjenforene mor og barn eller å legge til rette for dette. Det følger av EMDs praksis at man også må vurdere de langsiktige konsekvensene av å skille et barn fra sine biologiske foreldre, og at dette er særlig viktig når en slik adskillelse også kan føre til at barnet fremmedgjøres fra sin kulturelle identitet.

EMD mente at de negative langsiktige konsekvensene som kunne oppstå ved at mor og barn helt mistet kontakt, og statens positive plikt til å tilrettelegge for en gjenforening, ikke var tillagt tilstrekkelig vekt i den norske domstolens helhetsvurdering. Morens rettigheter etter EMK artikkel 8 var derfor brutt.

Wolland v. Norge (39731/12)

Advokatbeslag i EMD

17. mai 2018 ble Norge frifunnet i EMD i en sak som handlet om fremgangsmåten ved ransaking og beslag hos en advokat.

Advokaten hadde vært mistenkt i en straffesak da politiet, etter beslutning av en domstol, ransaket hjemmet og kontoret hans i 2010. Fordi det var sannsynlig at deler av materialet inneholdt advokatkorrespondanse – som politiet som hovedregel ikke kan beslaglegge – fikk tingretten i oppgave å sortere ut slikt materiale før politiet kunne gjennomgå det. Advokaten mente det var flere forhold ved myndighetenes fremgangsmåte som var i strid med EMK.

Korrespondanse mellom advokater og klienter er vernet av EMK artikkel 8. Begrunnelsen er hensynet til fortrolighet mellom klienter og advokater, som er nødvendig for at advokatene skal kunne ivareta sin sentrale funksjon i en rettsstat.

Vernet er imidlertid ikke absolutt, og EMD frifant staten. Retten la stor vekt på at fremgangsmåten ga tilfredsstillende rettssikkerhetsgarantier. Advokaten hadde på flere trinn i prosessen mulighet til å få påtalemyndighetens og tingrettens beslutninger rettslig overprøvd. EMD mente videre at fremgangsmåten ikke hadde vært uforholdsmessig inngripende selv om prosessen hadde tatt en del tid. Materialet var nemlig omfattende, og en del tid hadde gått med til ankeforhandlinger.

I dag er fremgangsmåten for advokatbeslag i svært begrenset grad lovregulert. Dersom Stortinget i arbeidet med ny straffeprosesslov bestemmer seg for å regulere spørsmålet, vil det være av interesse at EMD med denne dommen aksepterer grunntrekkene i dagens fremgangsmåte.

Jamal v. Norge (19096/15)

Interneringstid på Trandum

EMD avviste 20. mars 2018 en klage om at et opphold på over to og et halvt år på Politiets utlendingsinternat på Trandum var i strid med EMK artikkel 3 og 5.

Klager hadde vært fengslet på Trandum i over to og et halvt år. Oppholdstiden omfattet både soning av straffedom og oppholdstid med hjemmel i utlendingsloven.

Klager anførte at det langvarige oppholdet var i strid med forbudet mot umenneskelig behandling i EMK artikkel 3, ettersom Trandum ikke var ment for langvarige opphold. Han anførte også at oppholdet var i strid med artikkel 5 om at ingen skal berøves friheten uten at dette er fastsatt i lov.

EMD fremholdt at EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f ikke oppstiller krav om for eksempel unndragelsesfare eller lignende. Fengsling etter bestemmelsen er tillatt så lenge tvangsreturprosessen er «in progress». EMD mente politiet hadde arbeidet aktivt for å verifisere klagers identitet, og at det ikke var perioder med inaktivitet. Norske domstoler hadde jevnlig saken til vurdering, og vurderte da også forholdsmessigheten av fengslingen. Dette var en viktig rettssikkerhetsgaranti for klager. EMD pekte videre på at verifisering av klagers identitet innvirket på den totale fengslingstiden, og at klagers manglende medvirkning kompliserte dette arbeidet. Det var hele tiden realistisk at klager ville bli tvangsreturnert. EMD mente derfor at det ikke forelå brudd på EMK artikkel 5, og fant heller ikke at den lange fengslingstiden på Trandum utgjorde et brudd på EMK artikkel 3. Saken ble derfor avvist av EMD.

Big Brother Watch mfl. v. Storbritannia (58179/13 mfl.)

Britisk masseinnsamling av kommunikasjon
I en dom av 13. september 2018 kom EMD til at Storbritannias hemmelige overvåkingssystemer på enkelte punkter krenket retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og ytringsfriheten etter EMK artikkel 10.

Dommen handlet om den britiske etterretningstjenestens adgang til å foreta masseinnsamling av kommunikasjon som krysser den britiske grensen. Systemet, som fikk mye oppmerksomhet etter Snowden-avsløringene, innebærer at enorme mengder kommunikasjon samles inn, filtreres og gjennomføres, og at noe av dette så blir undersøkt manuelt.

EMD aksepterer at medlemsstater gjennomfører masseinnsamling av kommunikasjon for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, men stiller strenge krav til hvordan systemet er innrettet. Statene må særlig sørge for en detaljert lovregulering og uavhengige kontrollorganer – begge deler for å forhindre misbruk av systemene.

Storbritannia ble felt på to punkter. For det første mente EMD at systemet samlet sett ikke hadde gode nok garantier mot misbruk. Domstolen la særlig stor vekt på at det manglet god nok uavhengig forhåndskontroll med hvilke søkeord som ble brukt for å filtrere ut kommunikasjon. Den andre krenkelsen gjaldt mer spesifikt innhenting og undersøkelse av kommunikasjonsdata, for eksempel hvem som kommuniserer med hverandre. Dette var praktisk talt ikke underlagt noen rettssikkerhetsgarantier.

I juni 2018 kom EMD derimot til at Sveriges bulkinnnsamling av data fra elektronisk kommunikasjon til etterretningsformål ikke var i strid med EMK, se Centrum för rättsvisa v. Sverige (35252/08). Avgjørelsen er nærmere omtalt på www.nhri.no. Merk at ingen av disse avgjørelsene er rettskraftige i skrivende stund.

HR-2018-2133-A

Midlertidige oppholdstillatelser og retten til privatliv

Er midlertidige oppholdstillatelser vernet av retten til respekt for privatlivet etter Grunnloven og EMK? Dette tok Høyesterett stilling til 8. november 2018.

Saken gjaldt gyldigheten av tilbakekall av en midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 60 for en mor og hennes barn. Etter litt over to års oppholdstid ble tillatelsen trukket tilbake fordi grunnlaget for opphold var falt bort. Spørsmålet var om det midlertidige oppholdet ga grunnlag for å etablere et privatliv i Norge som omfattes av vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Høyesterett viste til EMDs understrekning av statenes rett til å kontrollere og regulere utlendingers innreise til landet og opphold der. EMK gir derfor ikke rett til verken innreise eller opphold. En utlending kan imidlertid ha utviklet så sterke bånd og bindinger til oppholdsstaten at det etableres et vern av privatlivet etter EMK artikkel 8.

Etter EMDs praksis gjelder privatlivsvernet primært for «settled migrants», og det kreves derfor et formalisert opphold og en viss varighet. Høyesterett mente at ordinære midlertidige oppholdstillatelser i alminnelighet ikke gir grunnlag for å etablere et privatliv som er beskyttet av EMK artikkel 8. Det samme gjelder forlengelser på samme grunnlag. Høyesterett åpnet imidlertid for at dette kunne stille seg annerledes dersom oppholdstiden på midlertidige tillatelser var lang. Vedtaket om tilbakekall ble ansett gyldig.

Høyesterett drøftet ikke om privatlivsvernet stiller seg annerledes for barn, som i tillegg har et særskilt vern etter Grunnloven § 104.

HR-2018-2096-A

Vekten av generelle kommentarer fra FNs barnekomité

Høyesterett avsa 30. oktober 2018 en dom som avklarer hvilken vekt Høyesterett tillegger generelle kommentarer fra FNs barnekomité i sin konvensjonstolkning.

Saken gjaldt straffeutmåling for seksuell omgang med barn under 16 år. Tiltalte var som barn dømt for liknende straffbare forhold. I norsk rett skal det i straffeskjerpene retning legges vekt på om tiltalte tidligere er domfelt for liknende handlinger. Spørsmålet var imidlertid om det etter FNs barnekonvensjon var tillatt å legge vekt på tidligere domfellelser ved senere straffeforfølgning, når de tidligere dommene gjaldt handlinger han hadde begått da han var barn.

Barnekonvensjonen artikkel 40 inneholder minsterettigheter for barn som er under straffeforfølgning. Ordlyden i bestemmelsen regulerer ikke spesifikt ovennevnte problemstilling. FNs barnekomité har imidlertid utarbeidet en generell kommentar om gjennomføringen av artikkel 40, hvor det blant annet fremgår at straffeattest over forhold som er begått som barn, ikke bør brukes ved senere straffeforfølgning i voksen alder.

Høyesterett kom til at generelle kommentarer fra FNs barnekomité skal ha «betydelig vekt» ved konvensjonstolkningen så lenge

kommentaren etter sitt innhold fremstår som en klar konvensjonstolkning og er forankret i konvensjonsteksten. Høyesterett likestilte dermed generelle kommentarer fra FNs barnekomité med dem fra FNs menneskerettighetskomité. I denne saken anså Høyesterett imidlertid den relevante delen av den generelle kommentaren som en anbefaling fra komiteen om hvordan praksis bør være, og ikke som en tolkningsuttalelse. FNs barnekonvensjon var derfor ikke til hinder for å legge vekt på tidligere straffbare forhold begått som barn.

HR-2018-104-A og HR-2018-699-A

Advokatbeslag i Høyesterett

I to kjennelser fra 2018 avklarte Høyesterett nærmere reglene om ransaking og beslag hos advokater.

Begge kjennelsene dreide seg om en pågående etterforskning mot en siktet advokat, der politiet ved ransaking har sikret seg en omfattende mengde datamateriale som de ønsker å gjennomgå med sikte på beslag. Materialet skal først gjennomgås av tingretten for å filtrere ut advokatkorrespondanse, som er beskyttet av EMK artikkel 8, primært av hensyn til advokatenes klienter.

I den første kjennelsen (HR-2018-104-A) var spørsmålet om beslagsforbudet falt bort for dokumenter som offentlige myndigheter uansett har tilgang til, for eksempel kommunikasjon mellom advokaten og domstolene. Høyesterett svarte nei på dette, og la stor vekt på at regelverket måtte tolkes på bakgrunn av det grunnleggende hensynet

om å beskytte fortroligheten mellom klienter og advokat.

Den andre kjennelsen (HR-2018-699-A) handlet om hvordan tingretten skulle behandle materialet. Tingretten hadde lagt opp til en metode basert på elektroniske søk, i stedet for en manuell fremgangsmåte. Høyesterett avviste ikke at en slik metode kunne brukes, men mente at lagmannsretten ikke hadde stilt strenge nok krav til rettssikkerhetsgarantier. Ifølge Høyesterett måtte fremgangsmåten innrettes med det siktemål at all beskyttet advokatkorrespondanse ble filtrert bort.

Begge avgjørelsene bygger på prinsipiell argumentasjon og gir et godt vern om fortrolig advokatkorrespondanse. Men som Høyesterett synes å gi uttrykk for i den siste kjennelsen, kan det være hensiktsmessig om ransaking og beslag hos advokater blir nærmere regulert i lov eller forskrift.

HR-2018-1958-A **Spiralnektdommen**

Høyesterett avsa 11. oktober 2018 dom i sak om oppsigelse av en fastlege som ble fjernet fra stillingen fordi hun av samvittighetsgrunner ikke ønsket å sette inn spiral som prevensjonsmiddel.

Høyesterett kom til at oppsigelsen var ugyldig på et avtalerettslig grunnlag. Derfor var det ikke behov for å ta stilling til om oppsigelsen også var i strid med legens religionsfrihet. Høyesterett uttalte seg likevel generelt om forholdet til EMK.

Høyesterett konstaterte at fastlegeforskriftens reservasjonsforbud utgjør et inngrep i religionsfriheten til leger som ønsker å reservere seg av samvittighetsgrunner. For at et slik inngrep skal være lovlig, må det ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. De to første vilkårene var oppfylt. Det avgjørende ville dermed være om forbudet er nødvendig.

Domstolen uttalte at dette må vurderes konkret, og tok med det ikke stilling til om fastlegeforskriftens reservasjonsforbud vil være i strid med EMK artikkel 9 i en fremtidig sak. Høyesterett understreket at domstolene på dette området må være tilbakeholdne med å overprøve politiske myndigheters avveininger av hvorvidt inngrep i religionsfriheten er nødvendig. Myndighetenes skjønnsmargin utvides hvis religionsfriheten må avveies ikke bare mot kryssende samfunnshensyn, men også mot andres rettigheter.

Høyesteretts vurderinger er i tråd med EMDs praksis i en rekke nyere saker. Praksis viser at kvaliteten på nasjonale prosesser er av tiltagende betydning i EMDs prøving.

HR-2018-456-P **Rett til forvaltning av naturressurser i Finnmark**

9. mars 2018 avsa Høyesterett dom i Nesseby-saken. Et enstemmig Høyesterett i plenum ga en rekke avklaringer av betydning for forholdet mellom Finnmarkseiendommen som grunneier og bruksrettshaveres

kollektive rettigheter, og for den videre rettskartleggingen i Finnmark.

I motsetning til Utmarksdomstolen for Finnmark kom Høyesterett til at lokalbefolkningen, representert ved Nesseby bygdelag, ikke hadde utøvd sine bruksrettigheter på en måte som gjorde at det gjennom «alders tids bruk» var etablert rettigheter også til forvaltning av utmarksressursene bruksrettighetene var knyttet til. Retten til forvaltning består derfor hos grunneieren, altså Finnmarkseiendommen. Bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter endret ikke på dette, ettersom Finnmarkseiendommen var en del av implementeringen av nevnte konvensjon.

Høyesterett la videre til grunn at lokalbefolkningens bruksrettigheter innskrenker Finnmarkseiendommens utøvelse av eierrådighet og legger føringer for fremtidig forvaltning av utmarksressursene. Finnmarkseiendommen må gjennomføre konsultasjoner med rettighetshaverne og tilpasse sin forvaltning til de etablerte rettighetene. Dette innebærer både at bruksrettshaveres behov skal prioriteres ved ressursknapphet og at bruksrettshavernes kostnader for utøvelse av sine rettigheter ikke får overstige det som er nødvendig for å dekke Finnmarkseiendommens forvaltningskostnader. Høyesterett uttalte seg derimot ikke nærmere verken om rekkevidden av Finnmarkseiendommens forvaltningsmyndighet eller om hvordan forvaltningens nærmere tilpasninger til lokale rettighetshavere skal skje.

«Uavhengige domstoler er en forutsetning for rettsstaten, men kan ikke tas for gitt – selv ikke i vår del av verden.»

Les mer under temaet *Domstolene* i årsmeldingens del 2.

EMD-dommer mot Norge – en historisk oversikt

Siden første dom i 1990 har EMD avsagt i alt 47 dommer mot Norge. I 30 av disse har Norge blitt dømt for krenkelser av menneskerettighetene.

Den europeiske menneskerettsdomstol har behandlet om lag 1 800 klager mot Norge siden domstolen ble opprettet i 1959. De aller fleste sakene er blitt avvist av prosessuelle grunner, og noen er avvist av materielle grunner.²³⁴

Kun 47 saker har endt opp med dom, hvorav den første ble avsagt i 1990.²³⁵ I 30 av disse dommene, det vil si om lag 2/3, har EMD konkludert med at Norge hadde begått en eller flere menneskerettskrenkelser. I 2018 ble det avsagt tre dommer mot Norge (mens EMD i samme år avviste 85 klager). I én av dommene kom EMD til at staten hadde krenket retten til familieliv i en barneverns-sak, mens domstolen frifant staten i en

annen barnevernssak og i en sak som handlet om beskyttelse av advokatkorrespondanse.²³⁶

Totalt har EMD avsagt over 20 000 dommer siden domstolen ble opprettet i 1959.²³⁷ Sakene mot Norge utgjør bare en minimal andel av dommene, noe som også kan være naturlig når man tar folketallet i betraktning. De tre landene som har vært involvert i flest dommer, er Russland, Tyrkia og Italia.

Hvis man ser det totale antallet saker under ett, så har EMD funnet menneskerettsbrudd i 84 prosent av dommene de har avsagt.²³⁸ For Norges del ligger tallet altså langt under dette, på 64 prosent. Dersom man

²³⁴ Selv om de prosessuelle kravene for en klage er oppfylt, kan EMD avvise saken av andre grunner, bl.a. når klagen er «åpenbart grunnløs», jf. EMK art. 35. Noen slike avvisningsgjørelser kan likevel inneholde relativt omfattende materielle vurderinger. *Jamal v. Norge* (19096/15) er ett eksempel på en slik avvisningsavgjørelse fra 2018, se omtale under *Domsoppsummeringer* i årsmeldingens del 3.

²³⁵ I oversikten er *Strand Lobben*-saken ikke inkludert. Saken er under behandling av storkammeret (muntlig høring avholdt 17. oktober 2018). Dom forventes ila. 2019. Se nærmere omtale av saken under temaet *Barnevern* i årsmeldingens del 2.

²³⁶ Se nærmere omtale av disse tre dommene under *Domsoppsummeringer* på de foregående sidene.

²³⁷ Dommene og forskjellig statistikk er tilgjengelig på EMDs nettside, se www.echr.coe.int. Norsk senter for menneskerettigheter (UiO) har over flere år utgitt en oversikt (og sammendrag) over sentrale EMD-dommer, se <https://www.jus.uio.no/smr/forskning/emd/>. Flere av dommene har også norske sammendrag på www.lovdato.no.

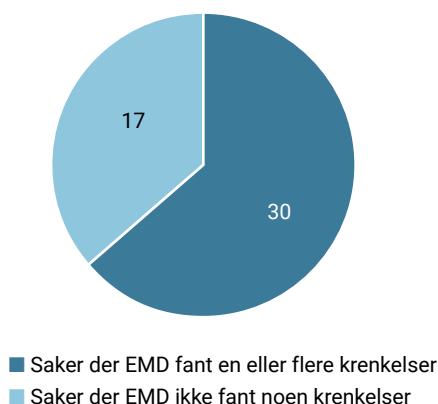
²³⁸ Basert på tall frem til og med 2017.

sammenligner med nabolandene våre, fremstår ikke Norge like mye som et foregangsland: EMD har avsagt 51 dommer mot Danmark og funnet krenkelser i 15 av disse, noe som utgjør 29 prosent. Av 153 dommer mot Sverige fant EMD krenkelser i 61 av disse, noe som utgjør 40 prosent. En del av sakene mot Danmark og Sverige er avgjørelser om å legge saken til side, for eksempel fordi partene har inngått forlik. Men også dersom man holder denne typen saker utenfor, vil andelen dommer med konstatert krenkelse være lavere: 38 prosent for danskenes del og 51 prosent for svenskene.²³⁹

Flesteparten av dommene mot Norge har handlet om retten til en rettferdig rettergang, som er beskyttet i EMK artikkel 6.²⁴⁰ Dette er den sakstypen EMD oftest behandler og oftest finner menneskerettsbrudd i. Man ser også av oversikten at Norge har mange fellelser mot seg i saker som handler om ytrings- og pressefrihet. Få eller ingen av sakene mot Norge har imidlertid handlet om sakstyper der EMD, med unntak av brudd på artikkel 6, generelt har funnet flest menneskerettsbrudd: ulovlig frihetsberøvelse (art. 5), krenkelse av eiendomsretten (TP 1–1) og brudd på forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling (art. 3).²⁴¹

En kategori med mange avgjørelser mot Norge er saker om retten til privat- og familieliv etter artikkel 8. Det er særlig to saks typer som ofte har vært oppe for EMD, nemlig saker om utvisning av utlendinger og barnevernssaker. EMD har felt Norge i tre utlendingssaker og to barnevernssaker.²⁴² EMD skal behandle flere barnevernssaker mot Norge også i 2019.

Saker mot Norge i EMD – krenkelse vs. ikke-krenkelse



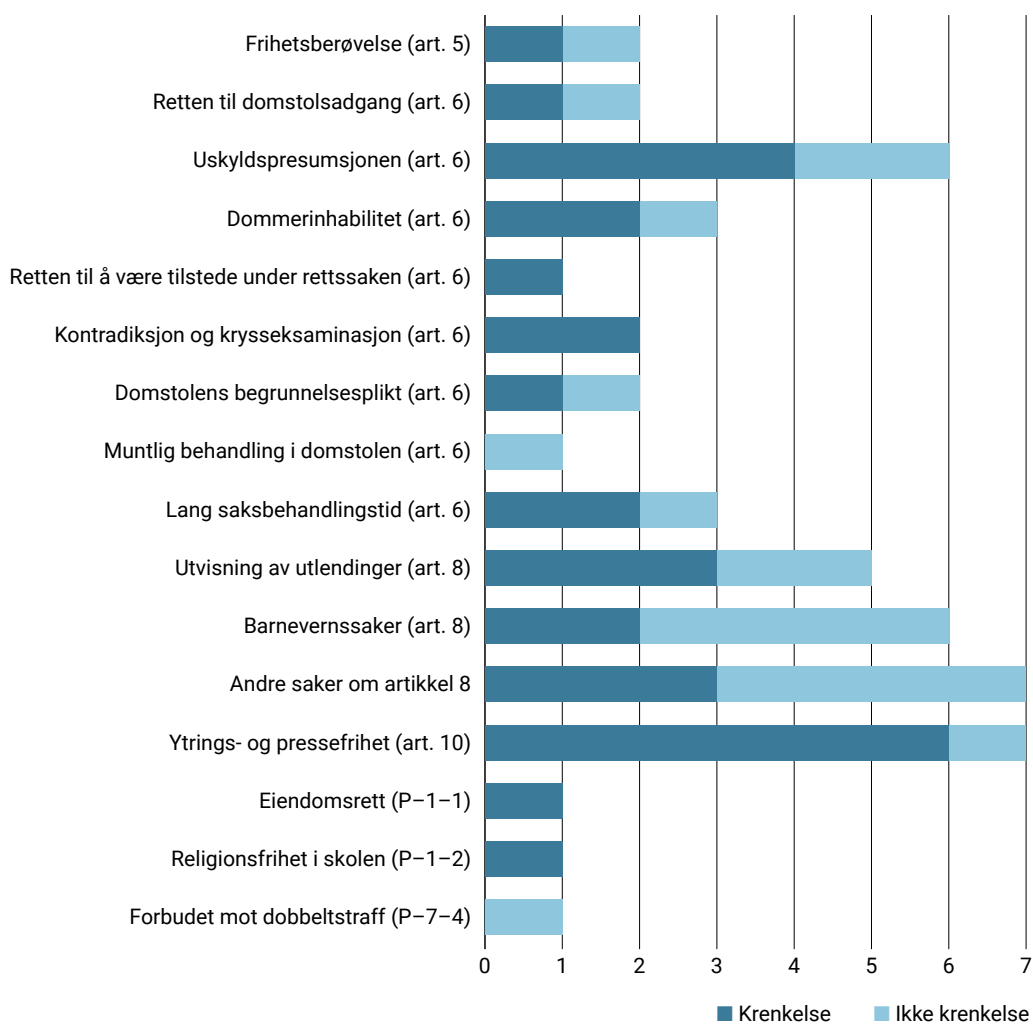
²³⁹ Oversikten er for Norge, Danmark og Sverige sin del er basert på avgjørelser frem til og med 2018. Også avgjørelser som ikke er rettskraftige, er inkludert, med mindre det per 31. desember er bestemt at de skal behandles i EMDs storkammer.

²⁴⁰ Se nærmere info i grafene under.

²⁴¹ En oversikt over EMDs dommer (inkl. krenkelser av artikkel og av stat) mellom 1959 og 2017 finnes på EMDs hjemmeside, se https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2017_ENG.pdf.

²⁴² Jf. hhv. *Nunez v. Norge* (55597/09), *Butt v. Norge* (47017/09), *Kaplan mfl. v. Norge* (32504/11), *Johansen v. Norge* (17383/90) og *Jansen v. Norge* (2822/16).

Hvilke EMK-bestemmelser norske saker angår



I noen av sakene har det vært prosedert på brudd av flere ulike EMK-bestemmelser. Derfor er det totale antallet krenkelser og ikke-krenkelser i oversikten noe høyere enn antallet saker mot Norge.



Menneskerettigheter i Høyesterett i 2018

Høyesterett tok stilling til menneskerettighetsspørsmål i hver femte sak i året som gikk – totalt 22 ganger.

I 2018 behandlet Høyesterett 103 saker i avdeling, én sak i storkammer og én sak i plenum. Disse totalt 105 sakene var fordelt på 62 sivile saker og 43 straffesaker.²⁴³ NIM har sett nærmere på hvor stor andel av sakene som handlet om menneskerettigheter, og hvilke typer spørsmål som ble behandlet.

En kvantitativ gjennomgang av høyesterettspraksis kan bidra til å gi et mer utfyllende kunnskapsgrunnlag for diskusjoner om menneskerettighetene og deres betydning for norsk rett, særlig når tallene ses over tid.²⁴⁴ Statistiske undersøkelser viser at når en sak inneholder sentrale EMK-spørsmål, øker behandlingstiden i Høyesterett.²⁴⁵ Det

kan skyldes at denne typen saker ofte er mer komplekse, for eksempel på grunn av et mer uoversiktlig rettskildemateriale. Kvantitative undersøkelser har imidlertid noen begrensninger som det er viktig å være klar over. Det er få saker som ender i Høyesterett. Derfor vil ikke en gjennomgang av høyesterettsdommer nødvendigvis være representativ for situasjonen i tingrettene og lagmannsrettene. Den sier i enda mindre grad noe om menneskerettighetssituasjonen i det norske samfunnet generelt.

NIMs gjennomgang av Høyesteretts praksis i 2018 viser at domstolen substansielt tok stilling til menneskerettighetsspørsmål i 22 saker: 13 sivile saker og ni straffesaker.²⁴⁶

²⁴³ Ifølge Høyesteretts egen statistikk, jf. Norges Høyesteretts årsmelding for 2018 s. 35.

²⁴⁴ Se nærmere i *Realitet og representativitet i debatten om menneskerettsjusen*, Lov og Rett, 2017 s. 627–634, skrevet av NIMs direktør (konst.) Adele Matheson Mestad og fagdirektør Anine Kierulf.

²⁴⁵ *Internasjonalisering, sakskompleksitet og arbeidsmengde i Norges Høyesterett*, Lov og Rett, 2018 s. 391–411, Arnesen, Bentsen og Grendstad.

²⁴⁶ Samme fremgangsmåte og kriterier er anvendt som i fjorårets oversikt, se NIMs årsmelding 2017 s. 154. Oversikten er basert på avgjørelsene tilgjengelig på Høyesteretts nettsider og er kontrollert opp mot Lovdatas database. Det er kun tatt med saker der Høyesteretts flertall i sitt votum har vist til menneskerettighetene i Grunnloven, EMK, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter eller andre internasjonale konvensjoner, ev. praksis fra internasjonale håndhevingsorganer og der innholdet i rettighetene er drøftet i en viss grad. Avgrensningen må nødvendigvis bli skjønnsmessig. Eksempler på avgjørelser som ikke er inkludert, fordi drøftelsene av menneskerettsspørsmål har vært for summariske, er HR-2018-568-A, HR-2018-1907-A og HR-2018-1781-A.

For begge sakstypene ligger tallene på rundt 21 prosent av det totale antallet saker. Sammenligner man dette med tallene for 2017, er det ingen signifikant endring for straffesakene. For de sivile sakene økte derimot andelen saker som omhandler menneskerettighetsspørsmål, med rundt ni prosentpoeng sammenlignet med året før.²⁴⁷

Det vanligste utfallet av disse sakene var at den private parten ikke fikk medhold i anførsler som bygget på menneskerettighetene.²⁴⁸ Den private parten fikk bare medhold i fem saker: To saker om beslag av advokat-korrespondanse, to saker om uskyldspresumsjonen og én sak om tilbakekall av flyktningstatus.²⁴⁹ At anførsler bygget på menneskerettighetene vanligvis ikke fører frem, viderefører tendensen fra 2017. Samtidig var andelen saker der den private part fikk gjennomslag, noe høyere i 2018 enn året før.

Rettskildene som Høyesterett anvendte for å fastlegge menneskerettighetenes nærmere rettslige innhold, var i hovedsak tidligere høyesterettspraksis og rettspraksis fra EMD. Disse kildene ble anvendt i majoriteten av sakene. Ellers trakk Høyesterett i

fire saker veksler på uttalelser fra FNs traktatorganer, i to andre på såkalt ikke-bindende *soft law* fra FN og i én sak på *soft law* og praksis fra EU-domstolen.²⁵⁰ Disse kildene brukes på ulik måte fra sak til sak – noen ganger tillegges de til dels stor selvstendig vekt, andre ganger brukes de mer som støtteargumenter.

Seks av høyesterettssakene om menneskerettigheter omtales nærmere under *Domsoppsummeringer* på de foregående sidene i årsmeldingens del 3.²⁵¹ I tillegg omtales enkelte saker i forbindelse med de ulike temaene i del 2.²⁵²

²⁴⁷ NIMs årsmelding 2017 s. 154–156.

²⁴⁸ HR-2018-390-A, HR-2018-456-P, HR-2018-846-A, HR-2018-872-A, HR-2018-875-A, HR-2018-1014-A, HR-2018-1258-A, HR-2018-1271-A, HR-2018-1650-A, HR-2018-1720-A, HR-2018-1906-A, HR-2018-2096-A, HR-2018-2133-A og HR-2018-2427-A. Noen saker er spesielle: I HR-2018-1958-A («spiralnektdommen») konkluderte ikke Høyesterett på menneskerettsspørsmålet. I HR-2018-865-S var eiendomsrettsvernet i EMK påberopt av en kommune, som for øvrig ikke fikk medhold. I HR-2018-1909-A og HR-2018-572-A hadde de private partene også menneskerettslige anførsler som ikke førte frem. Merk at det er avgjørende for kategoriseringen om den private parten fikk medhold i sine anførsler om menneskerettighetene – en sak kan være inkludert som «tap» selv om parten vant frem på annet grunnlag.

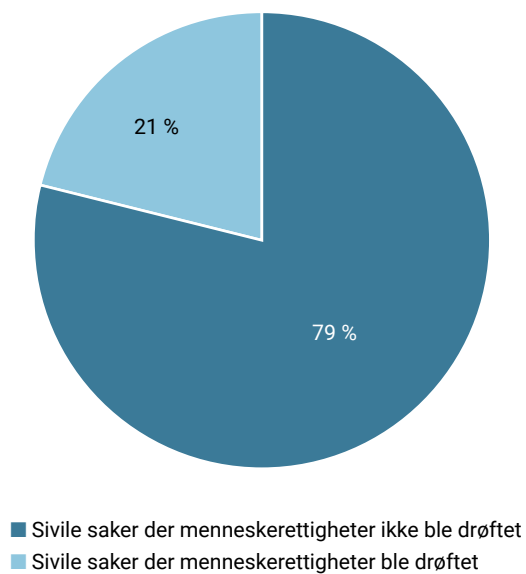
²⁴⁹ HR-2018-104-A, HR-2018-699-A, HR-2018-1783-A, HR-2018-1909-A og HR-2018-572-A.

²⁵⁰ Se hhv. HR-2018-456-P, HR-2018-1014-A, HR-2018-1958-A og HR-2018-2096-A; HR-2018-104-A og HR-2018-846-A; og HR-2018-572-A.

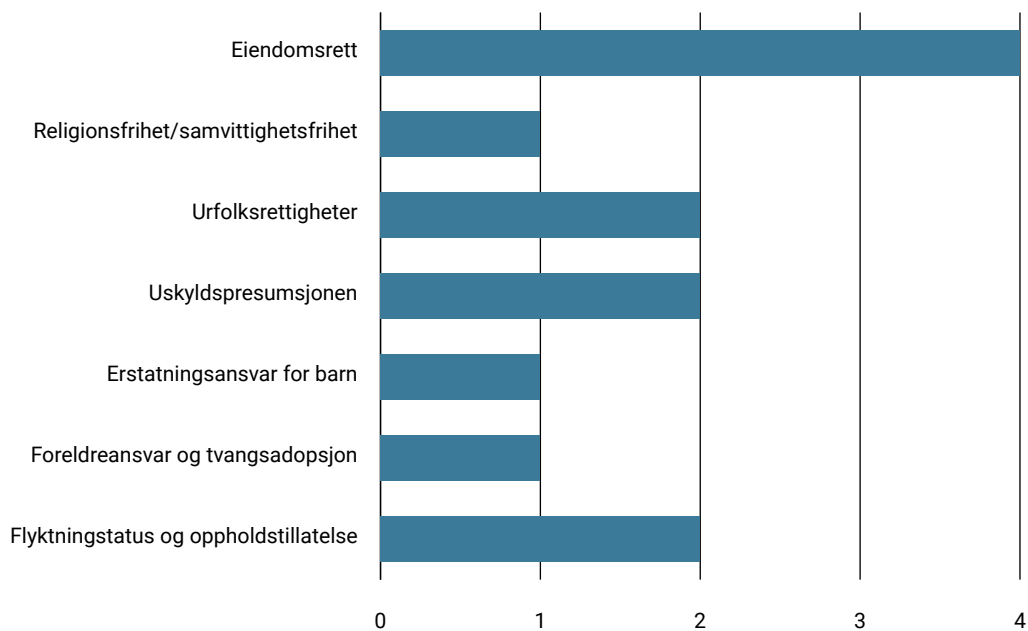
²⁵¹ HR-2018-2133-A, HR-2018-2096-A, HR-2018-104-A, HR-2018-699-A, HR-2018-1958-A og HR-2018-456-P.

²⁵² F.eks. HR-2018-872-A under temaet *Urfolk*.

Sivile saker



Sivile saker – temaer

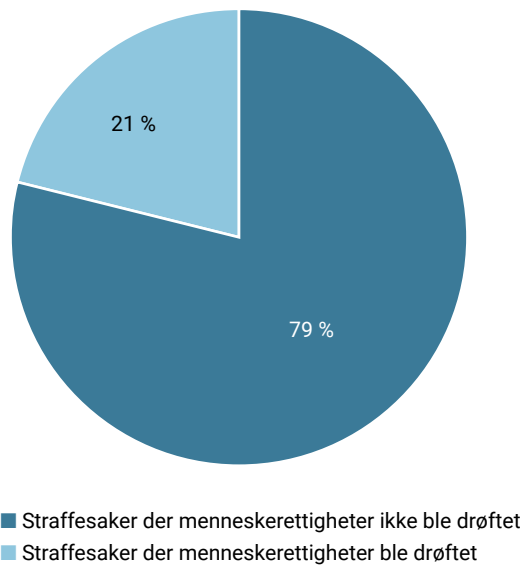


Årsmelding 2018

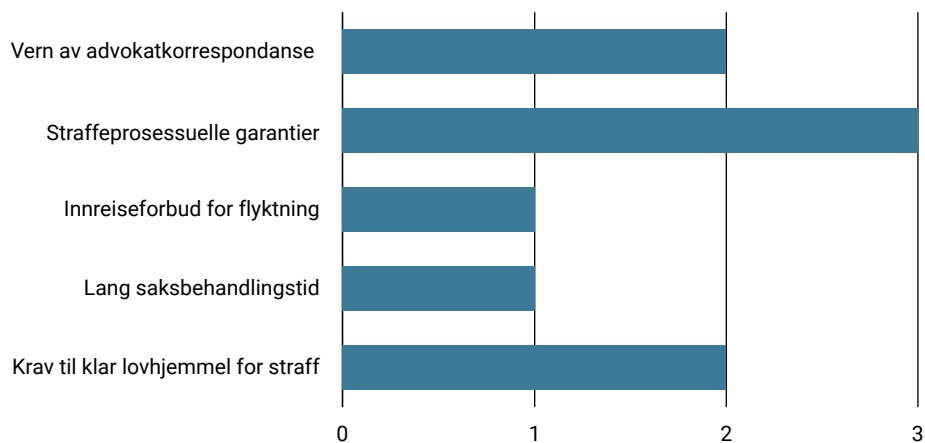
Del 3: Menneskerettigheter i domstolene

NIM spør: Hva er en stor menneskerettslig utfordring på ditt felt?

Straffesaker



Straffesaker – temaer





04 Utadrettet virksomhet

NIM bidrar med faglig informasjon til mediene og andre med mål om å øke kunnskapen om menneskerettighetene i Norge. I 2018 har NIMs synlighet og utadrettede virksomhet økt betraktelig.

Utadrettet virksomhet

NIM skal bidra til en faktabasert og opplyst samfunnsdebatt om menneskerettigheter.

I løpet av året har institusjonen vært hyppig omtalt i lokal og nasjonal presse. NIMs talspersoner har gjestet TV-programmer som Dagsrevyen, Debatten, Dagsnytt atten og Torp.

NIM har levert et titalls høringsuttalelser og andre innspill til Stortinget og regjeringen, deltatt i møter med relevante aktører på menneskerettighetsfeltet og trappet opp aktiviteten i egne kanaler.

I tillegg har NIM drevet omfattende foredragsvirksomhet – i 2018 har vi deltatt på over 200 seminarer og møter. Sammenliknet med tidligere år har aktiviteten i 2018 vært svært høy.

Egne kanaler

Innholdet i NIMs kanaler utgjør en viktig del av den utadrettede virksomheten. Det vurderes hele tiden hvilke kanaler det er hensiktsmessig å benytte. I 2018 lanserte NIM et nytt nettsted og tok i bruk Instagram for første gang. I tillegg er NIM til stede på Facebook og Twitter. Kombinasjonen av disse kanalene gjør oss i stand til å variere fremstillingen av budskapene og effektivt nå ut til målgruppene.

Nettstedet er NIMs ansikt utad og en viktig plattform for en helhetlig presentasjon av institusjonen. NIM vil derfor prioritere at innholdet skal være relevant, korrekt og tilpasset brukerne. På nettstedet publiseres blant annet informasjon om høringsuttalelser, rapporter, medieomtaler, rettighetsområdene og de ansatte.

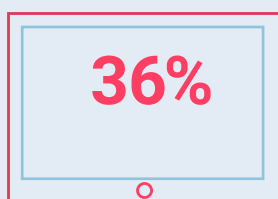
NIM har trappet opp bruken av sosiale medier, og i 2018 ble det publisert over 250 innlegg. I tillegg til å dele innhold fra nettstedet, blir kanalene blant annet benyttet til å informere om arrangementer og medieomtaler. Tilstedeværelsen i sosiale medier har også betydning for trafikken til NIMs nettsted www.nhri.no, ettersom over 20 prosent av brukerne oppsøker nettstedet via sosiale medier.



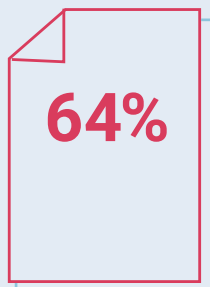
NIM i media – nøkkeltall

2018 | Antall oppslag **646** | Antall riksoppslag **254**

Medietyper



Nett



Papir



26%



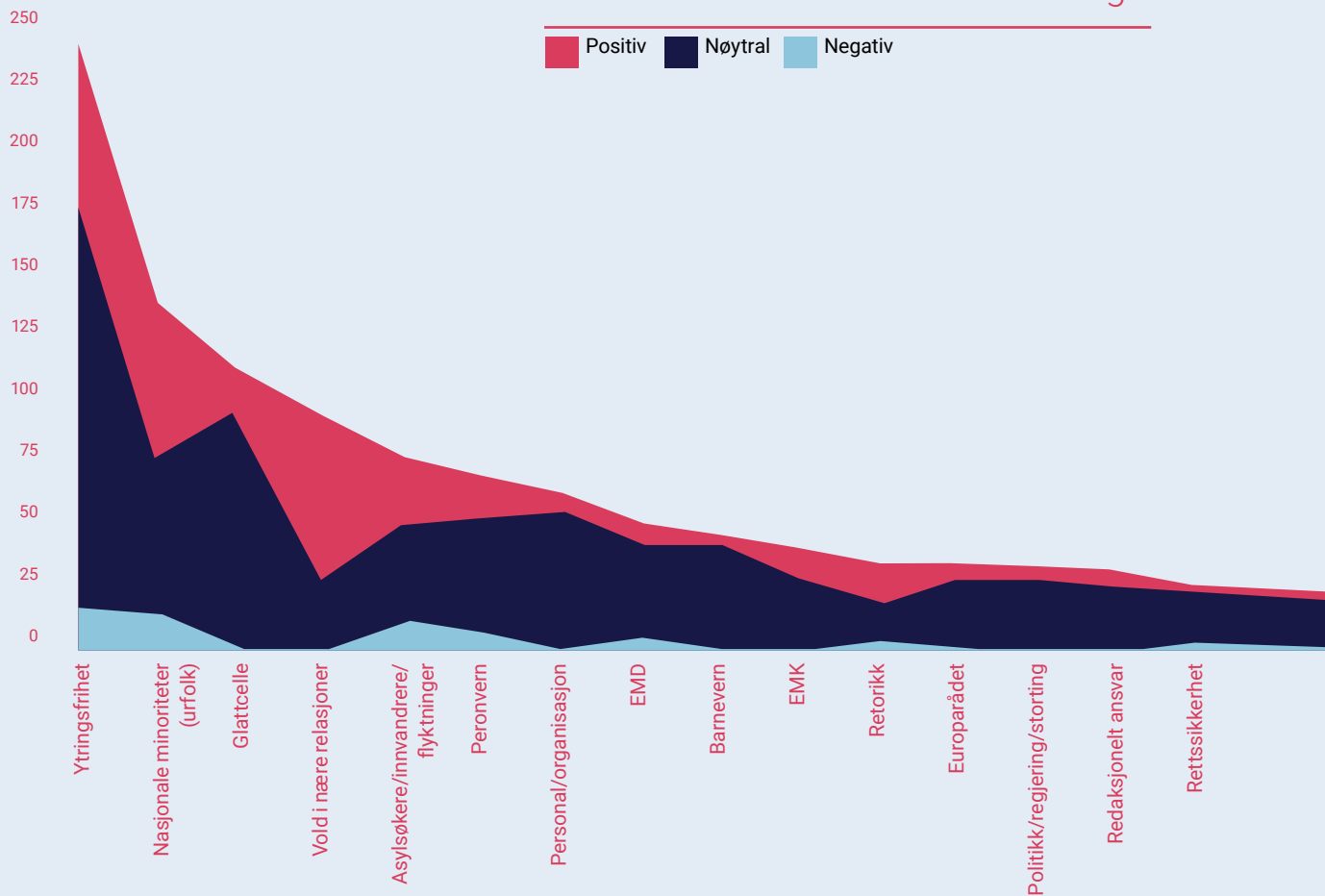
71%



3%

NIM ble omtalt positivt i 26 prosent av artiklene i 2018, mens 71 prosent av sakene er nøytrale og kun 3 prosent er negative.

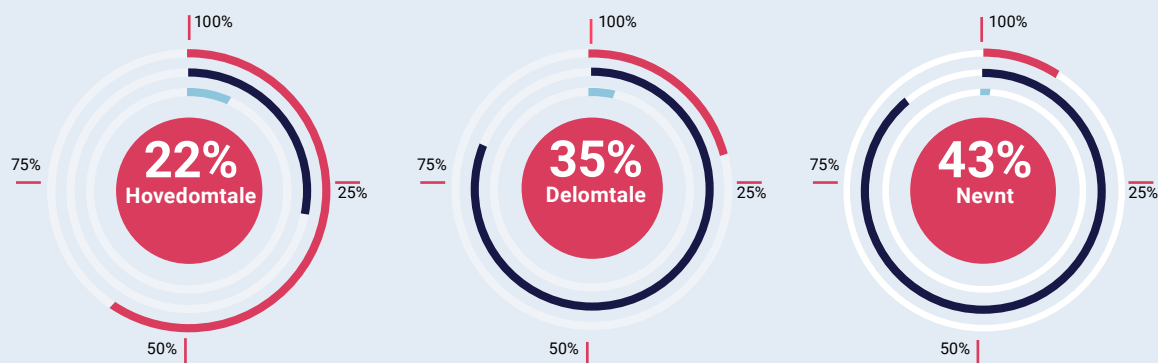
Omtale av NIM: Tematisk inndeling



Årsmelding 2018

Del 4: Utadrettet virksomhet

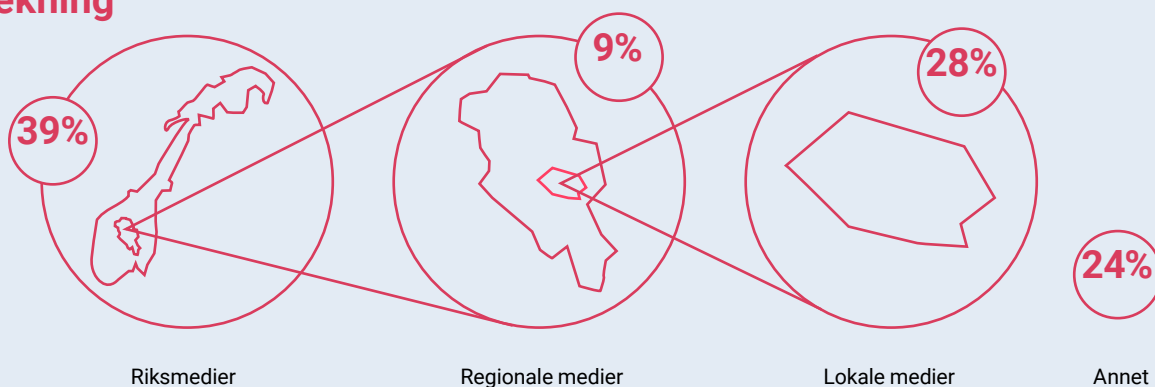
NIM spør: Hva er en stor menneskerettslig utfordring på ditt felt?



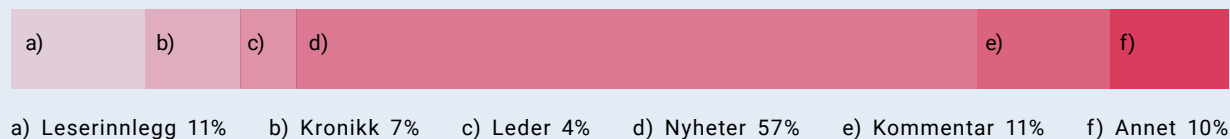
Omtale

Positiv Nøytral Negativ

Dekning



Artikkeltyper



Høringsuttalelser

NIM avga 20 høringsuttalelser og innspill i 2018. Av disse var 15 til regjeringen (inkludert underliggende etater) og fem til Stortinget:

- Innspill til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om endringer i statsborgerloven, 15. januar.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll mv., 22. januar.
- Høringsuttalelse til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om endringer i utlendingsloven, 16. og 18. januar.
- Høringsuttalelse til Barne- og likestillingsdepartementet om endringer i ekteskapsloven, 2. februar.
- Høringsuttalelse til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om endringer i utlendingsloven, 18. april.
- Innspill til Utdanningsdirektoratets høring om siste utkast til kjerneelementer – grunnlag for utarbeidelse av fornyede fagplaner for grunnskolen og videregående opplæring, 17. april.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften, 30. april.
- Høringsuttalelse til Helse Sør-Øst RHF om rapport om behandlingstilbud til personer med kjønnsinkongruens-/kjønnsdysfori, 22. mai.
- Høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet om NOU 2017: 16 På liv og død – palliasjon til alvorlig syke og døende, 7. juni.
- Innspill til Justis- og beredskapsdepartementet om ny handlingsplan mot voldtekt, 27. juni.
- Innspill til Justis- og beredskapsdepartementet om mandat til personvernkomisjon, 31. august.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i straffeloven mv., 7. september.
- Høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet om NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern, 10. september.
- Høringsuttalelse til Kulturdepartementet om ny lov om medieansvar, 1. oktober.
- Høringsuttalelse til Barne- og likestillingsdepartementet om forslag til etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering, 4. oktober.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i straffeprosessloven og forskrift om bruk av politiarrest, 10. oktober.
- Høringsuttalelse til Barne- og likestillingsdepartementet om forslag til styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet, 15. oktober.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om utredning av det strafferettslige diskrimineringsvernet, 1. november.
- Innspill til Stortingets utenriks- og forsvarskomité om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2017, 3. november.
- Innspill til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om endringer i Grunnloven § 108, 19. desember.

Alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på www.nhri.no.

Innspill til overvåkningsorganer

NIM avga tolv innspill (hvorav fem muntlige) til internasjonale overvåkningsorganer i forbindelse med statens periodiske rapporteringer om den norske menneskerettighets-situasjonen:

- FNs menneskerettighetskomité (CCPR): Supplerende informasjon før høring av Norges 7. periodiske rapport og muntlig innlegg på høringen, 9. februar og 14. mars.
- FNs torturkomité (CAT): Supplerende informasjon før høring av Norges 8. periodiske rapport og muntlig innlegg på høringen, 20. mars og 24. april.
- FNs barnekomité (CRC): Supplerende informasjon før høring av Norges 5. og 6. periodiske rapport og muntlig innlegg på høringen, 13. april og 23. mai.
- FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD): Innspill til formøtet for utarbeidelse av saksliste før høring av Norges 1. periodiske rapport og muntlig innlegg på formøtet, 8. august og 24. september.
- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR): Innspill til formøtet før utarbeidelse av saksliste før Norges 6. periodiske rapport i 2019, 3. september.
- FNs menneskerettighetsråd (HRC): Innspill i forkant av Norges 3. periodiske rapport (UPR) i 2019, 25. september.
- FNs rasediskrimineringskomité (CERD): Supplerende informasjon før høring av Norges 23. og 24. periodiske rapport og muntlig innlegg på høringen, 5. november og 5. desember.

Alle skriftlige innspill, uttalelser og muntlige innlegg er tilgjengelige på www.nhri.no.

Egne arrangementer

I 2018 har NIM arrangert og vært med-arrangør for ti arrangementer:

- Debatt: «#metoo! Jeg òg. Men hva deg, ham og henne?», Oslo, 22. januar.
- Åpent møte før statusrapport om sivile og politiske rettigheter, Oslo, 8. mars.
- Lanseringsseminar for NIMs årsmelding til Stortinget for 2017, Oslo, 10. april.
- Åpent innspillsmøte før høring av Norge i FNs torturkomité i samarbeid med Sivilombudsmannens forebyggings-enhet, Oslo, 18. april.
- Fagdag om menneskerettigheter, Oslo, 24. mai.
- Lanseringsseminar for temarapporten *Vold og overgrep i samiske samfunn*, Tromsø, 22. juni.
- Stand på Oslo Pride, Oslo, 27.–30. juni.
- Debatt under Arendalsuka: «Menneskerettighetene – en demokratisk forutsetning og utfordring», Arendal, 13. august.
- MRforum: «Hvilken menneskerettighets-politikk – hjemme og ute – forventer vi av den nye regjeringen?», Oslo, 18. september.
- Markering av 70-årsjubileet for FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, Oslo, 10. desember.

Eksterne møter og andre aktiviteter

Hvert år blir NIM invitert til å delta på et stort antall eksterne møter, seminarer, debatter, foredrag og andre aktiviteter, både nasjonalt og internasjonalt. I 2018 deltok vi på over 200 arrangementer. Her er et utvalg:

- Seminar om vold mot kvinner: «Public Policy Exchange / Tackling Gender-Based Violence in Europe: Advancing Strategies to End Violence against Women and Girls», Brussel, 20. februar.
- Debatt om menneskerettigheter under åpningen av HUMAN internasjonale dokumentarfilmfestival, Oslo, 7. mars.
- Møte med Utenriksdepartementet om forberedelser til FN-konferansen om migrasjon, Oslo, 12. april.
- Konferanse: «Rewriting the Separation of Powers in European States», Oslo, 14.–15. mai.
- Åpen høring om ytringsfrihet i Oslo-skolen, Oslo, 22. mai.
- Debattmøte: «Nettroll – retten til å holde seg anonym på internett», Oslo, 22. mai.
- Møte med representanter fra Europarådets torturkomité, Oslo, 4.–5. juni.
- Møte med Islands utenriksdepartement om etablering av NHRI på Island, Reykjavik, 5. september.
- Foredrag om menneskerettigheter og rusbehandling på Rusfeltets fagkonferanse 2018, Trondheim, 5. september.
- Foredrag om straffegjennomføring for samiske innsatte og domfelte på Kriminalomsorgens konferanse, Trondheim, 2.–3. oktober.
- Årsmøte i GANHRI: «Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The role of NHRIs», Marrakech, 10.–12. oktober.
- Foredrag under Justis- og beredskapsdepartementets markering av Istanbulkonvensjonens ettårsdag, Oslo, 16. oktober.
- Foredrag i forbindelse med SMKS seminar: «De andres menneskerettigheter – kjønn og menneskerettigheter gjennom 70 år», Oslo, 17. oktober.
- Årsmøte i ENNHRI, Athen, 24.–25. oktober.
- Møte med Stortingets justiskomité, Oslo, 6. november.
- Møte med Sametinget om vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i samiske samfunn, Karasjok, 26. november.
- Seminar om menneskerettigheter under Oslo Peace Days, Oslo, 6. desember.

NIM er også medlem av Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rådgivende utvalg og deltaker på ombudsnettverkets møter.





05 Om oss

FN anbefaler alle stater å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NHRI) som fremmer og beskytter menneskerettighetene nasjonalt. I Norge har Stortinget gitt denne oppgaven til NIM. I del 5 kan du lese mer om NIMs ansatte, virksomhet og organisatoriske oppbygning.

Om oss

NIM ble opprettet ved lov i 2015 og er et uavhengig, offentlig organ som er organisatorisk underlagt Stortinget.

NIMs hovedoppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge. Dette gjøres særlig ved å:

- Gi råd til Stortinget, regjeringen, forvaltningen og Sametinget.
- Overvåke menneskerettighetenes stilling i Norge.
- Informere om menneskerettighetene.
- Være en brobygger mellom myndighetene og sivilsamfunnet.

Loven med tilhørende forskrift er inntatt som vedlegg til årsmeldingen.

NIM har i dag 20 ansatte, fordelt på to kontorer i Oslo og Kautokeino. NIM ledes av et styre og en direktør.

Styret

NIM har 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. Det ble avholdt seks styremøter i 2018. Referater fra styremøtene og mer informasjon om medlemmene er tilgjengelig på www.nhri.no.

Ansatte

NIMs daglige virksomhet ledes av en direktør som er oppnevnt av Stortinget. Petter Wille var direktør frem til august 2018, da han valgte å gå over i en annen stilling. Assisterende direktør Adele Matheson Mestad tok over som fungerende direktør og ble konstituert av Stortingets presidentskap 1. oktober 2018.

I 2018 ble det ansatt en kommunikasjons-sjef og deretter etablert en kommunikasjonsavdeling. Ut over dette er personal-sammensetningen nokså uendret fra tidligere. Mer informasjon om de ansatte er tilgjengelig på www.nhri.no.

Rettighetsoversikt

NIM arbeider med 15 ulike rettighetsområder. Rettighetsområdene danner grunnlag for både den systematiske overvåkingen av menneskerettighetssituasjonen og for arbeidsfordelingen i avdelingen for juridisk analyse.

- Arbeid og velferd
- Barn og familie
- Diskriminering og utsatte grupper
- Eiendom
- Fengsel
- Helse og omsorg
- Migrasjon og statsborgerskap
- Nasjonale minoriteter
- Næringsliv og miljø
- Personvern
- Religion og livssyn
- Rettssystemet
- Skole og utdanning
- Urfolk
- Ytring og forsamling

Styremedlemmer



Åsne Julsrud
Leder.
Dommer i Oslo
tingrett.



Knut Vollebæk
Nestleder.
Tidligere diplomat,
utenriksminister,
statssekretær og
leder av OSSE.



Gro Dikkanen
Styremedlem.
Administrativ leder
av Finnmarks-
kommisjonen.



Jan E. Helgesen
Styremedlem.
Førsteamanuensis
emeritus ved Norsk
senter for menneske-
rettigheter (UiO).



**Anne-Sofie
Syvertsen**
Styremedlem.
Fylkeslege i Aust-
og Vest-Agder.

Ansatte per 1. januar 2019



Adele Matheson
Mestad
Direktør (konst.)



Anine Kierulf
Fagdirektør



Laila Susanne Vars
Fagdirektør



**Elianne
Kembler-Clarkson**
Kommunikasjonssjef



Gro Nystuen
Seniorrådgiver



**Kirsten
Kolstad Kvalø**
Seniorrådgiver



Stine Langlete
Seniorrådgiver



Erlend A. Methi
Seniorrådgiver



**Kristian Haugland
Nilsen**
Seniorrådgiver



Johan Strömberg
Seniorrådgiver



**Anniken Barstad
Waaler**
Seniorrådgiver



Kristin Høgdahl
Seniorrådgiver



Ilia Utmelidze
Seniorrådgiver



Petter Wille
Spesialrådgiver



Pernille Meum
Rådgiver



**Mari Marte
Kobberstad
Tingelholm**
Rådgiver



Knut Arne Oseid
Kommunikasjons-
rådgiver



Nora Vinsand
Kommunikasjons-
rådgiver



Anders Bals
Kommunikasjons-
rådgiver



Oda Marie Tvete
Arkivar

Nøkkeltall

Antall ansatte

31.12.2018: 19 

31.12.2017: 16 

Antall ansatte i 100 % permisjon

31.12.2018: 3 

31.12.2017: 0

Antall praktikanter

31.12.2018: 4 

31.12.2017: 2 

Antall årsverk

31.12.2018: 16,05 

31.12.2017: 15,5 

Likestillingsoversikt NIM

		Lønn			
		Menn	Kvinner	Menn gj.snitt pr mnd	Kvinner gj.snitt pr mnd
Totalt i virksomheten	2017	31,6%	68,4%	61 628	56 195
	2018	39%	61%	60 500	57 600
Ledergruppen	2017	50%	50%	103 321	88 025
	2018	0%	100%	-	107 187
Deltid	2017	16,7%	23%	-	-
	2018	4,3%	13,04%	-	-
Legemeldt sykefravær	2017	0%	0,96%	-	-
	2018	0,94%	4,05%	-	-
Samlet sykefravær i 2018		3,05%			

Rådgivende utvalg

Styret har oppnevnt et rådgivende utvalg som skal bidra med informasjon, råd og innspill til NIMs arbeid. Utvalget er bredt sammensatt og består av 14 medlemmer med relevant kompetanse. Medlemmene består både av organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner. I 2018 ble det avholdt fire møter.

Henvendelser fra enkeltpersoner

NIM skal ikke prøve enkeltsaker om krenkelser av menneskerettigheter. Dette ivaretas av andre aktører som de ulike ombudsmannsordningene, nemnder og domstolene. I tilknytning til enkeltsaker kan NIM kun veilede om de nasjonale og internasjonale klageordningene. Se www.nhri.no for mer informasjon.

I 2018 mottok NIM 141 henvendelser fra enkeltpersoner.

Ressursbruk

NIMs bevilgning i 2018 var på NOK 24 500 000, i tillegg til overførte ubrukte midler fra 2017 på NOK 1 030 000. Total disponibel ramme for 2018 har vært NOK 25 530 000.

NIM er samlokalisert med Sivilombudsmannen, og skal i henhold til Innst. 240 S (2013–2014) være administrativt tilknyttet Sivilombudsmannen. I 2018 har det påløpt utgifter hos Sivilombudsmannen på NOK 1 763 000 for utgifter i forbindelse med samlokalisering og administrative tjenester, som er regnskapsført hos Sivilombudsmannen, men belastet NIMs bevilgning. I statsregnskapet fremkommer disse som utgiftsføringer i Sivilombudsmannens regnskap.

Lønnsrelaterte utgifter beløp seg til NOK 16 450 000. Andre utbetalinger til drift utgjorde NOK 4 500 000, mens utbetalinger til investeringer utgjorde NOK 200 000. Det er mottatt NOK 600 000 i syke- og foreldre-pengerefusjoner. NIMs regnskap viser et mindreforbruk på ca. NOK 2 500 000.

Årsregnskapet med noter og styrets beretning er inntatt som vedlegg til årsmeldingen.

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 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 enkeltsaker om krenkelse av menneskerettigheter.

§ 4. DEN NASJONALE INSTITUSJONENS LEDELSE

Den nasjonale institusjonen ledes av et styre og en direktør.

§ 5. STYRETS SAMMENSETNING OG OPPNEVNING

Den nasjonale institusjonens styre skal bestå av fem medlemmer.

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

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

§ 6. STYRETS OPPGAVER

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

§ 7. DIREKTØREN

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

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

Direktøren skal tilfredsstillende 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 16 juni 2017 nr. 67.

§ 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 avgis 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 1 juni 2018 nr. 24.

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 utvalgs-godtgjøring.

§ 3. DIREKTØREN

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

Direktøren er ansvarlig for at driften skjer i samsvar med gjeldende regelverk. Direktøren skal utarbeide budsjettforslag og årsregnskap til styret, og holde styret orientert om økonomiske og andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.

Direktøren har budsjett disponeringsmyndighet og myndighet til å inngå avtaler om institusjonens eiendeler, prosjekter og samarbeid innenfor de rammer som styret fastsetter.

Stortingets presidentskap fastsetter direktørens lønn, pensjon og øvrige arbeidsvilkår.

§ 4. PERSONALET

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

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

§ 5. SAKSBEHANDLINGEN I TJENESTEMANNSSAKER

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

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

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

§ 6. RÅDGIVENDE UTVALG

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

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

Direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

§ 7. ÅRLIG MELDING TIL STORTINGET

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

§ 8. DOKUMENTOFFENTLIGHET VED DEN NASJONALE INSTITUSJONEN

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

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

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

§ 9. DEN NASJONALE INSTITUSJONENS ÅRSREGNSKAP OG BUDSJETT

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

§ 10. IKRAFTTREDELSE

Denne instruksen trer i kraft 1. juli 2015.

Årsregnskap 2018

Styrets beretning

1. Innledning

Med dette legges det fram årsregnskap for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) for 2018. Det legges frem et årsregnskap i tråd med økonomiregelverkets bestemmelse pkt. 3.4, og ikke en fullstendig årsrapport, jf. økonomiregelverkets bestemmelse pkt. 2.3.3, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 6. Fyllestgjørende informasjon om virksomheten rapporteres til Stortinget i årsmeldingen for 2018, Dokument nr. 6 (2018–2019). Virksomheten fører regnskap iht. kontantprinsippet.

2. Formål

Stortinget vedtok 19. juni 2014 i forbindelse med behandlingen av Innst. 240 S (2013–2014), jf. Dokument 8:32 S (2013–2014) å opprette Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter fra 1. juni 2015, organisatorisk underlagt Stortinget. NIMs oppgaver følger av Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 nr. 33 og instruks om NIMs virksomhet av 30. april 2015.

NIM skal overvåke og styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i forvaltningen og myndighetsutøvelsen. Institusjonens mandat er å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og 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.

3. Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 3.4 og Finansdepartementets rundskriv R-115 om utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap. Regnskapet gir et dekkende bilde av NIMs disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

4. Vesentlige forhold

Den samlede ressursbruken ble holdt innenfor godkjent bevilgning.

I 2018 har NIM disponert samlede tildelinger på NOK 25 530 000. NIM har regnskapsført utgifter på NOK 21 187 905 og har avgitt belastningsfullmakter på til sammen NOK 1 763 090, jf. bevilgningsregnskapet og note B.

Etter at regnskapsåret var avsluttet ble det påvist en uheldig formulering i regnskapsoversiktene som hadde blitt fremlagt for styret gjennom året. Det så ut som om NIMs disponible midler for året var NOK 1 030 000 lavere enn det de i realiteten var, og fikk betydning for økonomistyringen gjennom året.

Mindreforbruket på knappe NOK 2 600 000, fordelt seg med ca. NOK 1 700 000 i mindreforbruk på lønn og ca. NOK 850 000 i mindreforbruk på de resterende midlene. Mindreforbruket på lønn skyldes i hovedsak delvis ubesatte vakanser gjennom året, for høyt budsjetterte pensjonskostnader og høyere sykelønnsrefusjoner fra NAV enn forventet. Styret har ansatt to personer i fast stilling som en følge av ubrukte lønnsmidler i 2018.

Mindreforbruket for de resterende midlene, skyldes at utgifter til planlagt aktivitet i 2018 ble rimeligere enn forventet. NIM har i 2018 blant annet avgitt tolv innspill (hvorav fem muntlige) til ulike FN komiteer i forbindelse med statens periodiske rapporteringer om menneskerettssituasjonen i Norge. Reiseaktiviteten dette medførte hadde noe lavere utgifter enn budsjettert. I tillegg kan noe av mindreforbruket forklares ved at det ble budsjettert med midler for konsulenttjenester for lansering og videreutvikling av nettsiden nhri.no. Disse midlene ble ikke brukt ettersom vi fikk ansatt personell med relevant kompetanse slik at man ikke lenger hadde behov for ekstern bistand. En vesentlig del av mindreforbruket skyldes imidlertid utgifter som på grunn av uforutsette omstendigheter ikke ble belastet i 2018, men belastet budsjett for 2019.

Av mindreforbruket på NOK 2 579 005, søkes NOK 1 225 000 overført til 2019, jf. beregninger i note B.

NIM har vært operativ med full stab siden september 2016. Institusjonens ledelse består av et styre og en direktør. Styret har

det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift, og er oppnevnt av Stortinget jf. § 6. Styret avholdt 6 møter i løpet av 2018.

Institusjonens første direktør for perioden 2016–2022: Petter Wille, fratrådte september 2018 og styret opprettet en ny stilling som spesialrådgiver som han gikk over i. Assisterende direktør fungerer i påvente av ansettelse av ny direktør.

NIM har et kontor i Oslo, samlokalisert med Sivilombudsmannen, og et kontor i Kautokeino. NIM er arbeidsgiver for fem faste stillinger i Kautokeino. Institusjonen som helhet har i løpet av 2018 vokst fra 16 faste ansatte og to midlertidige stillinger til 17 faste ansatte og tre midlertidige stillinger.

Endringen knytter seg blant annet til at det i løpet av 2018 er gjennomført omstrukturering internt slik at vi fra å ha en ansatt kommunikasjonsrådgiver, nå har opprettet en funksjonell kommunikasjonsavdeling hos NIM. Denne består av tre årsverk, dvs. den opprinnelige ansatte: en fast kommunikasjonsrådgiver gjennom omdisponering fra annen stilling, og en som fungerer midlertidig i et prosjekt knyttet til utvikling av nettsider finansiert gjennom overførte midler.

Utbetalinger til lønn og sosiale utgifter som er regnskapsført på kapittel 45 beløp seg til NOK 16 453 625, jf. note 2. mot ca. NOK 12 350 000 i 2017. Lønnsandel av driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet for kap. 45 er om lag 71,7 prosent. Av de totale lønnskostnadene utgjør NOK 288 786 styrehonorarer.

NIMs øvrige driftskostnader utgjorde totalt NOK 6 244 651 i 2018. Inkludert i dette beløpet er kostnader til leie og drift av lokaler, kostnader til kjøp av eksterne tjenester, reisekostnader og kontorkostnader, samt innkjøp av utstyr og inventar etter at NIM og Sivilombudsmannen flyttet tilbake til våre faste lokaler i Akersgata i april 2018. Det påløp seg også kostnader ved re-etablering av IT-løsningen og lansering av nye nettsider.

Den nasjonale institusjonen er samlokalisert med Sivilombudsmannen, og skal iht. Innst. 240 S (2013–2014) være administrativt tilknyttet Sivilombudsmannen. I 2018 har det påløpt utgifter hos Sivilombudsmannen på NOK 1 763 090 knyttet til drift av virksomheten, som er regnskapsført hos Sivilombudsmannen, men belastet NIMs bevilgning. Disse utgiftene omfatter bl.a. utgifter til kontorlokaler og sentralbord, samt enkelte andre driftsutgifter.

Utbetalinger som NIM har regnskapsført på kapittel 45 til annen drift og investeringer utgjør hhv. NOK 4 511 245 og NOK 216 258, jf. note 3 og 5.

Mellomværende med statskassen utgjorde NOK 776 722 per 31. desember 2018. Oppstillingen av artskontorrapporteringen viser hvilke eiendeler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende hadde NIM som nevnt ovenfor en påløpt leverandørgjeld på NOK 688 959 som ikke er betalt og derfor ikke fremkommer som utgift i årsregnskapet, jf. opplysninger om avregning med statskassen i note 8. NIM har ikke kapitalposter i statens kapitalregnskap.

Tilleggsopplysninger

Riksrevisjonen er ekstern revisor for NIM. Årsregnskapet for 2018 er ikke ferdig revidert. Revisjonsberetningen antas å foreligge innen utløpet av annet kvartal 2019.



Åsne Julsrud
Styreleder



Adele Matheson Mestad
Konstituert direktør

Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av november 2016.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

Regnskapet følger kalenderåret

Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret

Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp

Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen «Netto rapportert til bevilgningsregnskapet» er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1.

Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen

for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorapporteringen

Oppstillingen av artskontorapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Oppstilling av bevilgningsrapportering 2018

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2018	Merutgift (-) og mindreutgift
0045	Driftsutgifter	01			25 530 000	21 187 905	4 342 095
1633	Nettoføring av MVA i staten	01			0	679 549	
<i>Sum utgiftsført</i>					25 530 000	21 867 454	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling*	Regnskap 2018	Merinntekt og mindre- inntekt(-)
5309	Tilfeldige inntekter ymse	29			0	78 280	
5700	Folketrygden AGA	72			0	1 574 976	
<i>Sum inntektsført</i>					0	1 653 255	
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						20 214 199	
Kapitalkontoer							
60094101	Norges Bank KK/ innbetalinger					668 800	
60094102	Norges Bank KK/ utbetalinger					-20 736 491	
700080	Endring i mellom- værende med statskassen					-146 508	
<i>Sum rapportert</i>						0	

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

		31.12.2018	31.12.2017	Endring
700080	Mellomværende med statskassen	-776 722	-630 214	-146 508

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter.
Se note B for nærmere forklaring.

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
0045 01	1 030 000	24 500 000	25 530 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Merutgift(-)/mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastningsfullmakter(-)	Merutgift(-)/mindreutgift etter avgitte belastningsfullmakter	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
0045 01	4 342 095	-1 763 090	2 579 005	2 579 005	1 225 000	1 225 000

* Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Avgitte belastningsfullmakter (utgiftsført av andre)

Sivilombudsmannen belaster Norges institusjon for menneskerettigheter på kapittel 45 post 01 for utgifter ifm. samlokalisering og administrative tjenester.

Oppstilling av artskontorapporteringen 2018

	Note	2018	2017
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	1	0	0
Andre innbetalinger	1	0	0
<i>Sum innbetalinger fra drift</i>		0	0
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	16 453 625	12 345 046
Andre utbetalinger til drift	3	4 511 245	5 522 392
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		20 964 870	17 867 438
Netto rapporterte driftsutgifter		20 964 870	17 867 438
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	0	0
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		0	0
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	216 258	106 437
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	6 777	5 272
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		223 034	111 709
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		223 034	111 709
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	48 464	38 265
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		48 464	38 265
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		0	0

	Note	2018	2017
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler *			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		29 816	22 400
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		1 574 976	1 110 950
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		679 549	974 520
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		-925 242	-158 830
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		20 214 199	17 782 051
Oversikt over mellomværende med statskassen **			
<i>Eiendeler og gjeld</i>		2018	2017
Fordringer		0	0
Kasse		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk		-776 722	-593 205
Skyldige offentlige avgifter		0	0
Annen gjeld		0	-37 009
Sum mellomværende med statskassen	8	-776 722	-630 214

Noter

Note 1 Innbetalinger fra drift

	2018	2017
Innbetalinger fra gebyrer		
Sum innbetalinger fra gebyrer	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer		
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger		
Sum salgs- og leieinnbetalinger	0	0
Andre innbetalinger		
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	0	0

Note 2 Utbetalinger til lønn

	2018	2017
Lønn	13 568 348	10 672 490
Arbeidsgiveravgift	1 574 976	1 110 950
Pensjonsutgifter*	1 567 016	0
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-655 899	0
Andre ytelser	399 186	561 606
Sum utbetalinger til lønn	16 453 625	12 345 046
Antall årsverk:	16,07	14,33

* **Nærmere om pensjonskostnader**

Fra og med 2018 betaler NIM pensjonspremie til Statens pensjonskasse. Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2018 er 12 prosent.

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	2018	2017
Husleie	447 532	457 713
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	1 145	0
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	35 000	118 890
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	113 431	104 550
Leie av maskiner, inventar og lignende	146 053	397 105
Kjøp av fremmede tjenester	1 488 627	2 682 101
Reiser og diett	447 752	348 291
Øvrige driftsutgifter	1 831 705	1 413 742
Sum andre utbetalinger til drift*	4 511 245	5 522 392

* I andre utbetalinger til drift inngår ikke driftsutgifter belastet av Sivilombudsmannen på kapittel 45.

Disse driftsutgiftene omfatter:

Kostnad lokaler	1 461 252
Reparasjon og vedlikehold	216 835
Kjøp av fremmede tjenester	50 060
Øvrige driftsutgifter	5 259

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	2018	2017
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	0	0
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	6 777	5 272
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	6 777	5 272

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	2018	2017
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Beredskapsanskaffelser	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	216 258	106 437
Sum utbetaling til investeringer	216 258	106 437
<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

* I andre utbetalinger til investeringer inngår ikke utgifter belastet av Sivilombudsmannen på kapittel 45.
Disse investeringsutgiftene utgjør NOK 29 684.

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	2018	2017
Tilfeldige og andre inntekter	48 464	38 265
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	48 464	38 265

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	2018	2017
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2018	31.12.2018	
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	Forskjell
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Sum	0	0	0
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-688 959	0	-688 959
Skyldig skattetrekk	-776 722	-776 722	0
Skyldige offentlige avgifter	0	0	0
Annen kortsiktig gjeld	0	0	0
Sum	-1 465 681	-776 722	-688 959
Sum	-1 465 681	-776 722	-688 959

* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 8 B

Norges institusjon for menneskerettigheter
Årsmelding 2018

Papir: 130 g Scandia 2000
Layout og trykk: 07 Media

Foto:

Ollo/iStock photo (side 96)

Noipornpan/iStock photo (side 109)

Tor Egil Rasmussen/NRK Sápmi (side 117)

Guro Sollie Hansebakken/Oslo Dokumentarkino (side 117)

Fartein Rudjord/Juristforbundet (side 117)

**Norges 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