

Menneske- rettighetene i Norge 2020

NIMs årsmelding, Dokument 6 (2020–2021)



Norges institusjon for
menneskerettigheter

NIM i samfunnet

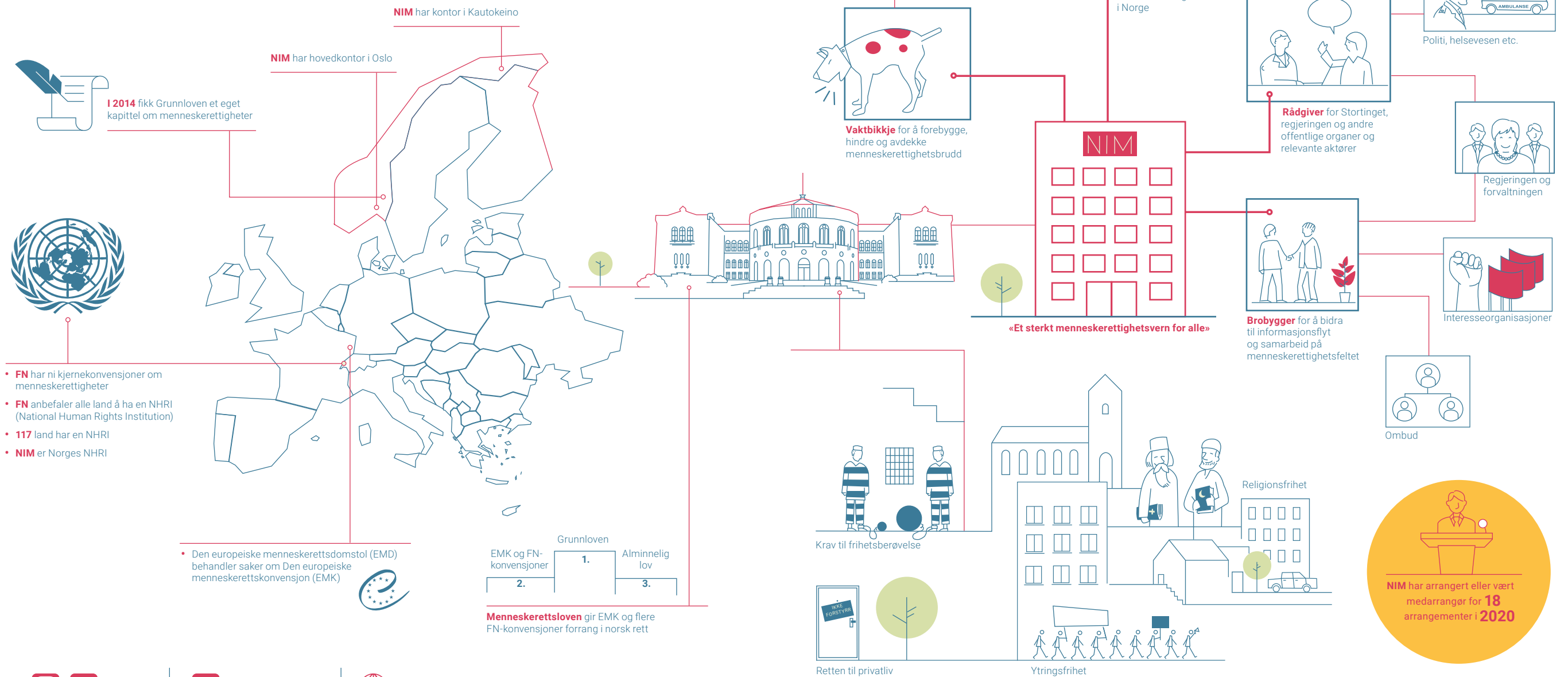
NIM er Norges institusjon for menneskerettigheter

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



NIM_norge



NIMNorge



www.nhri.no

Menneskerettighetene i Norge 2020

«[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.

Innhold

Forord	6
Direktøren har ordet	7
Kapittel 1: Menneskerettighetsåret 2020	9
Kapittel 2: NIM anbefaler	25
Anbefalinger for 2020	25
Menneskerettigheter i krisetider	26
Barnevern	28
Vergemål og beslutningsstøtte	30
Innsattes mulighet til fellesskap og utetid	32
Konsultasjonsrett og konsultasjonsplikt	34
Klima og menneskerettigheter	36
Oppfølging av anbefalinger fra 2019	39
Kapittel 3: Med egne ord	43
Menneskerettigheter i krise?	43
Et bilde kan si – og såre? – mer enn tusen ord	46
Ny teknologi – tre utfordringer for menneskerettighetene	49
Klimakrisen og menneskerettighetene	51
Kapittel 4: NIMs arbeidsområder – utvikling i 2020	54
Kapittel 5: Høringsuttalelser, innspill og rapporter	64
Høringsuttalelser og innspill	64
Rapporter	70
Kapittel 6: Kommunikasjon	73
NIM i media	73
NIMs kanaler	75
Arrangementer	78
Kapittel 7: Menneskerettigheter i Høyesterett, EMD og FN	82
Menneskerettigheter i Høyesterett i 2020	82
EMD og Norge – en historisk oversikt	87
FNs overvåkningsorganer og Norge – en historisk oversikt	92
Kapittel 8: Om NIM	96
NIMs mandat	96
Styret	96
Direktør og ansatte	96
Nøkkeltall	97
Likestillingsoversikt 2020	98
Sykefravær	98
Rådgivende utvalg	98
Henvendelser fra enkeltpersoner	98
Ressursbruk	98
Vedlegg	100
Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	100
Instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	103
Årsregnskap og styrets beretning	105

Forord

2020 ble et år da tilliten mellom myndighetene og innbyggerne ble satt på sin største prøve i moderne tid.

Pandemien gjorde at vi måtte akseptere inn-
gripende tiltak gjennomført på kort varsel,
redusere kontakt med familie og venner,
jobbe og studere på nye måter, drive hjem-
meskole for barna våre, avstå fra reiser og
avlyse jubileer. Mange har klart seg bra.
Andre har måttet bære større byrder, og vil
ha utfordringer i lang tid fremover. Tilliten i
det norske samfunnet er fortsatt sterk, men
det er likevel ikke noe vi kan ta for gitt når vi
ser trender og utviklingstrekk rundt oss.

NIM har en viktig rolle i å kontinuerlig ivareta
det menneskerettslige perspektivet både i
krisetider og i normalår. Det har vi gjort
gjennom hele pandemien, og det vil vi også
gjøre når læring fra koronahåndteringen skal
samles. Vi vet ikke hvilken krise som treffer
oss neste gang, men det vi kan og bør bruke
tid på er å gå tydeligere opp hva slags virke-
midler det vil være forholdsmessig å ty til
gitt ulike typer scenarier. Menneskerettig-
hetsvernet gir en viktig ramme.

I 2020 mottok vi Agenda Kaupangs evalue-
ring av NIM som har vært utført på oppdrag
fra Stortinget. At vi skulle evalueres etter
fire års drift var forutsatt da NIM ble etablert
i 2016. Evalueringen viser at NIM har
kommet langt på de fire årene som har gått
siden opprettelsen. At NIM holder høy faglig
kvalitet, har god virksomhetsstyring, god
bredde innenfor aktivitetene, høy kostnads-
effektivitet og et godt arbeidsmiljø viser at
mange viktige forutsetninger for et godt
menneskerettighetsarbeid er på plass.
Samarbeidet mellom styret og administra-
sjonen fungerer godt.

Evalueringsrapporten peker også på for-
bedringsområder som NIM vil arbeide
videre med i 2021. Det er behov for å gjøre
NIM bedre kjent blant enkelte målgrupper.
Vi bør sikre enda bedre systematisering av
forskningssamarbeid og undervisning i
menneskerettigheter. Det er en kontinuerlig
oppgave å sikre at vi balanserer de ulike
oppgavene, og at vi gjør de riktige priorite-
ringene innenfor det omfattende oppdraget
som følger av lov og instruks for NIM. I 2021
skal vi revidere hovedstrategien, og det gir
en god anledning til å løfte blikket og finne
de riktige satsingene for NIM i det videre.

NIMs rådgivende utvalg er viktig for at vi
fanger opp bredden av saker og gir verdi-
fulle innspill til NIMs løpende arbeid. Det
tette og gode samarbeidet med ombudene
er viktig for at vi prioriterer ressursene riktig.
Gjennom god dialog med Sametinget får vi
innsikt i de menneskerettslige problem-
stillingene som spesielt berører urfolk.
Styrets besøk til NIMs Kautokeino-kontor
i mars var noe av det siste vi rakk før ned-
stengingen av samfunnet begynte. Etter det
har det vært utført mye godt menneske-
rettighetsarbeid i digitale medier.

I år har vi i årsmeldingen valgt å fremheve
seks anbefalinger til Stortinget. God lesning!



Marit Berger Røsland
Styreleder

Direktøren har ordet

Koronakrisen har fungert som en effektiv påminner om betydningen av menneskerettigheter. Men den er ikke den eneste krisen som fortjener vår oppmerksomhet.

2020 ble et år ulikt alle andre. Koronaen traff Norge med full styrke i mars og medførte dramatiske innskrenkninger i folks frihet. Mye av NIMs arbeid gjennom året har knyttet seg til håndteringen av pandemien og de mange ulike tiltak og regler den har medført som griper inn i menneskerettighetene. Vi har også utarbeidet en egen rapport til Koronakommisjonen, med gjennomgang av sentrale menneskerettslige utgangspunkter for pandemihåndteringen, med særlig oppmerksomhet rettet mot ivaretagelse av rettighetene til ulike sårbare grupper. Det er mange som ikke høres og sees når stormen raser, men en av menneskerettighetenes grunnfunksjoner er mindretallsvern. Dette gjør seg særlig gjeldende når majoritetens behov er presserende. På den måten har koronakrisen fungert som en effektiv påminner om menneskerettighetenes funksjon og verdi, selv om vi også har etterlyst en større tydelighet på dette i myndighetenes håndtering.

Pandemien er imidlertid ikke den eneste krisen som krever vår innstendige oppmerksomhet. I året som gikk har NIM prioritert arbeidet med forholdet mellom klima og menneskerettigheter, et tema som befinner seg høyt på agendaen i samtlige menneskerettighetsfora i verden. For det første har vi lansert en egen rapport om dette. For det andre har vi for første gang benyttet tvistelovens adgang til å fremme et skriftlig innlegg i en sak for Høyesterett i plenum for å belyse sakens allmenne interesser. Vi prioriterer dette temaet fordi vi mener at hvis klimakrisen ikke håndteres på en effektiv

måte, vil den innebære den kanskje mest alvorlige trusselen mot realiseringen av menneskerettigheter noensinne. På samme måte som under koronakrisen, er sårbare grupper særlig utsatte når samfunnsstrukturene settes på prøve. Også klimakrisen rammer skjevt i dag, og vil ramme skjevt i fremtiden. Vi vil fortsette å jobbe med dette i året som kommer.

Samtidig som slike store kriser tar mye oppmerksomhet, er det menneskerettighetenes grunnleggende oppgave å sikre enkeltindividers rettigheter, også utenfor krisenes opphetede rammer. For mange vil overdreven bruk av tvang i psykiatrien, isolasjon i fengsler, vold og overgrep i nære relasjoner eller ulike former for alvorlig diskriminering også være kriser i individperspektiv og fortjener samfunnets vedvarende og oppmerksomme blikk og en ambisjon om å gjøre det bedre. Vår jobb som nasjonal menneskerettighetsinstitusjon er å jobbe systemisk med slike utfordringer. Flere av utfordringene vi peker på i årets årsmelding, har vi pekt på før.

Selv om alle menneskerettigheter er grunnleggende og viktige, har det vært en vedvarende prioritering for NIM å jobbe med ytringsfrihet, fordi den er en nødvendig forutsetning for realisering av alle menneskerettigheter. Uten ytringsfrihet kan man ikke kjempe for andre menneskerettigheter som for eksempel religionsfrihet, retten til privatliv eller beskyttelse mot diskriminering. Ytringsfriheten utgjør et grunnfundament for oppmerksomheten om alle

menneskerettighetsutfordringer, både under og utenfor kriser. Saker om alt fra koran- eller bibelbrenning, frihet til å ytre seg offentlig om for eksempel «Black Lives Matter» under pandemien, til trusler mot lærere som underviser i ytringsfrihet har avdekket et stort behov for bedre forståelse av ytringsfrihetens begrunnelser og dilemmaer. Vi er derfor stolte av å ha utviklet et godt undervisningsopplegg om ytringsfrihet rettet mot unge, som er fremtidens rettighetsfanebærere.

Arbeidet gjennom året har belyst bredden i NIMs funksjonelle mandat – og spennet i saksbredden fra barnevern, personvern, funksjonshemmedes rettigheter, asyl og innvandring, ytringsfrihet til urfolksrettigheter og minoritetsvern. Dette helhetlige arbeidet skal vi fortsette med i årene som kommer.

God lesning.



Adele Matheson Mestad
Direktør

Kapittel 1

Menneskerettighetsåret 2020

Store og små saker har preget menneskerettighetsåret 2020, men det dominerende har vært utbruddet av covid-19. Aldri før i moderne tid har staten iverksatt så mange tiltak som griper inn i menneskerettighetene.

Det er en klar menneskerettslig forpliktelse for statene å beskytte befolkningens liv og helse. Samtidig har pandemihåndteringen vist med styrke at beskyttelsen av liv og helse ofte kan komme i konflikt med andre rettigheter, som for eksempel retten til beskyttelse av privatlivet og rettighetene til personer i ulike sårbare grupper, som for eksempel barn, funksjonshemmede og eldre. I tillegg har håndteringen av pandemien satt viktige rettsstatsgarantier under press, herunder høringsinstituttet og offentlighetens innsyn i grunnlaget for ulike beslutninger.

Andre saker med betydning for menneskerettighetene i Norge har gått sin gang mer eller mindre uavhengig av utbruddet av covid-19. Dette gjelder blant annet barnevernssakene for EMD og Høyesteretts forente behandling av tre barnevernssaker i storkammer, og klimasøksmålet som ble behandlet av Høyesterett.

I dette kapitlet redegjøres det nærmere for dette og andre utviklingstrekk som har preget menneskerettighetsåret 2020.

Menneskerettigheter i Høyesterett, EMD og internasjonale overvåkningsorganer

Norge har blitt eksaminert av FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen), som i mars kom med sine anbefalinger til Norge. ØSK-komiteens anbefalinger omhandler blant annet mindreårige asylsøkere, barn som vokser opp i fattigdom, eldres menneskerettigheter, helserettigheter for papirløse migranter, samisk statistikk og tilgang til psykisk helsehjelp i fengsel.

Med ØSK-komiteens anbefalinger endte en omfattende rapporteringssyklus hvor norske myndigheter i løpet av en to-årsperiode rapporterte om gjennomføringen nasjonalt for syv av FNs ni kjernekonvensjoner. NIM har tematisk sammenstilt anbefalingene fra alle komiteene til Norge

i perioden 2017–2020 i en publikasjon som ble lansert på et seminar høsten 2020.

I 2020 ble Norge domfelt av EMD i fire saker, hvorav tre var barnevernssaker og en avgjørelse omhandlet advokaters taushetsplikt. En barnevernssak ble avvist, under henvisning til manglende uttømming av nasjonale rettsmidler.

Høyesterett behandlet 26 saker der domstolen substansielt tok stilling til menneskerettighetsspørsmål i 2020. Dette utgjør om lag 25 prosent av avgjørelsene. Av disse var 17 sivile saker, og 9 var straffesaker.

DEN EUROPEISKE MENNESKE-RETTSDOMSTOL (EMD)

- Behandler klager om brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).
- Ble opprettet i 1959, lokalisert i Strasbourg.
- EMD og EMK er del av Europarådet.
- Har 47 medlemsland og beskytter rettighetene til over 800 millioner innbyggere.
- Før en sak kan bringes inn for EMD, må klageren ha uttømt nasjonale rettsmidler.
- Mottatt ca. 975 000 klager siden 1959 (ca. 41 700 i 2020).
- Har avsagt ca. 23 400 dommer siden 1959.
- Har mottatt mer enn 2000 klager mot Norge og avsagt 56 dommer. I 38 av disse har staten blitt dømt.

Covid-19

Den 12. mars 2020 iverksatte regjeringen de mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid. Beslutningen om tiltakene ble truffet etter hurtig saksbehandling, på bakgrunn av raskt økende smitte i befolkningen etter det første tilfellet av covid-19 i Norge tre uker tidligere.

Staten er som nevnt menneskerettslig forpliktet til å beskytte befolkningens liv og helse. På denne måten kan koronatiltak være en del av statens ivaretagelse av forpliktelsene til å beskytte menneskerettighetene. På den annen side medfører mange av koronatiltakene begrensninger i andre rettigheter og friheter, som retten til privatliv og familieliv, bevegelsesfriheten og forsamlings- og demonstrasjonsfriheten. I vurderingen av tiltak for å beskytte befolkningens liv og helse, er spørsmål om tiltakenes nødvendighet og forholdsmessighet sentrale.

Et grunnleggende krav til myndighetene er at det foretas forsvarlige vurderinger når det foretas inngrep i menneskerettigheter. Slike skriftlige vurderinger forelå i mange tilfeller ikke, selv for inngripende tiltak. Mange av reguleringene ble ikke sendt på høring. Noen av høringsfristene var svært korte, av og til bare på noen få timer. NIM har levert høringssvar til svært mange av høringene som gjaldt koronatiltak, og har hatt jevnlig dialog med flere departementer og direktører. NIM har også oppfordret regjeringen til å bruke høringsinstituttet så langt det er praktisk mulig.

MENNESKERETTIGHETER I KRISE

- Menneskerettighetene gjelder også når en stat er i en krisesituasjon.
- Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, som EMK og SP, gir adgang til såkalt derogasjon fra rettigheter. Derogasjon innebærer at myndighetene, på grunn av en krisesituasjon som utgjør en alvorlig trussel, velger å fravike eller suspendere en eller flere rettigheter.
- Under utbruddet av covid-19 har totalt ti stater derogert fra EMK, og 23 stater fra SP.
- Norge har ikke på noe tidspunkt, heller ikke under utbruddet av covid-19, derogert fra rettighetene i de internasjonale konvensjonene.
- Grunnloven inneholder ingen hjemmel for derogasjon. Utvalget som utredet og foreslo Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter, foreslo en hjemmel for derogasjon for å sikre ivaretagelse av menneskerettigheter i svært alvorlige krisesituasjoner. En slik hjemmel er foreløpig ikke vedtatt av Stortinget.

I april 2020 nedsatte regjeringen en uavhengig kommisjon for å få en grundig og helhetlig evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien (Koronakommisjonen). På forespørsel fra Koronakommisjonen utarbeidet NIM en rapport om ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19. Rapporten gjennomgår en rekke menneskerettslige aspekter ved myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Temaer som demokrati, rettsikkerhet og offentlighet under pandemien vurderes, sammen med en gjennomgang av både lokale og nasjonale påbud og forbud

sett opp mot menneskerettslige krav. Et særlig fokus er viet enkelte sårbare grupper, blant annet innsatte i norske fengsler og barn, som opplever særlig tyngende tiltak under pandemien.

Funksjonshemmedes menneskerettigheter

Funksjonshemmede er også blant gruppene som har vært særlig utsatt i forbindelse med tiltakene som ble satt i verk for å beskytte befolkningen under utbruddet av covid-19-pandemien. Ett av tiltakene som rammet blant andre funksjonshemmede, var ulike kommunale pålegg om utgangs- og besøksforbud i kommunale boliger, bofelleskap og tilrettelagte boliger for blant annet personer med psykisk utviklingshemming. NIM mener at disse påleggene ikke hadde tilstrekkelig klar lovhjemmel, og at inngrepene dermed kom i konflikt med menneskerettighetene.

Vergemålsordningen i norsk rett er ett av områdene som har kommet i søkelyset i forbindelse med vedtakelsen av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). NIM har over flere år fremholdt at det er behov for en avvikling av hele vergemålssystemet i tråd med det paradigmeskiftet CRPD markerer. Et skritt på veien i 2020 var Justis- og beredskapsdepartementets lovforslag om en justering i vergemålslovens terminologi, som foreslo å endre ordlyden for å bedre reflektere utgangspunktet om frivillighet. NIM påpekte i høringssvaret at CRPD forutsetter et *beslutningsstøttesystem* fremfor vergemål og fratakelse av rettslig handleevne, slik NIM også har fremholdt tidligere.

FNS KONVENSJON OM RETTIGHETENE TIL MENNESKER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE (CRPD)

- Konvensjonen ble vedtatt av FN i 2006, og trådte i kraft i 2008.
- Norge ratifiserte konvensjonen i 2013, men den er ikke inkorporert i menneskerettsloven slik flere andre konvensjoner er.
- Konvensjonens artikkel 1 formulerer konvensjonens formål, som er å «fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet.»
- Konvensjonen overvåkes av CRPD-komiteen. Statene som er part i konvensjonen skal sende rapporter til CRPD-komiteen hvert fjerde år.

Domstolene

Frie og uavhengige domstoler er en hjørnestein i demokratiet og en grunnleggende menneskerettighet. De siste årene har det pågått en debatt om domstolenes organisering og struktur i Norge, i forbindelse med den såkalte domstolsreformen.

Høsten 2020 overleverte Domstolkommisjonen sin andre og siste delutredning, *NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring* til justis- og beredskapsministeren, og utredningen ble sendt på høring. Utredningen omfatter temaer som forvaltning av domstolene, utnevning av dommere og styrking av det konstitusjonelle vernet for domstoler og dommere.

I desember 2020 behandlet Stortinget en rekke endringer i domstolenes struktur. Endringene bygget på forslagene i Domstolkommisjonens første delutredning, som kom i 2019. Blant de viktigste endringene er vedtaket om å redusere antallet tingretter fra 60 til 23, men uten at noen av rettslokalene skal fjernes. Dette innebærer at hver tingrett får en større rettskrets. Endringene ble vedtatt med knapt flertall i Stortinget, etter en stor debatt. Stortinget vedtok i den forbindelse en endring som ikke var foreslått, som gjelder domstolene i indre Finnmark.

NIM har tidligere utarbeidet en rapport til Domstolkommisjonen om menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet.

Domstolkommisjonen fremmer en rekke forslag til hvordan de menneskerettslige rammene for domstoluavhengigheten bedre kan ivaretas og forankres rettslig, herunder gjennom endringer av Grunnloven. Det er viktig at dette følges opp fremover.

Vold i nære relasjoner

NIM har over flere år arbeidet med problemstillinger knyttet til vold og overgrep i nære relasjoner. I 2020 rapporterte norske myndigheter for første gang om sin etterlevelse av Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen). Konvensjonen skal sikre at statene treffer praktiske og konkrete tiltak for å dokumentere, forebygge, bekjempe og straffeforfølge vold i nære relasjoner. NIM leverte sin første skyggerapport om gjennomføringen av Istanbulkonvensjonen i 2020.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte høsten 2020 et forslag til ny lov om voldsoffererstatning på høring. Forslaget til ny lov skulle blant annet effektivisere og forenkle voldsoffererstatningsordningen, noe NIM i sitt høringssvar var positive til. NIM var imidlertid, som en rekke andre høringsinstanser, kritisk til innføringen av en ny hovedregel om at det må foreligge dom eller rettsforlik for at en person skal ha krav på voldsoffererstatning som vil heve terskelen for å kunne få slik erstatning. NIM etterlyste bedre menneskerettslige vurderinger, særlig forholdet til Istanbulkonvensjonen.

På tampen av året overleverte Partnerdrapsutvalget *NOU 2020: 17 Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning*. Partnerdrapsutvalget har gjennomgått et utvalg drapsaker der gjerningspersonen er partner eller tidligere partner, og konkluderte med at det finnes et potensial for bedre forebygging. Blant annet anbefalte utvalget at politi og hjelpeapparatet tidsnok tar i bruk allerede eksisterende virkemidler. Dette er viktige funn for arbeidet med bedre ivaretagelse av de menneskerettslige sikringsforpliktelsene som staten har etter både Istanbulkonvensjonen og EMK.

Gjennom flere år har Høyesterett utviklet den strafferettslige læren om passiv medvirkning til mishandling av barn. I 2020 kom nok en avgjørelse som skjerper omsorgspersoners ansvar for mishandling av barn ved å klargjøre at en omsorgsperson kan bli ansvarlig for medvirkning til barnemishandling selv om vedkommende selv ikke har sett mishandlingen.

I 2020 var det også varslet lansering av en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Arbeidet med planen er forsinket, og planen ble ikke lansert i 2020 som tidligere varslet.

Valgordningen i Norge

Retten til frie og hemmelige valg er en sentral menneskerettighet. Valglovutvalget overleverte i mai sin utredning *NOU 2020: 6 – Frie og hemmelige valg* til kommunal- og moderniseringsministeren. Utvalget foreslo blant annet et nytt klagesystem knyttet til valgreglene, lovfesting av krav om at alle stemmer skal telles på to uavhengige måter ved norske valg, og innføring av en beredskapshjemmel i Grunnloven og valgloven. NIM avga høringssvar til valglovutvalgets utredning, og støttet blant annet forslagene om å etablere en uavhengig juridisk klageordning for valgtvister og forslaget om grunnlovfesting av en beredskapshjemmel.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i juni 2020 på høring forslag til endringer i valgloven, valgforskriften og forskrift om valg til Sametinget, som blant annet gjaldt assistanse ved stemmegiving. Departementet foreslo blant annet at personer som på grunn av fysisk eller psykisk funksjonshemming er avhengig av assistanse, selv kan peke ut en helper, uten at en valgfunksjonær er til stede i valglokalet. NIM bemerket i sitt høringssvar at dette bidrar til gjennomføringen av statens plikter etter CRPD.

I skrivende stund er det ikke usannsynlig at noen av koronarestriksjonene kommer til å gjelde i Norge helt frem til stortings- og sametingsvalget høsten 2021. På bakgrunn

av dette sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i desember 2020 forslag til midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven på høring, som blant annet skal tilrettelegge for at personer i karantene eller isolasjon skal kunne avlegge stemme.

Forslag til ny rettshjelplov

Det hjelper ikke å ha rettigheter hvis man ikke får realisert dem. Domstolskontroll er en nøkkel til slik realisering. Menneskerettighetene gir imidlertid ikke noe ubetinget krav på fri rettshjelp i sivile saker. Etter omstendighetene kan staten likevel være forpliktet til å avhjelpe enkeltpersoners økonomiske hindringer for å sikre en effektiv gjennomføring av retten til domstolsprøving etter EMK artikkel 6 nr. 1, eller for å sikre retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13.

Rettshjelpsutvalget leverte i mai 2020 sin utredning *NOU 2020: 5 Likhhet for loven*. Utvalget foreslår en reform av rettshjelpsordningen og en ny lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven), som skal erstatte gjeldende lov om fri rettshjelp fra 1980. Rettshjelpsutvalgets forslag er ment å gi et særlig vern til personer eller grupper som ellers ville stilt svakt i konflikter med motparter som representerer sterke private eller offentlige interesser.

NIM leverte høringssvar til utredningen og uttrykte støtte til den generelle styrkingen av rettshjelpsordningen som var foreslått. NIM stilte likevel spørsmål om lovforslaget på en tilstrekkelig måte fanger opp sårbare grupper som vil kunne ha krav på rettshjelp direkte forankret i menneskerettighetene.

Klima og menneskerettigheter

NIM har i 2020 trappet opp arbeidet med klima og menneskerettigheter. FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljø, David R. Boyd, presenterte i mars sin rapport for FNs menneskerettighetsråd. Boyd var på landbesøk i Norge i september 2019. Spesialrapportøren hadde mange anbefalinger til Norge, blant annet om å gå raskere frem for å oppnå 100 prosent elektrisk kraftforsyning, som en modell for andre land. I oktober lanserte NIM en egen rapport om klima og menneskerettigheter, og avholdt et seminar om temaet. Rapporten utforsker sammenhengen mellom klima og menneskerettigheter og vurderer hvilke menneskerettslige forpliktelser staten har til å avverge ytterligere klimaendringer etter Grunnloven § 112, EMK artikkel 2 og 8 og andre menneskerettighetskonvensjoner. Rapporten vurderer videre om klimafor-drevne kan ha krav på internasjonal beskyttelse etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og EMK. Rapporten inneholder også en oversikt over pågående og avgjorte klimasøksmål internasjonalt basert på menneskerettighetskonvensjoner som Norge er forpliktet etter.

I 2020 behandlet Høyesterett i plenum saken som omtales som klimasøksmålet mot staten. Saken reiste spørsmål om staten, ved å tildele utvinningstillatelser for olje og gass i 23. konsesjonsrunde, krenket menneskerettighetene etter Grunnloven §§ 112, 93 og 102, jf. EMK artikkel 2 og 8. NIM innga et skriftlig innlegg i saken i medhold av tvisteloven § 15-8. NIM tok ikke stilling til vedtakets gyldighet eller det konkrete utfallet av saken, men redegjorde

for de generelle menneskerettslige spørsmålene som saken reiste. Saksøkerne fikk ikke medhold i at utvinningstillatelsene var ugyldige. I spørsmålet om hvordan Grunnloven § 112 skal forstås, kom Høyesterett blant annet til at bestemmelsen ikke er en ren prinsipperklæring, men en bestemmelse med et visst rettslig innhold.

GRUNNLOVEN § 112

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Mot slutten av året kom også nyheten om at EMD har besluttet å behandle en klage fra seks portugisiske barn og unge mot Norge og 32 andre stater. Klagerne hevder at Norge og andre europeiske land krenker deres rett til liv, privatliv og vern mot diskriminering, ved å ikke kutte klimagassutslipp i et omfang og tempo som er nødvendig for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. Avhengig av domstolens behandling av om de prosessuelle vilkårene for å fremme saken er oppfylt, vil behandlingen av klagen kunne innebære at EMD tar stilling til om klimagassutslipp og risikoen for farlige

klimaendringer krenker EMK artikkel 2 og 8, samt artikkel 14, for første gang.

Barnevern

2020 har vært nok et år med endringer og utvikling på barnevernsfeltet. I mars 2020 behandlet Høyesterett tre storkammersaker om barnevern. Sakene bidrar til avklaring av rettstilstanden i flere spørsmål på bakgrunn av Strand-Lobben-saken som ble behandlet av EMDs storkammer (der Norge ble dømt) samt flere andre dommer mot Norge fra EMD. Avgjørelsene presiserer kravene til barnevernets saksbehandling, blant annet vurderinger og begrunnelser av saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær. På bakgrunn av avgjørelsene sendte Barne- og familiedepartementet et informasjonsskriv om behandling av barnevernssaker til alle landets kommuner og fylkesmannsembeter.

Fra tidligere er det kjent at EMD har kommunisert flere titalls saker mot Norge på barnevernsfeltet. I 2020 ble Norge felt i tre av sakene, mens en av sakene ble avvist fordi nasjonale rettsmidler ikke var uttømt.

NIM publiserte i 2020 rapporten «Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet». Rapporten gjennomgår sakene mot Norge som var avgjort frem til rapporten ble publisert i desember 2020. Status viser at Norge ble domfelt i syv av ni saker fra 2017 til 2020. I tillegg kommer fire avvisningsavgjørelser. Målet med rapporten er å oppsummere hva som kan utledes av sakene så langt. I rapporten fremmer NIM også anbefalinger om hvordan man kan styrke menneskerettslig etterlevelse på feltet.

EMD-avgjørelse om advokaters taushetsplikt

EMD har imidlertid ikke bare behandlet saker mot Norge om barnevern. Norge ble i desember 2020 felt i en sak som handlet om en tidligere straffedømt mann som var fornærmet i en sak, og fikk telefonen sin beslaglagt av politiet. Han varslet om at telefonen inneholdt korrespondanse mellom ham og hans forsvarere. Slik korrespondanse er undergitt beslagsforbud, og han protesterte derfor mot politiets gjennomgang av telefonen. Han fikk ikke medhold i noen norske rettsinstanser.

EMD kom derimot, med seks stemmer mot én, til at denne fremgangsmåten krenket hans rett til privatliv etter EMK artikkel 8. EMD mente at mangelen på klarhet i det rettslige rammeverket, og mangelen på prosessuelle garantier for beskyttelse av kommunikasjonen mellom advokat og klient, som har et sterkt menneskerettslig vern, medførte at kravet til forutberegnelighet for inngrep i retten til privatliv, jf. EMK artikkel 8 nr. 2, ikke var oppfylt.

Statistikk om menneskerettigheter

Statistikk om forhold som berører menneskerettigheter er sentralt for både myndigheter og sivil samfunn for å kunne identifisere menneskerettslige utfordringer og måle utvikling over tid. En gjennomgående anbefaling fra mange av FNs traktatovervåkningsorganer er at Norge bør samle inn mer og bedre statistikk om ulike forhold som berører menneskerettighetene.

I et innspill til Finansdepartementets forslag til nasjonalt program for offisiell statistikk

2021–2023 peker NIM på at programmet bør ha en eksplisitt ambisjon om sammenstilling og publisering av menneskerettsrelevant statistikk. I utgangspunktet vil dette kunne ivaretas gjennom eksisterende statistikk på områder som likestilling, helse og omsorg, arbeid, kriminalitet og utdanning. Godt synlig og lett tilgjengelig statistikk på menneskerettighetsfeltet vil bidra til en mer objektiv og åpen vurdering av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

I et samarbeid med NIM har Statistisk sentralbyrå kartlagt statistikk som kan si noe om situasjonen for menneskerettighetene i norsk sammenheng. Resultatene av den første kartleggingen ble publisert i 2020. Hensikten med å utvikle indikatorer er å kunne måle tilstand og utvikling på ulike menneskerettighetsområder over tid. I tillegg vil det ivareta statistikkbehov etterspurt av FNs menneskerettslige overvåkningsorganer. NIM vil fortsette det langsiktige arbeidet med å utvikle indikatorer knyttet til menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Urfolks rettigheter

NIM har jobbet særskilt med statistikk som er relevant for urfolks rettigheter, og publiserte i 2020 en rapport om en menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk. Rapporten forklarer hvorfor systematiserte data er viktig for gjennomføringen av urfolks rettigheter. Den viser også at sikkerhetstiltak må være på plass for å beskytte urfolksdata og forhindre mulig misbruk. I rapporten argumenterer NIM for at tilnærmingen til samisk statistikk i Norge ikke gir et tilstrekkelig empirisk grunnlag for å

overvåke gjennomføringen av statens menneskerettsforpliktelser overfor samene.

En lovproposisjon om samenes konsultasjonsrett ble oversendt til Stortinget i 2018. Stortinget vedtok imidlertid å sende proposisjonen tilbake til regjeringen, og anmodet regjeringen om å sende forslaget til endringer i sameloven ut på alminnelig høring før saken ble fremmet for Stortinget til ny behandling. Bakgrunnen var at det hadde gått lang tid siden NOU-en var på høring. Lovforslaget ble sendt på høring med frist 29. februar 2020. Den 19. februar 2021 ble regjeringens proposisjon med lovforslaget (Prop. 86 L (2020–2021)) lagt fram.

Under behandlingen av statsbudsjettet ble endringer i domstolsreformen, som innebærer at Sis-Finnmárkkku diggegoddii/Indre Finnmark tingrett innlemmes i Øst-Finnmark tingrett, vedtatt av Stortinget uten at Sameetinget og samiske organisasjoner var blitt konsultert. NIM har skrevet brev til Stortinget og påpekt at dette er problematisk.

Regjeringen fremla våren 2020 *Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land*. Her legges det blant annet opp til at beslutningsgrunnlaget ved utbygging av vindkraft skal forbedres, konsultasjoner med Sametinget skal samordnes og det foreslås tiltak for økt involvering av reindriften. Dette er ett av mange eksempler på at tematikken næringslivets menneskerettsansvar i Norge ofte handler om urfolksrettigheter.

Høsten 2020 fremla regjeringen *Meld. St. 9 (2020–2021) Mennesker, muligheter og*

norske interesser i nord. Her foreslår regjeringen mange tiltak som på en helhetlig måte kan bidra til å sikre reindriftsutøvere nødvendig bistand i møte med myndigheter og utbyggerinteresser. Det foreslås også å igangsette konsultasjoner med Sametinget for å kartlegge kompetansesituasjonen og behovet for kunnskap og kompetanse om samisk språk og kultur, samt å utvikle Regionalt samisk kompetansesenter til et nasjonalt samisk kompetansesenter.

Nasjonale minoriteter

De fem befolkningsgruppene kvener/norskfinner, jøder, rom, skogfinner og tater/romani har status som nasjonale minoriteter i Norge, og har også et særlig vern under menneskerettighetene. Fra og med 2020 rapporterer Norge samtidig på oppfølgingen av rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter og minoritetsspråkpakten. Norges femte rapport om rammekonvensjonen og åttende rapport om minoritetsspråkpakten ble i 2020 oversendt til Europarådet. NIM ga innspill til statens rapportutkast.

I desember 2020 kom regjeringen med en stortingsmelding om nasjonale minoriteter. Stortingsmeldingen tar for seg utviklingen i politikken overfor nasjonale minoriteter i Norge de siste årene, og beskriver videre hva regjeringen vil gjøre for å styrke minoritetens språk, kultur og situasjon.

I tillegg la regjeringen frem forslag til ny språklav. Her foreslås det blant annet at offentlige organer skal fremme og verne kvensk, romani og romanes. For kvensk språk betyr dette at et språk som har vært utsatt for fornorskning på samme måte som

samiske språk, får formalisert status i den nye loven. Det gjør det lettere å få til en systematisert innsats for kvensk språk.

Næringsliv og menneskerettigheter

Menneskerettighetene forplikter i utgangspunktet stater, ikke private aktører som selskaper. Samtidig er ivaretagelsen av menneskerettighetene i økende grad avhengig av selskapers atferd og praksis. Dette stiller krav til statens tiltak for å sikre at selskaper respekterer menneskerettighetene. Ulike internasjonale retningslinjer utarbeidet i blant annet FN, OECD eller av næringslivet selv, kobler statens menneskerettighetsforpliktelser opp mot selskapers ansvar.

NIM har i 2020 avgitt høringssvar til Etikkinformasjonsutvalgets utredning og lovforslag om virksomhetens åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger. NIM stiller seg bak lovforslaget, og støtter forslaget brede tilnærming til menneskerettighetene i tråd med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) fremfor en smalere tilnærming som har vært diskutert, med et snevrere fokus på selskapenes plikt til å bekjempe bare moderne slaveri. NIM mener at dette arbeidet bør videreføres snarlig og på en effektiv måte.

Et utvalg nedsatt for å vurdere de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond utland (SPU) overleverte i juni 2020 sin utredning *NOU 2020: 7 Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland (SPU)* til Finansdepartementet. Utvalget mente at SPU også i fremtiden må

unngå investeringer i selskaper som medvirker til eller selv er ansvarlig for grovt uetiske forhold, inklusive alvorlige menneskerettighetsbrudd. Utvalget foreslo å revidere de etiske retningslinjene for SPU og videreføre virkemidlene utelukkelse, observasjon og utøvelse av eierskap. NIM mente at utredningen i all hovedsak var god, men foreslo noen justeringer.

Domstolenes prøvingsrett – endringer i Grunnloven § 89

Domstolenes såkalte prøvingsrett er en viktig bærebjelke for realiseringen av menneskerettighetene i norsk rett. Det er to typer prøvingsrett i norsk statsforfatning. Den ene gjelder domstolenes prøving av om Stortinget, gjennom sin lovgivningsmyndighet, har holdt seg innenfor de grenser Grunnloven setter for politisk maktutøvelse. Denne prøvingsretten ble kodifisert ved endringer i Grunnloven i 2015. Den andre prøvingsretten, forvaltningsprøvingen – er domstolenes kontroll med at forvaltningen holder seg innenfor de grenser lovene setter for den utøvende makt. Frem til 2020 fulgte også denne av konstitusjonell sedvanerett, men i 2020 ble denne også grunnlovsfestet ved endringer i Grunnloven § 89.

NIM reiste innvendinger mot prosessen rundt forslaget om å grunnlovsfeste også forvaltningens prøvingsrett da forslaget var til behandling i Stortinget. Det ligger ikke i NIMs mandat å mene noe om hvorvidt det er politisk ønskelig å grunnlovsfeste også denne domstolskontrollen, men NIM pekte på at en slik endring reiser rettslige spørsmål som Stortinget burde utredet nærmere.

ENDRINGER I GRUNNLOVEN

- Stortingsrepresentanter kan foreslå endringer i Grunnloven i ett av de første tre årene etter et valg.
- Endringsforslagene behandles deretter i ett av de første tre årene etter et påfølgende valg.
- Det kreves 2/3 flertall for at Grunnloven skal endres, og 2/3 av representantene må være til stede når det stemmes over endringene.
- Grunnlovsendringer trer i kraft straks, med mindre de selv bestemmer noe annet.
- De fleste paragrafene i Grunnloven er endret en eller flere ganger siden vedtakelsen av Grunnloven i 1814.

Barn og familie

Foruten barnevern, som er omtalt tidligere i dette kapitlet, er rettsområdet barn og familie noe som aktualiserer ulike menneskerettigheter, særlig de særskilte rettighetene for barn etter barnekonvensjonen og Grunnloven.

Barn er en av gruppene som har vært særlig utsatt for inngrep i rettighetene under utbruddet av covid-19. Våren 2020 var skoler og barnehager over hele landet stengt i mange uker. Etter hvert ble det en uttalt målsetning for myndighetene å skjerme barn og unge så mye som mulig under håndteringen av pandemien, men det har fortsatt vært til dels svært inngripende tiltak i perioder og i regioner, som blant annet strenge restriksjoner på fritidsaktiviteter og til dels mye bruk av hjemmeskole. Det er rapportert om

alvorlige konsekvenser av koronatiltakene for barn og unge, som har hatt konsekvenser for oppfyllelsen av barn og unges rettigheter, blant annet angående kvaliteten på opplæringen, psykisk helse og vold.

I året som har gått har flere viktige lovforslag vært på høring. NIM har avgitt høringsvar til *NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste*. NIM mener at det er viktig at barnets beste og barnets rett til medvirkning lovfestet ytterligere. NIM har også inngitt høringsvar til *NOU 2019: 23 Ny opplæringslov*. Også her mener NIM at forsterkningene av de generelle prinsippene knyttet til barnets beste og barnets rett til medvirkning i lovforlaget styrker barns rettigheter.

Enkelte andre lovforslag har NIM vært kritiske til. Et forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet om alternativer til internering av mindreårige inneholdt blant annet forslag om å mykne noe opp i tidsfristen for hvor lenge barn kan holdes internert. NIM savner en mer konkret barnefaglig vurdering av behovet for regelendringen, og en grundigere og bredere vurdering av barnets beste. NIM var også kritiske til lovforslag om lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, på linje med mange barnefaglige miljøer. NIM anbefalte, som tidligere, at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får et likeverdig omsorgstilbud som alle andre barn på samme alder under statens omsorg. NIM har tidligere utgitt en rapport som konkluderer med at den eksisterende forskjellsbehandlingen bryter med barnekonvensjonen. Et tredje lovforslag som NIM var kritisk til, var forslaget om

endringer i flere lover som regulerer straff og straffegjennomføring for unge lovbyggere. NIM etterlyste bedre utredning av menneskerettslige forpliktelser knyttet til flere av forslagene.

Barnelovutvalget leverte 4. desember 2020 sin utredning *NOU 2020: 14 Ny barnelov – Til barnets beste* til Barne- og familiedepartementet. Utvalget foreslår blant annet et innledende kapittel som formulerer noen av de grunnleggende rettighetene for barn, og foreslo også en utvidelse av kretsen av personer som kan be om å få fastsatt samvær med et barn, på bakgrunn av blant annet praksis fra EMD.

INNGREP I MENNESKE- RETTIGHETENE

- De aller fleste menneskerettigheter er ikke absolutte.
- Tidvis må en menneskerettighet avveies mot andre legitime samfunnsinteresser eller andre menneskerettigheter.
- Grovt oppsummert kan det gjøres inngrep i menneskerettighetene om tre vilkår er oppfylt: (i) lovhjemmel, (ii) legitimt formål og (iii) inngrepet er nødvendig (forholdsmessig) sett hen til formålet.
- Dette kan innebære vanskelige avveier, og fordrer bl.a. særlige krav til begrunnelse og prosess.

Ytringsfrihet og forsamlingsfrihet

En av de mest debatterte menneskerettighetene i 2020 var, som tidligere år, ytringsfriheten.

Som følge av oppmerksomheten om rasistisk motivert politivold i USA våren 2020, ble det over hele verden arrangert demonstrasjoner som en del av den såkalte Black Lives Matter-bevegelsen. Demonstrasjonene sammenfalt imidlertid med at verden var preget av en rekke tiltak knyttet til den pågående covid-19-pandemien. I Norge førte dette til debatt om hvorvidt politiet kunne gripe inn overfor demonstranter som ikke overholdt smittevernet under en demonstrasjon. Representanter for politiet la imidlertid til grunn et prinsipielt forsvar for retten til å demonstrere, og politiet grep ikke inn i demonstrasjonene.

En annen problemstilling som igjen ble aktuell i 2020, var forholdet mellom straffelovens forbud mot hatefulle ytringer og ytrings- og forsamlingsfriheten. Sommeren 2020 hadde den islamkritiske bevegelsen SIAN (Stopp islamiseringen av Norge) en rekke planlagte markeringer. Flere tok til orde for at markeringene skulle forbys av politiet på bakgrunn av meningsinnholdet i ytringene, blant annet brenning av Koranen. NIM deltok i debatten, og fremholdt at i lys av forbudet mot forhåndssensur etter Grunnloven, kan ikke slike demonstrasjoner forbys i forkant, og brudd på straffebudet må eventuelt rettsfølges i etterkant.

Høsten 2020 ble den franske geografi- og historielæreren Samuel Paty drept i et terrorangrep. Han hadde fremvist karikaturetegnninger av profeten Muhammed i undervisning om ytringsfrihet. Det oppstod diskusjoner, også i Norge, om hvordan lærere skal kunne undervise i ytringsfrihet og emner

som kan oppleves som støtende for elevene. NIM deltok i debatten, og fremholdt at lærere normalt vil prøve å tilpasse seg sitt publikum med forståelse og respekt, men at det er viktig at lærere utsetter elever og studenter også for ubehagelige ytringer. Det vil være vanskelig å forklare ytringsfriheten uten å gjøre det.

Tre høyesterettsavgjørelser om hatefulle ytringer

Ytringsfriheten er ikke absolutt, og straffeloven har en rekke straffebud som rammer ytringer. Den nærmere rettslige grensedragningen mellom ytringsfrihet og hatefulle ytringer som rammes av straffeloven § 185 utvikles stadig i rettspraksis. I 2020 behandlet Høyesterett tre saker om hatefulle ytringer. To av disse omhandlet ytringer fremsatt i sosiale medier. I den ene saken hadde en mann kommentert flere innlegg i en Facebook-gruppe. Han hadde blant annet skrevet at «det er vel bedre at vi fjerner disse avskyelige rottene fra jordens overflate selv tenker jeg!!» og «ja de forsvinner den dagen disse steppe bavianene reiser dit de hører hjemme!». Høyesterett fant at ytringene var kvalifisert krenkende og straffbare. Å straffe samfunnsborgere for slike uttalelser var etter Høyesteretts syn ikke hemmende for den offentlige debatt eller religionskritikk, og heller ikke vernet av ytringsfriheten.

I en annen sak hadde en kvinne utenfor et gatekjøkken blant annet sagt følgende til en ung gutt av afrikansk opprinnelse: «kom deg tilbake til Afrika der du kommer fra, jævla utlending». Høyesterett mente at den alminnelige tilhører vil oppfatte utsagnene som

en grov krenkelse og nedvurdering av fornærmedes menneskeverd, med referanse til guttens hudfarge og etniske opprinnelse. I Høyesteretts vurdering av terskelen for straffansvar uttalte retten at sjikanøse og rasistiske ytringer i form av rene personangrep på utsatte enkeltpersoner eller grupper har et helt beskjedent ytringsfrihetsvern – om enn noe, og at dette må avveies mot diskrimineringsvernet, som også er en viktig menneskerettighet. Spørsmålet om rekkevidden av straffeloven § 185 er et av mange temaer som Ytringsfrihetskommisjonen, som ble utnevnt i 2019, skal vurdere.

STRAFFELOVEN § 185 (HATEFULLE YTRINGER)

«Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne.»

Menneskerettighetene til innsatte i norske fengsler

Innsatte i norske fengsler er særlig sårbare for brudd på menneskerettigheter.

NIM har over flere år fulgt tiltak som utelukker innsatte fra fellesskapet med andre innsatte og bruk av tvangsmidler i fengsler. Under utbruddet av covid-19 ble dette satt på spissen. En del grupper av innsatte ble pålagt karantene og isolasjon. Dette ble gjennomført gjennom vedtak om utelukkelse fra fellesskapet i fengselet. Karantene virket i flere tilfeller på samme måte som isolasjon. Utelukkelse av en innsatt i smittevernøyemed utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 for den enkelte innsatte. Etter NIMs vurdering hadde ikke vedtak om utelukkelse fra fellesskapet av smittevernmessige hensyn tilstrekkelig hjemmel.

En annen problemstilling som angår innsatte i norske fengsler er bruken av såkalte sikkerhetssenger, eller beltesenger. Beltelegging i en sikkerhetsseng er det mest inngripende tvangsmiddelet norske fengsler har til rådighet. Sivilombudsmannen anbefaler i en temarapport fra 2020 å avskaffe beltesenger i sin helhet. Temarapporten avdekker at bruk av belter i fengslene innebærer en høy risiko for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Rapporten fremholder at mennesker som er så sterkt selvskadende at de beltelegges, først og fremst har behov for helsehjelp og i større grad bør overføres til spesialisthelsetjenesten.

I 2020 ble det inngått et rettsforlik i en sak hvor staten var stevnet for brudd på torturbestemmelsen i EMK artikkel 3. Staten erkjente brudd på menneskerettighetene til en kvinne som hadde vært beltelagt over lengre perioder. Dette er første gang staten har erkjent brudd på EMK artikkel 3 i en konkret sak.

Særlige menneskerettighetsutfordringer er knyttet til soningsforholdene til kvinner i norske fengsler. Diskrimineringsnemnda konkluderte i en sak i 2020 med at Kriminalomsorgsdirektoratet diskriminerer kvinnelige innsatte i Tromsø fengsel på grunn av kjønn i strid med likestillings- og diskrimineringsloven. Kvinnelige innsatte ble behandlet dårligere enn mannlige innsatte, ettersom det ikke fantes en egen avdeling for høy sikkerhet for kvinner, og kvinner derfor måtte sone på varetektsavdelingen ved soning på høy sikkerhet. Nemnda kom til at de kompenserende tiltakene direktoratet hadde iverksatt ikke var tilstrekkelige. Forskjellsbehandlingen ble ikke ansett for å ha saklig formål, være nødvendig for å oppnå formålet eller å være forholdsmessig og utgjorde derfor diskriminering. Nemndas vedtak reflekterer en mer generell bekymring over flere år fra en rekke organisasjoner som over lengre tid har pekt på at kvinners soningsforhold på mange områder er dårligere enn menns, og at denne forskjellsbehandlingen er problematisk.

Høyesterettsavgjørelse om universaljurisdiksjon

I en sak om terrordeltakelse og terrorforbund etter straffeloven §§ 133 og 136a,

konkluderte Høyesterett med at den norske straffeloven gir norske domstoler universaljurisdiksjon over terrorforbrytelser. En palestiner som hadde søkt om asyl i Norge ble dømt for overtredelse av den norske straffeloven for handlinger begått i Syria på et tidspunkt da vedkommende ikke hadde noen tilknytning til Norge. Høyesterett la til grunn at så lenge folkeretten ikke legger ned forbud mot slik jurisdiksjon, vil norske domstoler ha universaljurisdiksjon etter norsk straffelov over terrorhandlinger begått av utlendinger i utlandet. Terrorbestemmelsene i straffeloven har etter dette et svært vidt virkeområde, og dommen vil kunne få konsekvenser også for nordmenn som anklages for terror av andre stater. Dette er problematisk særlig i lys av at det ikke finnes en internasjonal enighet om definisjonen av terrorisme.

Ny etterretningstjenestelov

Ny lov om Etterretningstjenesten ble vedtatt på Stortinget etter muntlig høring i Utenriks- og forsvarskomiteen, hvor NIM deltok. NIM har også sendt inn to omfattende hørings-svar til lovarbeidet. Loven regulerer hele Etterretningstjenestens virksomhet og gir betydelig større innsikt i tjenestens arbeid og virkemidler enn det som har vært offentlig tilgjengelig tidligere. Denne formen for åpenhet om de hemmelige tjenester har demokratisk verdi, og NIM mener generelt at prosessen rundt lovforslaget har vært god.

Stortinget vedtok også det omdiskuterte forslaget om innføring av såkalt tilrettelagt innhenting (TI) som blant annet går ut på innsamling av metadata i bulk for å kunne

gjøre målrettede søk i slike data. Søk i metadata lageret må godkjennes av domstolen. Etter innspill fra blant andre NIM, ble forslaget vedtatt med styrkede rettsikkerhetsmekanismer. NIM etterlyste likevel under stortingshøringen ytterligere styrking av kildevernet. Regjeringen har i ettertid utsatt ikrafttredelse av lovens kapittel 7 og 8 som omhandler nettopp TI på grunnlag av to tolkningsuttalelser fra EU-domstolen avsagt 6. oktober 2020. Avgjørelsene omhandler tolkingen av EUs kommunikasjonsvern-direktiv (direktiv 2002/58/EF) som er innlemmet i EØS-avtalen, og som tilsynelatende innsnevrer statens handlingsrom for systemer for bulkinnsamling av data, blant annet under henvisning til EUs charter om grunnleggende rettigheter.

Det avventes også to storkammeravgjørelser fra EMD i sakene *Big Brother Watch m.fl. v. Storbritannia* og *Centrum för rättvisa v. Sverige* hvor EMD vil gi nærmere føringer for de menneskerettslige rammene for slike systemer. Dette er et komplekst og dynamisk rettsområde med et krevende samvirke mellom nasjonal rett, EMK og EU-retten som NIM vil fortsette å følge tett.

Nav-saken

Den internasjonale rettens kompleksitet ble også grundig demonstrert da det i 2019 ble kjent at Nav (Arbeids- og velferdsetaten) i mange år har tolket EØS-regelverket feil, noe som har ført til flere uriktige domfellelser for trygdesvindler. Det er et alvorlig brudd på menneskerettighetene når noen blir straffet og fengslet uten at det er tilstrekkelig rettslig grunnlag for dette.

Et regjeringsoppnevnt utvalg fikk i oppdrag å gjennomgå årsakene til at folketrygdlovens regler om syke-, pleie-, og arbeidsavklaringspenger ble praktisert slik at retten til disse kontantytelsene ble nektet der medlemmer av folketrygden bosatt i Norge har oppholdt seg i andre EØS-land. Utvalget avga i august 2020 utredningen *NOU 2020: 9 Blindsonen*, hvor utvalget retter kritikk mot samtlige involverte organer i saken. Utvalgets flertall konkluderte også med at retten til å ta med trygdeytelsene til EØS-området følger direkte av retten til fri bevegelighet, slik at feilen har vært der helt siden EØS-avtalen ble etablert i 1994.

Høyesterett har besluttet at det skal innhentes en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen. Svarene derfra vil legge føringer for Høyesteretts behandling av gjenopptakelse av en straffesak som er valgt ut som pilotsak for problemstillingen. Regjeringen har i sitt skriftlige innlegg for EFTA-domstolen gitt uttrykk for at de ikke er enige med utvalgets flertall i at feilen går så langt tilbake som til 1994, men mener den først oppsto ved en ny trygdeforordning i 2012.

Kapittel 2

NIM anbefaler

Hvert år setter NIM søkelyset på noen utvalgte temaer og problemstillinger som løftes frem som anbefalinger i årsmeldingen. Anbefalingene velges ut på bakgrunn av NIMs kriterier for prioritering, som bygger på NIMs mandat.

NIM arbeider med mange menneskerettsutfordringer, og adresserer konkrete anbefalinger til ansvarlige myndigheter i ulike sammenhenger. Anbefalingene som løftes frem i årsmeldingen viser et utvalg av problemstillinger som NIM ber Stortinget være særlig oppmerksom på.

NIMs mandat er å «fremme og beskytte» menneskerettighetene i tråd med Grunnloven og de menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av. Dette legger rammer for hvilke typer anbefalinger NIM kan fremme. Noen ganger forutsetter menneskerettighetsforpliktelsene veldig konkrete tiltak fra statene. Imidlertid er det ofte at forpliktelsene etablerer mer overordnede målsetninger basert på helhetsvurderinger, som ikke krever spesifikke tiltak eller bestemte politiske løsninger. Bakgrunnen for at konvensjonene ofte ikke krever bestemte politiske tiltak, er at menneskerettighetskonvensjonene er ratifisert av en rekke stater som har innrettet sine respektive systemer på veldig ulike måter. Der

menneskerettighetene ikke krever en bestemt løsning, er NIM tilbakeholdne med konkrete anbefalinger.

I tråd med dette, er NIMs anbefalinger av noe ulik karakter. Noen forutsetter en bestemt løsning, mens andre gir mer overordnede målsetninger.

Anbefalinger for 2020

I dette kapitlet kan du lese NIMs seks anbefalinger for 2020. De seks anbefalingene knytter seg til seks ulike temaområder:

- Menneskerettigheter i krisetider
- Barnevern
- Vergemål og beslutningsstøtte
- Innsattes mulighet til fellesskap og utetid
- Konsultasjonsrett og konsultasjonsplikt
- Klima og menneskerettigheter

MENNESKE- RETTIGHETER I KRISETIDER

NIM anbefaler:

1. Myndighetene må ivareta minste inngreps prinsipp og foreta grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som treffes under kriser, når tiltakene griper inn i menneskerettighetene.
2. Høringsinstituttet bør benyttes så langt det er praktisk mulig, også når det haster.
3. I alle tiltak må det tas særlig hensyn til sårbare grupper og deres behov.

Begrunnelse

I forbindelse med utbruddet av covid-19 iverksatte myndighetene en rekke tiltak som grep inn i rettighetene og frihetene til landets borgere. Selv om det var nødvendig å treffe mange tiltak for å beskytte befolkningens liv og helse, var det også noen tiltak som var for inngripende i borgernes rettigheter.

Etter et år med koronatiltak har myndighetene nå samlet mange erfaringer som det er viktig å systematisere og bygge på i den videre håndteringen av covid-19-situasjonen. Men erfaringene kan også brukes i håndteringen av andre kriser. Terrorbekjempelse, naturkatastrofer og cyberangrep er eksempler på mulige trusler mot samfunnsikkerheten, som i fremtiden kan kreve handling fra myndighetene, som igjen kan sette menneskerettighetene under press.

Det kan gjøres inngrep i flere av menneskerettighetene, forutsatt at inngrepet har et lovlig rettsgrunnlag, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. En av erfaringene fra koronasituasjonen er at myndighetene ikke alltid foretar grundige forholdsmessighetsvurderinger av tiltakene som iverksettes for å beskytte borgerne. Et sentralt spørsmål i forholdsmessighetsvurderingen er om det samme formålet kunne vært oppnådd med mindre inngripende tiltak. Disse vurderingene bør synliggjøres.

Mange koronatiltak ble truffet uten forutgående høring. Andre ganger var høringsfristene svært korte, noen ganger på bare noen få timer. Høringsinstituttet er en viktig rettsikkerhetsgaranti, som sikrer tiltakenes legitimitet i befolkningen, og som dermed har

stor demokratisk verdi. Tiltak som griper inn i menneskerettighetene bør derfor alltid sendes på høring, så langt det er praktisk mulig. Også høringer med korte frister kan være hensiktsmessig når situasjonen krever det.

Utbruddet av covid-19 viser at noen grupper er særlig utsatte for begrensninger i sine menneskerettigheter. Barn har under pandemien opplevd inngrep i sine rettigheter som følge av reduksjon i offentlig tjenestetilbud, særlig retten til utdanning, og pandemi-håndteringen har gjort det mer krevende å beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt.¹ Eksempler på andre sårbare grupper som har vært særlig utsatt under utbruddet av covid-19, som etter NIMs vurdering tidvis har vært ilagt for inngripende tiltak, er innsatte i norske fengsler som i en del tilfeller ble pålagt karantene og isolasjon, og beboere i institusjoner og tilrettelagte boliger som ble ilagt besøks- og utgangsnekt og tvang i smittevernøyemed.² Mange av de sårbare gruppene har av ulike grunner utfordringer med å bli hørt, og ikke alle har sterke lobby- eller interesseorganisasjoner. Myndighetene bør derfor alltid vurdere om strenge tiltak kan slå urimelig hardt ut i enkelttilfeller, og om det bør settes inn kompensierende tiltak for å ivareta rettighetene til sårbare grupper.

¹ Vurderinger av hvordan koronatiltakene har påvirket barn og unge er gitt i en rekke rapporter fra en arbeidsgruppe nedsatt av barne- og familiedepartementet, kalt koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge, tilgjengelig på Bufdirs hjemmesider.

² Se nærmere i NIMs rapport *Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19*, kap. 6 og 11.

BARNEVERN

NIM anbefaler:

1. Regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipp om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal anses som midlertidige. Barnevernet, fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutninger om barnevernstiltak. Hensynet til barnets beste må veie tungt, og barnets rett til å bli hørt må sikres på alle stadier.
2. Staten bør aktivt arbeide for at det oppnevnes egne representanter for barnet som kan sikre barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker for EMD.
3. Barne- og familiedepartementet bør utrede og etablere en ordning for å reparere menneskerettighetskrenkelser på barnevernsfeltet gjennom tildeling av oppreisningserstatning. I den forbindelse bør departementet vurdere om det skal gis en lovhjemmel der dette reguleres.

Begrunnelse

I 2020 kom det nye fellende dommer mot Norge fra EMD i barnevernssaker. Manglende ivaretagelse av retten til familieliv etter EMK artikkel 8 i barnevernssaker utgjør en gjentagende menneskerettighetsutfordring i Norge, og NIM vil derfor også i år, som alle år siden 2016, fremme anbefalinger om barnevern.

De siste årene har EMD tatt inn 39 norske barnevernssaker til behandling.³ Det er falt dom i ti saker, og Norge er blitt domfelt i åtte.⁴ I tillegg har noen saker har blitt avvist med en utførlig begrunnelse. Sett i lys av at det totalt har vært avsagt i overkant av 50 dommer mot Norge, er dette oppsiktsvekkende høye tall innenfor et enkelt rettsområde.

Vedtakene som har blitt påklaget til EMD gjelder i hovedsak tvangstiltak i form av samværsbegrensninger og adopsjon. Slike tiltak griper inn i retten til familieliv etter EMK artikkel 8. Tiltakene iverksettes imidlertid for å ivareta hensynet til barnets beste og barns rett til utvikling i et sunt miljø, etter barnekonvensjonen. Barnevernssakene innebærer dermed en krevende balansering av rettigheter.

Kritikken fra EMD kan grovt oppsummeres langs to akser: For det første dømmes Norge for svakheter ved ivaretagelse av den såkalte *gjenforeningsmålsettingen*. Dette innebærer at barnevernstiltak som innebærer plassering av barnet utenfor hjemmet som hovedregel skal gjelde midlertidig med det formål at barnet skal gjenforenes med sin familie. EMD har i mange av sakene vært kritisk til at gjenforeningsmålsettingen har vært forlatt på et tidlig tidspunkt i flere av sakene.

Konsekvensene av dette er alvorlige, fordi gjenforeningsmålsettingen har som funksjon å bidra til å opprettholde og videreføre familieband som er beskyttet av EMK artikkel 8.

For det andre har EMD i flere av sakene kommet til at *beslutningsprosessene* som ledet opp mot vedtakene ikke har vært gode nok. Dette må sees i lys av hvor inngripende slike barnevernstiltak er. Sentralt står kravet om konkrete, gode begrunnelser som tar opp i seg relevante kriterier fra EMDs praksis, og et oppdatert og bredt beslutnings- og kunnskapsgrunnlag.

NIM mener videre at sakene synliggjør behovet for at barnet sikres uavhengig representasjon, slik at en kan finne den rette balansen mellom barn og voksnes rettigheter. Endelig mener NIM at EMK artikkel 13, som gir rett til et effektivt rettsmiddel, kan gi grunnlag for oppreisningserstatning i barnevernssakene, og at dette bør utredes nærmere.

I 2020 utarbeidet NIM en rapport kalt «Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet», hvor NIM gjennomgår det omfattende og komplekse rettskildebildet som sakene etterlater. Rapporten gir en mer utførlig redegjørelse for anbefalingene som fremmes her.

³ Tallene er oppdatert 30. des. 2020. Dette er sakene hvor EMD har bedt om Norges syn på saken.

⁴ En av sakene, *Abdi Ibrahim v. Norge* (15379/16) skal behandles av EMDs storkammer, og er derfor ikke rettskraftig.

VERGEMÅL OG BESLUTNINGS- STØTTE

NIM anbefaler:

NIM mener vergemålsinstituttet bør avvikles og erstattes med et system for beslutningsstøtte, slik at retten til selvbestemmelse og personlig autonomi i størst mulig grad kan ivaretas for alle, i tråd med det paradigmeskiftet som FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har markert.

Begrunnelse

Den norske vergemålsordningen ble aktualisert i forbindelse med vedtakelsen og gjennomføringen av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen innebærer et endelig brudd med tidligere ideer om at mennesker har ulike rettigheter basert på diagnose eller funksjonsevne.

Samfunnet må innrettes slik at alle, uansett fysiske og psykiske forutsetninger, får lik tilgang til de rettigheter som danner grunnlaget for et verdig liv basert på autonomi og likestilling.

CRPD er ratifisert av Norge uten reservasjoner, og er derfor bindende i sin helhet. NIM mener det er behov for en endring av vergemålssystemet i tråd med CRPDs bestemmelser og det paradigmeskiftet som konvensjonen målbærer, for å bedre sikre autonomi og selvbestemmelse. Dette paradigmeskiftet innebærer blant annet at man skal bestrebe seg på å kartlegge en persons reelle ønsker, i motsetning til å basere seg på en vurdering av hva som er til personens «beste». NIM legger til grunn at CRPD forplikter staten til å opprette et system for beslutningsstøtte. Selve begrepet «vergemål» er uttrykk for en utdatert «ovenfra og ned»-holdning, og er ikke i tråd med den menneskerettslige utviklingen på dette feltet. CRPD krever at statene har gode systemer for beslutningsstøtte, heller enn å gjøre begrensninger i personers rettslige handleevne. Dette følger for det første av CRPD artikkel 12 som sier at personer med nedsatt funksjonsevne skal «enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.» Videre følger det av CRPD

artikkel 12 at statene skal sørge for at personer med funksjonshemminger får støtte til å utøve sin rettslige handleevne. Endelig omtaler artikkel 12 statenes plikt til å sørge for at det finnes beslutningsstøttesystemer og beskyttelsesmekanismer som sikrer at alle tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne respekterer personens rettigheter, vilje og preferanser, og forhindrer misbruk.

Denne plikten til å sørge for beslutningsstøtte gjelder også for personer som har sin rettslige handleevne i behold, selv om de er under vergemål. De aller fleste personer som er under vergemål i Norge har rettslig handleevne, men mange trenger likevel beslutningsstøtte i ulik grad.

NIM har fremholdt dette synet i tidligere årsmeldinger og i flere høringsuttalelser.⁵ NIM har i innspill til flere FN-komiteer bedt om at myndighetene må vurdere avvikling av vergemålsinstituttet. CRPD-komiteen anbefalte i 2019 at norske myndigheter tar vergemålsordningen opp til revurdering.

⁵ Se NIMs høringsuttalelser: <https://www.nhri.no/2019/horingsuttalelse-endringer-i-vergemalsloven/>
<https://www.nhri.no/2020/endringer-i-verjemalslova-og-verjemalsforskrifta-om-godtgjering-mv/>

INNSATTES MULIGHET TIL FELLESSKAP OG UTETID

NIM anbefaler:

Straffegjennomføringsloven bør endres slik at det fremgår at innsatte som hovedregel har rett til å tilbringe minst åtte timer i fellesskap utenfor cellen.

Begrunnelse

En fast norm for fellesskap vil være viktig for å forebygge risiko for krenkelse av vernet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og bidra til oppfyllelse av innsattes rett til privatliv.

EMK artikkel 3 forbyr umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. EMK artikkel 8 sikrer enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv, som omfatter retten til å etablere og utvikle relasjoner med andre mennesker og omverdenen.⁶ I et fengsel omfatter dette den innsattes rett til å ha fellesskap med andre.⁷ EMD har ikke uttalt seg eksplisitt om grenser for utetid fra cellen. Dette inngår i en bredere helhetsvurdering av soningsforholdene. Den europeiske torturkomité anbefaler imidlertid at åtte timer utenfor cellen bør være minimum for varetektsinnsatte, og at nivået bør være høyere for ordinære innsatte.⁸

Det følger av straffegjennomføringsloven § 17 at innsatte så langt det er praktisk mulig skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak med andre. Det er imidlertid ingen lov- eller forskriftsfestet minstenorm for muligheten til å tilbringe tid utenfor cellen.

Sivilombudsmannen har dokumentert alvorlige utfordringer knyttet til det store omfanget av isolasjon i fengsler.⁹ Det påvises tre hovedårsaker til slik isolasjon:

manglende nasjonale minstestandarder for fellesskap, begrenset aktivitetstilbud og fengselsavdelinger uten tilpassede lokaler.

Dette innebærer også at mye isolasjonsbruk ikke er vedtaksbesluttet. Utelukkelse fører til mer psykiske problemer som fører til mer isolasjon og tvangsbruk, som igjen medfører større risiko for menneskerettighetsbrudd.¹⁰

NIM mener at en tydelig regulering av at innsatte som hovedregel skal tilbringe minst åtte timer utenfor cellen i fellesskap, vil bidra til å sikre menneskerettighetene til innsatte. Selv om torturkomiteens anbefalinger ikke er rettslig bindende, vil en regulering basert på en slik minstestandard bedre sikre at det ikke skjer brudd på retten til privatliv og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Det vil innebære at det blir tydelig når det skal treffes et vedtak om utelukkelse med tilhørende rettsikkerhetsgarantier, noe som er uklart i dag.¹¹ Krav om åtte timer utenfor cellen kan også forebygge forløp der isolasjon bidrar til utagerende atferd fra den innsatte.

⁶ Se *Munjaz v. Storbritannia* (2913/06) avsn. 79 og 80.

⁷ *Khodorkovskiy og Lebedev v. Russland* (11082/06 og 13772/05) avsn. 836.

⁸ CPT/Inf (92)3-part2 avsn. 47. Komitéen hadde tilsvarende anbefaling i sin rapport etter besøket i Norge i 2019.

⁹ Dokument 4:3 (2018/19).

¹⁰ Sivilombudsmannens temarapport (2020) om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler, og Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler (2018/2019).

¹¹ Høyesteretts ankeutvalg sin kjennelse i HR-2019-1455-U og HR-2019-2048-A.

KONSULTASJONS- RETT OG KONSULTASJONS- PLIKT

NIM anbefaler:

Stortinget bør, i samråd med Sametinget, etablere retningslinjer for gjennomføring av Stortingets konsultasjonsplikt. Dette er viktig der Stortinget overveier å gjøre substansielle endringer i forslag som regjeringen har fremmet for Stortinget etter å ha gjennomført konsultasjoner, og endringene kan få direkte betydning for samiske interesser.

Begrunnelse

Stortingets konsultasjonsplikt er blitt aktualisert av at rettskretsene i Finnmark ble organisert på en måte som ikke hadde vært gjenstand for konsultasjoner med Sametinget. Hvis Stortinget foretar substansielle endringer det ikke har vært konsultert om, utløses konsultasjonsplikten på ny.

Før domstolsreformen hørte alle kommuner i forvaltningsområdet for samisk språk i Finnmark til Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett. Denne domstolen har kompetanse i samiske språk og samiske sedvaner. Den ble etablert nettopp for å ivareta den samiske dimensjonen ved rettsvesenet. Domstolkommisjonen utredning og departementets behandling tok høyde for disse forholdene og det ble konsultert på bakgrunn av dette. Stortingets vedtak førte imidlertid til en annen rettskretsinndeling enn den foreslåtte.

Menneskerettslig har staten en forpliktelse til å konsultere med urfolks representative organ når det vurderes lovgivning eller andre tiltak som kan få direkte betydning for dem, etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. Både regjeringen og Stortinget har ansvar for å sikre gjennomføringen av denne forpliktelsen.¹²

NIM ønsker velkommen et nytt lovforslag (feb. 2021) om å nedfelle konsultasjonsplikten i sameloven.¹³ I proposisjonen legger departementet til grunn at artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 innebærer at «konsultasjonsplikten også vil måtte gjelde i tilfeller der det foretas substansielle endringer i et lovforslag etter

at forslaget er oversendt nasjonalforsamlingen.» Videre skriver departementet: «Formålet bak konsultasjonsplikten taler også for at den lovgivende forsamlingen ikke bør kunne gjøre endringer i lover med direkte betydning for urfolket uten at plikten til å konsultere inntreffer.»¹⁴ Konsultasjonsplikten gjelder også andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.¹⁵

Lovforslaget omhandler imidlertid ikke Stortingets konsultasjonsplikt. Det sies i proposisjonen at folkeretten ikke foreskriver hvordan konsultasjoner skal foregå, og at det kan være situasjoner hvor Stortinget selv vil konsultere eller sende saken tilbake til regjeringen for konsultasjoner.¹⁶

Etter NIMs oppfatning utløste Stortingets vedtak av ny rettskretsinndeling i Finnmark konsultasjonsplikt for myndighetene. NIM har ikke noe syn på hvordan ansvaret for konsultasjonsplikten skal løses, men mener at det enten bør utvikles retningslinjer for at Stortinget kan gjennomføre egne konsultasjoner, eller at det etableres et system for nye konsultasjoner med regjeringen før vedtak treffes av Stortinget.

¹² I ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter heter det i art. 6 at «governments» skal konsultere. I den norske oversettelsen er «governments» oversatt til «regjeringene». Det er imidlertid staten som er pliktsubjekt etter denne konvensjonen. Se også om dette spørsmålet i *NOU 2007: 13 Den nye sameretten, bind B*, s. 837 flg.

¹³ Prop. 86 L (2020–2021).

¹⁴ Prop. 86 L (2020–2021) s. 84.

¹⁵ Prop. 86 L (2020–2021), lovforslagets § 4-1.

¹⁶ Prop. 86 L (2020–2021) s. 85.

KLIMA OG MENNESKE- RETTIGHETER

NIM anbefaler:

Staten må ivareta sin menneskerettslige plikt til å sikre liv og helse gjennom å avverge farlige klimaendringer. For å ivareta denne forpliktelsen, mener NIM at myndighetene bør utrede opprettelsen av en uavhengig klimakommisjon, med lovfestet mandat til å gi råd om utslippskutt og overvåke etterlevelsen av menneskerettslige klimaforpliktelser.

Begrunnelse

Klimaendringene er ifølge FN en av de største truslene mot menneskerettighetene. Skogbranner, skred, havstigning, springflo og ekstremvær vil gjøre ubotelig skade på mennesker og eiendom, også i Norge.¹⁷ Farlige klimaendringer inntreir irreversibelt ved oppvarming over 1,5 grader. Fortsetter utslippene på dagens nivå, ryker 1,5-gradersmålet før 2030.

Flere menneskerettigheter kan forplikte staten til å avverge farlige klimaendringer. Grunnloven § 112 er et direktiv for Stortingets lovgivende makt om å vareta klimaet og miljøet. Bestemmelsen kan påberopes for domstolene, men på lovregulerte områder der Stortinget står bak det vedtak som prøves, er domstolskontrollen kun en sikkerhetsventil og terskelen for overprøving svært høy. Ifølge Høyesterett kan Grunnloven § 112 gi «rett og plikt» til å nekte utvinning av lokalisert petroleum dersom hensynet til klima og miljø tilsier det.¹⁸ FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter (SP), økonomiske, sosiale, og kulturelle rettigheter (ØSK), og barns rettigheter (BK) beskytter retten til liv. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at klimaendringer er en av de mest presserende og alvorlige truslene mot retten til liv for nålevende og fremtidige generasjoner, og at statene plikter å beskytte mot denne trusselen.¹⁹ ØSK-komiteen har anbefalt Norge å revurdere ytterligere utvinning av olje og gass.²⁰ Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og 8 forplikter staten til å

sikre innbyggerne mot livstruende og helsefarlig risiko fra blant annet forurensning. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har ennå ikke tatt stilling til klimagassutslipp. Nederlandsk høyesterett har konkludert med at et industrialisert land som Nederland vil krenke EMK artikkel 2 og 8 om ikke nasjonale utslipp av klimagasser ble kuttet med minst 25 prosent fra 1990 til 2020. Norske domstoler har ikke vurdert samlede utslippskutt i Norge opp mot EMK.²¹ Ifølge SSB ble Norges nasjonale utslipp kuttet med 2,3 prosent fra 1990 til 2020.

Et effektivt rettighetsvern forutsetter mulighet til uavhengig kontroll. Det følger blant annet av EMK artikkel 13. I miljøsaker spesielt har EMD krevd at enhver avgjørelse, handling eller unnlattelse må kunne overprøves av en domstol.²² Århuskonvensjonen om miljøinformasjon stiller også krav om overprøving for en domstol eller et annet uavhengig eller upartisk organ etablert ved lov.

¹⁷ NIMs rapport *Klima og menneskerettigheter*, 2020, kap. 2 ved CICERO, HR-2020-2472-P, avsn. 167.

¹⁸ HR-2020-2472-P, avsn. 138, 142, 182, 222, 223.

¹⁹ HRC General comment no. 36, Article 6, CCPR/C/GC/35, pkt. 62.

²⁰ E/C.12/NOR/CO/6, pkt. 11.

²¹ HR-2020-2472-P gjaldt gyldigheten av tillatelser til å lete etter olje og gass som i liten grad har gitt drivverdige funn. EMK art. 2 og 8 var ikke aktualisert, fordi eventuelle utslipp var usikre og uansett lå langt frem i tid.

²² *Taskin v. Tyrkia*, 2004, § 119.

Samtidig vet vi at ytterst få miljøraker prøves av domstoler i Norge. Kun 0,5 prosent av rettssakene i perioden 1996–2005 gjaldt miljø, og et fåtall av dem igjen gjaldt ideelle miljøinteresser.²³ Rettighetsstridig klimaskade er antakelig enda vanskeligere å håndheve. Det er fordi klageprosesser og domstolsbehandling er innrettet mot individuelle og aktuelle saker, mens klimaskade typisk er kollektiv og langsiktig, og årsakene kumulative. Samlede utslipp kan derfor vanskelig kontrolleres.²⁴ Klimaloven er ikke ment å kunne håndheves av domstolene, og har ingen regler om uavhengig kontroll.

Fraværet av kontroll øker risikoen for brudd på menneskerettighetene. NIM anbefaler derfor at det vurderes opprettet en uavhengig og lovfestet klimakommisjon med rådgivnings- og tilsynsmandat.²⁵ Andre land i Europa har lovfestet slike ekspertorgan.²⁶ En klimakommisjon vil kunne overvåke om staten etterlever forpliktelsene til å kutte i utslipp og gi råd om hvilke klimatiltak som bør iverksettes, i tråd med pliktene etter Grunnloven § 112, jf. § 92, EMK, SP, ØSK og BK, jf. Århuskonvensjonen.²⁷ Det vil styrke etterlevelsen av menneskerettighetene på klimaområdet, og gi domstolene bedre forutsetninger for kontroll.

²³ Fauchald O. K. m.fl., i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* (2009) s. 21.

²⁴ HR-2020-2472-P avsn. 148.

²⁵ Det norske klimarådet er ikke uavhengig eller lovfestet, og kan ikke foreta tilsyn.

²⁶ Se bl.a. Storbritannia (*Climate Change Committee*), Irland (*Climate Change Advisory Council*), Frankrike (*Haut Conseil Climat*), og Danmark (*Klimarådet*).

²⁷ Se vedlegg 17 til *NOU 2004: 28* ved Fauchald O. K om et miljøombud, Winge N. K., i *Retfærd Årgang* 36 2013 nr 1/140, s. 69–84.

Oppfølging av anbefalinger fra 2019

I alle tidligere årsmeldinger har NIM gitt anbefalinger til myndighetene om spesifikke menneskerettslige utfordringer i Norge. Anbefalingene kan innebære forslag til endringer, eller oppfordringer til oppfølging på ulike problemområder. NIM følger opp tidligere anbefalinger gjennom det løpende arbeidet.

I årsmeldingene for 2016, 2017 og 2018 hadde NIM en rekke anbefalinger hvert år. Alle tidligere årsmeldinger og anbefalinger er tilgjengelige på www.nhri.no. Du kan lese mer om utviklingen knyttet til disse anbefalingene, i tillegg til utvikling på arbeidsområdet for øvrig, i årsmeldingens kapittel fire.

I det følgende redegjøres det nærmere for oppfølgingen av anbefalingene som ble fremmet i NIMs årsmelding i 2019. Som nevnt i innledningen til dette kapitlet, er NIMs anbefalinger av noe ulik karakter, der noen forutsetter bestemte tiltak, der menneskerettighetene krever det, mens andre formulerer mer overordnede mål. Det vil ofte være krevende å konkludere helt eksplisitt på om de mer målbaserte anbefalingene er fulgt. NIM vurderer imidlertid utvikling knyttet til de enkelte anbefalingene gjennom en enkel beskrivelse av hvordan NIM kjenner til myndighetenes oppfølging eller håndtering per januar 2021. Her kan det være flere forhold, prosesser eller vurderinger som NIM ikke kjenner til.

NIMs årsmelding for 2019 ble behandlet i Stortinget 26. november 2020. Til grunn for behandlingen av meldingen i Stortinget var justiskomiteens innstilling i saken.²⁸ Under behandlingen av meldingen var det særlig de fire konkrete anbefalingene som var gjenstand for debatt i stortingssalen. Justis- og beredskapsminister Monica Mæland var også til stede i stortingssalen under behandlingen, og redegjorde for status for de to anbefalingene som denne statsråden har ansvaret for: utfordringene knyttet til isolasjon i fengsler og vold i nære relasjoner.

²⁸ Innst. 84 S (2020–2021).

BARNEVERN

Anbefaling i 2019

Regelverk og praksis på barnevernsfeltet må vurderes opp mot EMDs prinsipp om at alle omsorgsovertakelser som utgangspunkt skal anses som midlertidige. Fylkesnemnder og domstoler må ha tilstrekkelig bredt og oppdatert faktagrunnlag, gi konkrete begrunnelser og avveie kryssende menneskerettigheter når de treffer beslutninger om barnevernstiltak.

Utvikling i 2020

I 2020 har EMD avsagt tre fellende dommer mot Norge om barnevern, og enda er det flere titalls saker som ligger til behandling i domstolen.

Høyesterett har i 2020 behandlet tre barnevernssaker i storkammer. Høyesterett fant ingen motstrid mellom norsk barnevernslovgivning og EMK i lys av de fellende dommene mot Norge fra EMD, men pekte på at rettsutviklingen i EMD krever justeringer i praksis. Høyesterett trekker i sakene opp en rekke prosessuelle og materielle krav til behandling av barnevernssaker, herunder krav til beslutningsgrunnlag, begrunnelse og dokumentasjon, krav til vurdering av barnets beste og tydeliggjøring av gjenforeningsmålsettingen. Barne- og familiedepartementet har på bakgrunn av avgjørelsene sendt ut et informasjonsskriv til kommuner og fylkesmannsembeter. Høyesterett har også i etterkant behandlet flere saker i avdeling, og har også opphevet flere ankenektelser fra lagmannsrettene på grunn av mulige brudd på EMK artikkel 8.

Også utenfor rettssystemet er det mange prosesser på gang. I 2020 sendte Barne- og familiedepartementet på høring et forslag om blant annet lovfesting av kompetansekrav for ansatte i barnevernet, og regulering av bruk av sakkyndige i barnevernssaker. Stortinget fattet høsten 2020 et anmodningsvedtak som ber regjeringen nedsette et ekspertutvalg som skal gjennomgå norsk barnevern med mål om å bedre rettssikkerheten i alle ledd av tjenesten. Et lovforslag med ny barnevernslov er ventet våren 2021. Oppfølgingen av NIMs anbefaling knyttet til de avveininger, begrunnelseskrav og balansering av rettigheter som EMD har kritisert Norge for å ikke i tilstrekkelig grad ivareta, forutsetter et samvirke av en rekke faktorer, kunnskap, kapasitet og kompetanse, som det må jobbes målrettet med over tid.

NIM har skrevet en rapport basert på avgjørelsene fra EMD så langt, og viderefører anbefalingene om barnevern i årets årsmelding, basert på rapporten og avgjørelsene så langt.

ISOLASJON I FENGSLER

Anbefaling i 2019

Anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler bør gjennomføres. Klagemekanismene, domstolskontrollen og ordningen med fri rettshjelp i isolasjonssaker bør gjennomgås.

Utvikling i 2020

Under høringen av Sivilombudsmannens særskilte melding i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i januar 2020 ble det redegjort for flere tiltak fra ulike myndighetsaktører som enten skal iverksettes, eller som vurderes iverksatt, se Innst. 172 S (2019–2020).

Regjeringen foreslo i statsbudsjettet for 2021 å bevilge 11,8 millioner kroner til reduksjon av isolasjon i fengsel, inkludert en bevilgning over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. 6,8 millioner kroner skal gå til etablering av et nasjonalt ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt. Ressursteamet skal forebygge og hindre langvarig isolasjon for kvinnelige innsatte med alvorlige psykiske lidelser. Regjeringen foreslo også bevilget 5 millioner kroner til aktiviseringsteam i kriminalomsorgen.

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med forslag til endringer i straffegjennomføringsloven der blant annet regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel gjennomgås i lys av Sivilombudsmannens særskilte melding. Justis- og beredskapsdepartementet sendte 13. november 2020 forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. Rettshjelpsutvalget avga *NOU 2020: 5*, der utvalget foreslår at rettshjelpsbehovet i fengslene dekkes gjennom en spesiell advokatordning for fengslene. Høringsrunden er avsluttet og utredningen er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

VOLD I NÆRE RELASJONER

Anbefaling i 2019

Den varslede handlingsplanen mot vold i nære relasjoner bør identifisere sårbare grupper og inneholde kunnskapsbaserte tiltak som sikrer koordinert og effektiv beskyttelse av disse gruppene. Det er særlig viktig å etablere tiltak knyttet til barn og eldre, slik det skal gjøres for urfolk. Kommunenes rolle og ansvar bør reflekteres i planen.

Utvikling i 2020

Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner var opprinnelig ventet høsten 2020, men er nå ventet tidlig i 2021. Planen skal ha en egen tiltakspakke rettet mot samiske samfunn. Det

er ikke varslet om planen også direkte vil adressere andre sårbare grupper som barn, eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

TVANG I HELSE- OG OMSORGSTJENESTEN

Anbefaling i 2019

For å sikre at bruken av tvang i helse- og omsorgstjenesten ikke praktiseres i større grad enn menneskerettighetene tillater, bør det foretas lovendringer, herunder innføres et beslutningsstøttesystem, samt foretas grundige vurderinger av kunnskapsgrunnlaget for tvangsbehandlingstiltak. Det må også sikres at den som utøver tvang, har tilstrekkelig kunnskap om menneskerettslige krav.

Utvikling i 2020

Tvangsbegrensningsloven som var på høring i 2019, er fortsatt til behandling i Helse- og omsorgsdepartementet. NIM har i en høringsuttalelse om vergemålsloven bedt om at vergemålsinstituttet revideres og at det opprettes et beslutningsstøttesystem. ØSK-komiteen kom med sine avsluttende merknader til Norges sjet

te rapport i mars 2020, og anbefalte blant annet strengere prosessuelle krav for bruken av tvang for å sikre at personer med psykososial funksjonshemming og eldre har adekvat rettslig beskyttelse. Komiteen anbefalte videre at det sikres systematisk rapportering om bruken av tvang, i tråd med rettslige krav.

Kapittel 3

Med egne ord

Menneskerettigheter i krise?



Av direktør Adele Matheson Mestad

Pandemihåndtering er menneskerettslig balansekunst. På den ene siden har staten en grunnleggende forpliktelse til å beskytte retten til liv og helse. På den andre siden må alle tiltak være i tråd med menneskerettighetene. Disse rettighetene har forrang i norsk rett: Hvis en vanlig lov eller myndighetsbeslutning kolliderer med en menneskerettighet, ja da vinner menneskerettigheten. Når staten eller kommunene lager tiltak som griper inn i menneskerettighetene, må de følge visse regler for dette. Når isolasjonsbestemmelser begrenser bevegelsesfriheten og besøksforbud griper inn i privat- og familielivet, må de såkalte menneskerettslige inngrepsvilkårene være oppfylt for at tiltakene skal være lovlige. I et demokratisk samfunn betyr det at smitteverntiltak som berører menneskerettigheter må ha et rettsgrunnlag, ivareta et legitimt formål og være nødvendige.

Sagt på en annen måte: Statens verktøykasse for å bekjempe en pandemi er innrammet av menneskerettigheter. Målet om pandemibekjempelse helliger ikke alle midler. Det politiske handlingsrommet er ikke ubegrenset.

Midt på denne menneskerettslige dumpusken har NIM sitt oppdrag. Av og til savner jeg et entydig hjørne og en entydig interesse å forsvare. Men det vil underslå det helt grunnleggende faktum at pandemi-tiltak ikke er valget mellom godt og dårlig. Tiltak som griper inn i menneskerettigheter, beskytter menneskerettigheter.

Begrunnelser og prosesser

For at menneskerettighetene skal realiseres i praksis, må de være en del av grunnlaget når myndighetene vurderer hvilken politikk de skal iverksette. Derfor minner vi i NIM stadig om betydningen av gode begrunnelser. For bare da kan vi se hvilke forholdsmessighetsvurderinger som er gjort ved tiltak som berører menneskerettighetene.

Begrunnelser er også viktige hvis det blir rettsprosesser hvor pandemiltak utfordres på menneskerettslig grunnlag, slik vi nå ser eksempler på i hele Europa.

Menneskerettighetsvurderinger kan ikke gjøres i et vakuum. De blir både bedre, og bedre belyst, hvis de foretas åpent og i demokratiske prosesser. Høringsinstituttet, som innebærer at lover og forskrifter som hovedregel skal sendes på høring før de vedtas, sikrer at myndighetene får et ytre 360 graders blikk på reglene de foreslår. Det er viktig, for en del av de som bidrar i høringer er nettopp dem som har på seg de skoene som statens tiltak på ulikt vis vil knyte lissene på. Det er lett å snuble ellers. Demokrati er mer enn valg hvert fjerde år. Særlig i pandemiens startfase var det mange inngripende tiltak som ikke ble sendt på høring og som ikke involverte Stortinget.²⁹ Det er uklokt, selv når noe haster. Også fordi faglige innspill og kritikk, som kommer etterpå uansett, kunne gjort reglene bedre. Er det bare rom for slike innspill når det er for sent, kan dette også svekke tilliten til myndighetene. Denne formen for hastverk er i tillegg unødvendig. For demokratiske prosesser kan faktisk virke raskt, når de må. Det har de korte høringsfristene som ble gitt for tiltak under pandemien vist. Høringsinstituttet er derfor

et av de mest lønnsomme fondene for sikring av statens tillitsvaluta.

Reelle skranker

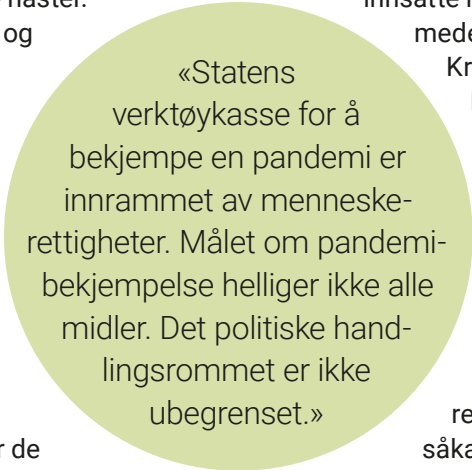
Men vi kan selvsagt ikke sikre menneskerettighetene bare gjennom prosesser og begrunnelser. Menneskerettighetene setter også skranker for hvor langt myndighetene faktisk kan gå, uansett begrunnelse. EMD har formulert dette som at det ikke kan gripes inn i essensen i en menneskerettighet. Noen veldig inngripende tiltak som har vært diskutert, som for eksempel portforbud, kan derfor rett og slett være ulovlige i Norge, fordi de gjør nettopp det.

Positive forpliktelser

Menneskerettighetene handler ikke bare om å beskytte de frihetene vi alle har. De handler også om mindretallsvern, som å sikre ivaretagelsen av sårbare grupper som innsatte i fengsel, funksjonshemmede og barn i utsatte familier. Kriser forsterker forskjeller. De mest utsatte blir mer utsatt. Urettferdigheter blir større.

Staten har ikke bare plikt til å la være å gripe inn i borgernes friheter, den har også plikt til å påse at noen menneskerettigheter ivaretas særskilt, såkalte sikringsforpliktelser.

Staten må for eksempel passe på å ha adekvate tiltak for å beskytte et barn som utsettes for vold og overgrep. Denne



«Statens verktøykasse for å bekjempe en pandemi er innrammet av menneskerettigheter. Målet om pandemi-bekjempelse helliger ikke alle midler. Det politiske handlingsrommet er ikke ubegrenset.»

²⁹ Dette gjaldt særlig tiltak gitt i medhold av smittevernloven.

forpliktelsen ivaretas på individnivå hele tiden av oppmerksomme lærere, helsepersonell, barnevern og politi rundt om i landet. Men slike forpliktelser ivaretas mer generelt, må staten sikre at vi har systemer som er bygget opp og dimensjonert for disse sentrale oppgavene over tid. Når krisen treffer, og helsesykepleiere plutselig blir omdisponert til smittesporing, påvirkes statens beskyttelseskapasitet. Derfor må staten vedvarende vurdere hvordan ulike tiltak kan utformes slik at de i størst mulig grad beskytter sårbare grupper. Her kan ikke myndighetene prioritere fritt politisk, da ville ikke menneskerettighetene fungert som mindretallsbeskyttelse, som de jo skal, også i kriser. Da skolene stengte, ble det for eksempel ikke gjort noen konkret menneskerettslig vurdering av på hvilken måte dette tiltaket ville påvirke sårbare barn. Kunnskapsgrunnlaget innsamlet i ettertid viser tydelig at det var mange barn som måtte bære tunge konsekvenser av dette.

De vanskelige vurderingene

NIM har utarbeidet en rapport til Koronakommisjonen om menneskerettslige sider ved pandemien, der mange av de komplekse menneskerettslige spørsmålene som tiltakene har fremtvunget gjennomgås. I rapporten drøfter vi for det første om ulike koronatilstand har hatt tilstrekkelig hjemmel. Så om de har hatt et lovlig formål. Det har de stort sett, tiltakene ivaretar et lovlig smittevernformål. Det tredje, men ofte viktigste, og gjerne også det vanskeligste spørsmålet i de fleste inngrepsvurderinger, er om et tiltak er forholdsmessig. Myndighetene ønsker å være føre var, og sette inn tiltak som kan forhindre spredning før man får pandemikniven

tettere på strupen. Men føre-var-prinsippet kolliderer gjerne med prinsippet om at man ikke må iverksette strengere tiltak enn nødvendig for å ivareta formålet (minste inngreps prinsipp). Lager man tiltak med romslige smittevernmessige sikkerhetsmarginer, går de per definisjon lenger enn nødvendig. Samtidig kan jo et inngripende tiltak i dag hindre enda mer inngripende tiltak i morgen. For å kunne foreta gode forholdsmessighetsvurderinger, kreves et godt smittevernfaglig fundament og kunnskap om kapasiteten i helsevesenet. Og denne kunnskapen er ofte usikker, og av og til ikke tilgjengelig. Forholdsmessighetsvurderinger er med andre ord ikke enkelt, verken for myndighetene eller for oss som har som oppgave å vurdere forholdsmessigheten av pandemiltak.

Verdien av menneskerettigheter

Vi mennesker klarer ikke fullt ut å forestille oss risikoer som vi aldri har sett i praksis på nært hold. Derfor er det egentlig oppsiktsvekkende hvor god oppslutning vi har hatt om tiltakene i Norge. Jeg tror det forteller mye om hvor høy tillit nordmenn flest har til myndighetene. Men tillitsvalutaen er ingen fast størrelse. Som med oljefondet bør man ikke bruke mer av den enn avkastningen. Og en måte å få god avkastning på kontoen i en krise, er å gjøre gode menneskerettighetsvurderinger.

Det er ikke alltid så lett å formidle verdien av menneskerettigheter. Vi tar dem i stor grad for gitt. En rettighet som stadig utfordres under en pandemi, er retten til privat- og familieliv som er beskyttet av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Før pandemien

tenkte jeg alltid at dette var en av våre mest sårbare rettigheter, i samfunn hvor den digitale utviklingen og det overvåkningspotensialet som ny teknologi gir, stadig spiser opp alt vi har privat. Mange ser ikke lenger verdien i at privatlivet beskyttes mot statlig inngripen, når vi samtidig frivillig har sluppet multinasjonale tech-kjemper inn i våre aller mest private rom. At det var en pandemi

som skulle utfordre vår rett til privat- og familieliv på så mange måter, gjennom restriksjoner på hvem vi kan omgås og hvor vi kunne være, var det ikke så lett å spå. Men kanskje gjør pandemien at vi tenker litt mer over nettopp verdien av frihetsrettighetene våre, som vi ellers tar for gitt. Det er lov å håpe.

Et bilde kan si – og såre? – mer enn tusen ord



Av spesialrådgiver Anine Kierulf

I år har karikaturdebatten fått ny aktualitet, denne gangen i en ny kontekst.

I 2020 er det 15 år siden den danske avisen Jyllands-posten trykket tegningene av profeten Mohammed. Publiseringen foranlediget det som er blitt hetende *Karikaturstriden* og den førte til opptøyer i store deler av den muslimske verden. Over 150 mennesker mistet livet som følge av opptøyene. Det er også fem år siden islamistiske terrorister drepte tolv og såret elleve medarbeidere i satiremagasinet Charlie Hebdo fordi de blant sine karikaturer av ulike religiøse ledere også hadde karikert Mohammed.

I år har karikaturdebatten fått ny aktualitet, denne gangen i en ny kontekst. Snarere enn å dreie seg om avisers eller satiremagasiners publisering av karikaturer, handler

diskusjonen nå om hva lærere kan og bør videreformidle i sin undervisning i skolen.

Formålet med å undervise et barn er å gjøre det i stand til å klare seg uten sin lærer, skrev den amerikanske forfatteren og filosofen Elbert Hubbard. Lærere har et stort ansvar: de skal forberede barn og ungdom på den verden de etter hvert skal ut i, som unge voksne. Dette ansvaret tok den franske geografi- og historielæreren Samuel Paty på alvor. Han viste frem karikaturtegningene av Charlie Hebdo i en time om ytringsfrihet som han holdt for sine ungdomsskoleelever. Paty gjorde fremvisningen av tegningene – som virker støtende for enkelte – på en måte som viste forståelse, respekt og empati for alle elevene. De som ble ille berørt av tegningene, kunne gå ut under fremvisningen. Det hjalp ikke. Paty ble myrdet fordi han forsøkte å forberede sine

elever på den verden de skulle ut i – ved hjelp av skånsomt fremsatte ytringer.

Hva skal lærere utsette elevene sine for?

I kjølvannet av drapet på Samuel Paty har vi også i Norge diskutert problemstillingen: Hvordan skal lærere undervise om det som skjedde? Om karikaturstridene mer generelt? Hva skal de utsette elevene sine for? Bør de vise frem karikaturtegninger av profeten i undervisningen? Enkelte lærere har tatt til orde for at de ikke vil støte sine elever ved å vise frem karikaturtegningene, andre har fremholdt at slik fremvisning er riktig og viktig.

En undersøkelse gjort av Utdanningsforbundet viser at én av tre lærere er redde for å vise akkurat disse karikaturene i undervisningen. Slik frykt er forståelig. PST skjerpet i slutten av oktober sin trusselvurdering av ekstrem islamisme. En sentral grunn var drapet på Paty, Frankrikes svar på det og de bidrag dette kan gi til å inspirere personer også her i landet til terror. Ut over vanlige symbolmål, mener PST at også de som formidler menneskerettigheter og ytringsfrihet kan rammes.

Velger man å undervise uten tegningene av pedagogiske grunner er ingen skade skjedd. Endrer man et undervisningsopplegg man før mente var pedagogisk velbegrunnet basert på frykt for konsekvensene, er det

verre. Fryktstyring av ytringer er et demokratisk problem.

Grunnlovens § 109 fastsetter at enhver har rett til utdanning, og at «[o]pplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Demokrati- og menneskerettighetsopplæring er avgjørende for både forståelsen av hvorfor reglene er som de er i Norge, og for å bevare legitimiteten til og

respekten for grunnleggende verdier den norske rettsstat er bygget på.

«Ytringsfriheten bevares ikke ved å stå i en grunnlov eller ved å læres en gang for alle. Skal dens begrunnelser i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse realiseres, må den brukes – på retta og på vranga – hver dag.»

Ytringsfrihet handler ikke bare om min rett til å si det jeg mener, men også om min – og din, og alles – rett til å la seg informere om det andre mener og sier. For demokratiet vårt kan ikke styres ovenfra. Det er noe vi

må bygge nedenfra, hver og en av oss, hver dag. Og skal vi klare det, må vi vite hva de rundt oss mener. Hvordan kan vi ellers heie synspunkter frem – eller mobilisere mot dem? Ytringsfriheten er ikke absolutt. Men den beskytter også ytringer som sjokkerer, sårer eller opprører oss. Den er nødvendig for at vi skal kunne danne oss som mennesker, for at vi skal komme nærmere sannheten, og for at vi skal kunne ha en vedvarende åpen og opplyst demokratisk samtale.

Maktkritikk og religionskritikk ligger i kjernen av ytringsfrihetsvernet. Vår

demokratiske sivilisasjon har oppstått nettopp gjennom slik kritikk – av konger, av kirken, av repressive politikere.

Skolen skal møte elever med tillit, respekt og krav. Den skal gi dem utfordringer som fremmer dannelse og lærelyst. Krenkelse av personer er aldri et mål i seg selv. For de fleste lærere er det helt selvsagt.

Å formidle et tema på en så respektfull og anstendig måte som mulig, er noe vi alle bør tilstrebe. Men fordi vi mennesker kan ha helt ulike, subjektive oppfatninger av hva som er krenkende akkurat for oss, har lærerne en tilnærmet umulig oppgave dersom de skal undervise uten at noen blir negativt følelsmessig påvirket overhodet. Noen blir støtt av å se karikaturer av en profet de holder hellig. Andre av å se bilder av jøder i konsentrasjonsleirer. For noen kan det være vondt å snakke om sykdom eller selvmord, for andre, dypt religiøse, å høre om Darwins utviklingslære. Skulle undervisningen styres av et ønske om ikke å støte noen, ville mange av dagens læringsmål være vanskelige å innfri.

Skolen skal bidra til en åpen og opplyst offentlighet

Statens organer – skolen er et slikt – har et grunnlovfestet ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlighet. Opplæring i skolen skal være et supplement til opplæringen barn og ungdom får hjemme. Den skal gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring. Opplæring i ytringsfrihet og demokrati handler ikke bare om å lære elever hvilke begrunnelser og begrensninger ytringsfriheten har, juridisk eller

moralsk. Skal unge mennesker rustes til å bli ansvarlige samfunnsborgere, må de på sin vei lære å tåle kunnskap, innsikter og ytringer de kan synes er vanskelige og vonde. For å fungere som demokrati må vi alle vedvarende forholde oss til skarp uenighet og opprørende og annerledes syn på ulike samfunnsspørsmål – med ord.

Ytringsfriheten bevares ikke ved å stå i en grunnlov eller ved å læres en gang for alle. Skal dens begrunnelser i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse realiseres, må den brukes – på retta og på vranga – hver dag. Derfor er nok en av de vanskelige oppgavene lærere har å utsette elever for ytringer som kan oppleves som støtende for enkelte. Og forklare hvorfor det er slik at vi må tåle enkelte ytringer, selv om de fremstår helt håpløse. Selv om det er vanskelig å se hvordan akkurat de ytringene vi selv opprøres av egentlig fører verden videre. Skolen er den eneste felles arenaen vi har der vi sammen kan lære ikke bare modig å si hva vi mener, men også å høre alt det flotte, rare, uforståelige og fæle de andre mener. Og å ta til motmæle mot det vi reagerer på med ord, på en måte som også realiserer ytringsfrihetens formål.

Ny teknologi – tre utfordringer for menneskerettighetene



Av spesialrådgiver Cecilie Hellestveit

Menneskerettigheter skal i hovedsak beskytte sårbare grupper. Teknologiutviklingen reiser derimot menneskerettighetsutfordringer som ikke bare rammer utsatte grupper, men hele befolkningen. I møte med teknologien er vi alle sårbare.

Teknologiske løsninger gjør det lettere for myndighetene å oppfylle en rekke menneskerettigheter, som rett til tilgang på informasjon, ytringsfrihet, rett til utdanning og helse, men samtidig skaper teknologiutviklingen noen betydelige menneskerettslige utfordringer. Her er tre av dem:

1. Digital overvåkning og retten til privatliv

Teknologi setter gjerne spørsmål om kolli-derende menneskerettigheter på spissen. Forsamlingsfrihet, organisasjonsfrihet og ytringsfrihet lar seg i større grad realisere med den digitale teknologiutviklingen. Samtidig muliggjør digitalisering overvåkning av enkeltmennesker og grupper i en skala og av en karakter verden aldri før har sett.

Ny teknologi åpner for nye måter å samle inn, beholde, analysere og bruke kommunikasjonsdata. Da Folkehelseinstituttet lanserte smittevernappen «Smittestopp» våren 2020, sto retten til liv og helse mot retten til privatliv. Kan en applikasjon som er lastet ned

frivillig være et «inngrep» i retten til privatliv etter EMK artikkel 8? Datatilsynet konkluderte med at appen ikke tilfredsstilte kravene til personvern, og den ble trukket tilbake. Saken illustrer viktigheten av at uavhengige organer vurderer reglene når presserende samfunnsutfordringer krever raske løsninger som teknologien kan gi oss.

Kunstig intelligens fungerer gjerne bedre desto mer informasjon den har tilgang på og kan analysere. Etter hvert som maskinene utvikles, er det lett å se for seg at det vil oppstå press på å mate inn så mye informasjon som mulig for å søke mer presise eller «perfekte beslutninger». Et eksempel er medisinske diagnoser. Autonome informasjonssystemer for beslutningsstøtte kan gi hver pasient raskere og mer presise medisinske diagnoser, og et individuelt tilpasset behandlingsopplegg med større grad av treffsikkerhet og færre bivirkninger. Jo mer relevant informasjon som samles om hver enkelt, desto bedre vil teknologien kunne tjene oss både som individer og som fellesskap. Baksiden av medaljen er at det slik kan skapes et betydelig press for informasjonsdeling og samtykke som etter hvert vil kunne gjøre retten til privatliv illusorisk.

Grensedragningen mellom retten til privatliv på den ene siden og mulighetene digital overvåkning gir for å imøtekomme andre menneskerettigheter på den andre siden er

et tema hvor rettsutviklingen går i flere retninger. I Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) ligger nå saker om masseovervåkning til behandling i storkammeret som vil få betydning for oss. Norge har også sluttet seg til EUs personvernforordning GDPR, som EUs organer håndhever svært strengt. Rettsutviklingen rundt retten til privatliv i en digitalisert verden er komplisert og kontroversiell, men vil bli svært viktig for menneskerettighetenes kår i vår nye teknologiske virkelighet.

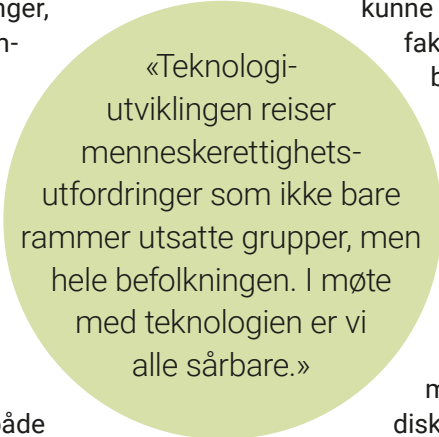
2. Kunstig intelligens og diskriminering – når algoritmer forsterker fordommer eller skaper nye

Kunstig intelligens, selvlærende maskiner og maskiner med stor lagringskapasitet og evne til å finne nye koblinger, gir uante muligheter for samfunnsmessig fremgang. Regjeringens strategi for kunstig intelligens som ble fremlagt i januar i 2020 viser at autonome beslutningssystemer og beslutningsstøtte er i ferd med å bli del av vår nye virkelighet. Maskinene gir oss mer kunnskap, og beslutningsprosesser kan både gå fortere og være mer treffsikre. Teknologien kan bidra til å redusere «vilkårlige» skjønnsmessige beslutninger og øke likebehandling. Det gir gevinst for den enkelte og det er bra for samfunnet som helhet.

Samtidig er det en fare for at kunstig intelligens kan forsterke eksisterende

diskriminerende tendenser eller skape helt nye former for diskriminering som bryter med vernet mot diskriminering. Maskinenes algoritmer lages per i dag av mennesker, og maskinene kan derfor arve våre stereotypier og forutinntatthet. I tillegg kombinerer maskinene etter hvert informasjon på nye måter. Enkelte skillelinjer, som kjønn, etnisitet og religion, er karakteristika som for en rekke beslutninger ikke kan tillegges vekt etter menneskerettighetene, for eksempel på arbeids- eller boligmarkedet. Selv om vi bevisst skjuler slike opplysninger for maskinen, gjør summen av andre opplysninger at selvlærende maskiner likevel kan slutte seg frem til disse kjennetegnene.

Dersom metadata tilsier at det er en viktig faktor, vil autonome systemer dermed kunne ende med å vektlegge faktorer på måter som vil bryte med menneskerettighetene. Maskinenes veier til beslutninger kan etter hvert bli bokstavelig talt uransakelige. Kravene til åpenhet og begrunnelse må derfor tilpasses en teknologisk virkelighet på måter som tilfredsstiller menneskerettighetene og diskrimineringsvernet.



«Teknologiutviklingen reiser menneskerettsutfordringer som ikke bare rammer utsatte grupper, men hele befolkningen. I møte med teknologien er vi alle sårbare.»

3. Ansvarsfordeling

Statlige myndigheter har positive og negative menneskerettsforpliktelser som sier noe om hva staten må gjøre aktivt og hva staten må unnlate å gjøre for å oppfylle sine forpliktelser i Norge. En av teknologiens vidunderlige effekter er at den reduserer betydningen av geografi. Teknologi gir

derfor store fordeler for statlig styring i et langstrakt land som Norge. Samtidig bringer teknologien hele verden til oss, og også andre staters myndigheter eller utenlandske rettssubjekter kan interagere direkte med norske borgere på norsk territorium ved digitale hjelpemidler. For eksempel kan utenlandske myndigheter benytte digitale virkemidler til å nå egne statsborgere som har opphold i Norge og foreta inngrep i deres hverdag i strid med flere menneskerettigheter. Når teknologi muliggjør menneskerettighetsbrudd i Norge gjennom inngripen fra andre stater eller utenlandske sel-skaper som verken er under norsk kontroll

eller jurisdiksjon, oppstår nye problemstillinger rundt hvem som skal holdes ansvarlig for menneskerettighetsbrudd.

Teknologiutviklingen reiser derfor noen helt nye spørsmål knyttet til hvilke positive og negative menneskerettighetsforpliktelser som hviler på norske myndigheter.

I 2020 satte NIM i gang et arbeid med menneskerettigheter og teknologi, der formålet er å kartlegge og skissere opp hvilke overordnede hovedproblemstillinger teknologiutviklingen reiser for menneskerettighetene og norske myndigheters menneskerettighetsforpliktelser i dag og i årene fremover.

Klimakrisen og menneskerettighetene



Av fagdirektør Jenny Sandvig

Fjoråret ble et av de tre varmeste årene noensinne.³⁰ Orkansesongen i Atlanterhavet og brannsesongen på den nordlige halvkule var ekstrem. Tyfonen Goni ble den sterkeste noensinne til å treffe land. I Death Valley ble det målt 54.4 grader Celsius, den høyeste målingen foretatt på jorden. Isdekket i Arktis er rekordlavt. Og til tross for kuttene under pandemien, steg

CO₂-nivået i atmosfæren til sitt høyeste nivå på flere millioner år.³¹ Sist gang CO₂-nivået var så høyt, var snittemperaturen 2–3 grader varmere og havene 10–20 meter høyere enn i dag.³²

Trussel mot menneskerettighetene

FN omtaler nå klimaendringene som en av de største truslene mot menneskerettighetene, noensinne. Ytterligere oppvarming utgjør ikke bare en katastrofal trussel for

³⁰ World Meteorological Organization.

³¹ CO₂-nivået i 2020 ble målt til 411 parts per million (ppm.).

³² World Meteorological Organization, tilgjengelig her: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/carbon-dioxide-levels-continue-record-levels-despite-covid-19-lockdown>

global sikkerhet.³³ Klimaendringene truer selve grunnlaget for liv på jorden, og derigjennom forutsetningene for menneskers rettigheter i uoverskuelig fremtid.

Det er bakgrunnen for at nesten halvparten av verdens nasjonale institusjoner for menneskerettigheter nå arbeider med klima.³⁴ Også NIM prioriterer klima høyt. Vår rapport «Klima og menneskerettigheter» ble lansert i 2020, i samarbeid med CICERO Senter for klimaforskning.³⁵ Rapporten vurderte menneskerettslige forpliktelser til å kutte utslipp og beskytte klimafordrevne mot retur. I fravær av raske og dype utslippskutt anslår FN at 250 millioner mennesker kan bli fordrevet fra sine hjem innen 2050. Det vil gi en flyktningkrise uten sidestykke.

Klimasøksmål

Stater og selskaper saksøkes stadig oftere for klimagassutslipp, verden over. Minst 40 slike søksmål er basert på menneskerettigheter. I Frankrike er staten for eksempel dømt av en domstol i Paris for utilstrekkelige utslippskutt, mens fransk administrativ høyesterett har krevd begrunnelser for hvordan mål om utslippskutt for 2030 skal nås, når tidligere mål ikke er nådd.

«FN omtaler nå klimaendringene som en av de største truslene mot menneskerettighetene, noen sinne.»

I Nederland har høyesterett konkludert med at staten vil krenke retten til liv og helse etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) hvis ikke nasjonale utslipp ble kuttet med minst 25 prosent i perioden 1990–2020. I Irland er klimasøksmål gitt medhold basert på nasjonal lov. Et annet klimasøksmål er avvist av høyesterett i Sveits, og klaget inn for Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Flere klager er til behandling i FNs barnekomité og menneskerettighetskomité.

Klimadommen

I Norge ble det første klimasøksmålet basert på menneskerettigheter avsluttet i fjor. Saken gjaldt gyldigheten av tillatelser til å lete etter olje og gass i 23. konsesjonsrunde. Staten ble frifunnet. NIM innga skriftlig innlegg om menneskerettslige spørsmål i saken. Innlegget tok ikke stilling til om tillatelsene var gyldige. Høyesterett hadde et vesentlig mer restriktivt syn på intensiteten i domstolskontrollen enn NIM argumenterte for, og anså den for å være svært begrenset på lovregulerte områder der Stortinget står bak det vedtak som prøves. I slike saker er terskelen for at domstolene skal kunne sette til side vedtaket svært høy, av hensyn til maktfordeling. Høyesterett la likevel til

³³ US National Security, Military and Intelligence Panel on Climate Change, *A Security Threat Assessment of Global Climate Change*, feb. 2020, tilgjengelig her: <https://climateandsecurity.org/a-security-threat-assessment-of-global-climate-change/>

³⁴ German Institute for Human Rights, *Climate Change and Human Rights*, 2020, s. 12, tilgjengelig her: https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/12/Climate-Change-and-Human-Rights_final.pdf

³⁵ CICERO skrev på oppdrag for NIM rapportens kap. 2 – naturvitenskapelig kunnskapsgrunnlag.

grunn at Grunnloven § 112 har et rettslig innhold som kan prøves av domstolene, at bestemmelsen gir både positive og negative plikter, at den omfatter klima og eksporterte utslipp fra norsk olje og gass, at den skjerper kravene til saksbehandling på klimaområdet, og at den kan gi plikt til å nekte utvinning av lokalisert olje og gass dersom hensynet til klima og miljø tilsier det. Dette var i tråd med NIMs syn.

Når det gjaldt EMK, argumenterte NIM for at organisasjoner kan påberope personlige rettigheter for norske domstoler. Det la Høyesterett til grunn. NIM argumenterte også for at EMK artikkel 2 og 8 kan forplikte staten til å utrede om tillatelser som kan medføre betydelige utslipp er forenelig med 1,5-gradersmålet, eller godt under 2-gradersmålet. Det tok Høyesterett ikke stilling til, fordi det var for usikkert om vedtakene ville medføre tidsnære utslipp til at bestemmelsene kom til bruk.

Klage for EMD

Hvilket vern EMK gir mot klimaendringer vil avklares nærmere av EMD. En portugisisk klagesak mot 33 stater, herunder Norge, ble tatt til behandling av EMD i 2020. Klagerne er barn og unge utsatt for økning av hetebølger, skogbranner og havstigning. De hevder at klimagassutslipp krenker deres rett til liv, hjem og privatliv, med diskriminerende virkning for barn og unge. EMD har stilt spørsmål om ikke klagerne også utsettes for umenneskelig behandling og tap av eiendom, og bedt statene svare på om de kutter utslipp raskt nok for å nå 1,5-gradersmålet.

Dette blir første gang EMD avgjør en sak om klima. I desember 2020 besluttet derfor nettverket av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter i Europa (ENNHRI) å intervenere. NIM deltar aktivt i dette arbeidet.

Kapittel 4

NIMs arbeidsområder – utvikling i 2020

NIMs mandat om å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge favner vidt. NIM har for tiden 15 definerte temaområder som er prioritert i arbeidet. Her følger en oversikt over utviklingen på disse områdene i 2020.

I tidligere årsmeldinger har NIM gitt anbefalinger innenfor flere av områdene omtalt i dette kapitlet. For en fullstendig oversikt over anbefalingene, vises det til NIMs tidligere årsmeldinger. I saker der det har vært utvikling relatert til NIMs tidligere anbefalinger, vil dette kommenteres særskilt under de ulike temaområdene i dette kapitlet.

Informasjonen under «Utvikling» er en enkel beskrivelse av utviklingstrekk på fagområdet, herunder hvordan NIM kjenner til myndighetenes oppfølging eller håndtering, per januar 2021. Her kan det være flere forhold, prosesser eller vurderinger som NIM ikke kjenner til.



ASYL OG INNVANDRING

Hva: Selv om staten har et stort handlingsrom når det kommer til hvem som skal få reise inn og oppholde seg i landet, setter menneskerettighetene en ytre ramme for hva staten kan foreta seg på utlendingsfeltet. F.eks. er det et vern mot utsendelse ved risiko for tortur eller dødsstraff, og flyktninger har en rett til beskyttelse mot forfølgelse. Temaområdet aktualiserer også barns særlige menneskerettslige vern etter bl.a. barnekonvensjonen.

Sentrale bestemmelser: Grl. §§ 93, 94, 98, 102 og 104, EMK art. 3, 5 og 8, SP art. 7 og 26, FNs barnekonvensjon art. 2, 3, 20, 22 og 37, FNs flyktningkonvensjon.

Utvikling: Lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19). Lov om endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til utvisning m.m.). Lov om endringer i utlendingsloven (pålegg om DNA-testing, utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen mv.). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid. Lov om endringer i utlendingsloven og statsborgerloven. Høyesterettsdom om hvorvidt utlendingers statsborgerskap alltid skal legges til grunn ved vurdering om det foreligger rett til asyl (HR-2020-2408-A). Høyesterettsdom om at situasjonen ved tvangsretur ikke skal vektlegges ved vurderingen om utlendingen har rett på asyl (HR-2020-1799-A). Høyesteretts ankeutvalg om interneringsperioden (HR-2020-987-U, HR-2020-989-U, HR-2020-1169, HR-2020-1230-U). Høring om behandling av saker om konvertering i Utlendingsnemnda. Høring om forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om oppholdstillatelse på grunnlag av subsidiært beskyttelsesbehov ved en betydelig økning i asylsøkertilstrømningen. Høring om lov- og forskriftsfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år. Høring om utredning om alternativer til internering av mindreårige. Forslag til endring i utlendingsloven og utlendingsforskriften – utvisning og tilleggstid for permanent oppholdstillatelse.



BARN OG FAMILIE

Hva: Barn er en sårbar gruppe i samfunnet og har en særlig beskyttelse under menneskerettighetene. Staten plikter både å sikre barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt og å respektere retten til familieliv. Tidvis kan hensynet til barnets beste og retten til familieliv komme i konflikt og fortre en krevende balansering.

Sentrale bestemmelser: GrL §§ 102 og 104, EMK art. 8, SP art. 17, FNs barnekonvensjon.

Utvikling: Norge dømt i tre saker om barnevern i EMD (*Pedersen m.fl.* (39710/15), *Hernehult* (14652/16) og *M.L.* (64639/16)). Tre saker om barnevern behandlet i Høyesterett i storkammer (HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S). NIMs rapport om barnevernssakene fra EMD.

Vedtakelse av endringer i barnevernloven bl.a. om årlig tilstandsrapportering på barnevernsfeltet til kommunestyrene, utvidelse av øvre aldersgrenser for ettervern og samtaleprosess. Høring om endringer i barnevernloven (kompetanse, varsling og bruk av sakkyndige). *NOU 2020: 14 Ny barnelov – Til barnets beste* overlevert til barneministeren.



DISKRIMINERING

Hva: Alle er like for loven og ingen må utsettes for usaklig forskjellsbehandling. Diskrimineringsvernet er en grunnpilar i menneskerettighetssystemet og gir omfattende forpliktelser for staten, herunder til å bekjempe diskriminering blant private og til å hindre indirekte og strukturell diskriminering.

Sentrale bestemmelser: GrL § 98, SP art. 2 og 26, EMK art. 14, ØSK art. 2, FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, FNs kvinnekonvensjon.

Utvikling: Diskrimineringsnemnda får myndighet til å behandle klagesaker om seksuell trakassering og LDO får styrket veiledningsplikt. FNs spesialrapportør for personer med nedsatt funksjonsevne rapport fra landsbesøk i Norge. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020–2023). Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. Høyesterett med dom om seksuell trakassering (HR-2020-2476-A).



FENGSEL OG ARREST

Hva: Frihetsberøvelse, f.eks. fengsel, er et av statens mest inngripende virkemidler overfor borgerne. Menneskerettighetene oppstiller en rekke krav til når og hvordan frihetsberøvelse kan foretas. Menneskerettighetene oppstiller også forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Tiltak som omhandler f.eks. utelukkelse fra fellesskapet må forholde seg til disse rammene.

Sentrale bestemmelser: Grl. §§ 93, 94 og 102, EMK art. 3, 5 og 8, SP art. 7, 9 og 14.

Utvikling: Midlertidig lov om endringer i straffegjennomføringsloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19) (LOV-2020-12-18-148). Midlertidig forskrift om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (FOR-2020-03-27-461).

Proposisjon om endringer i straffegjennomføringsloven om bl.a. endring av regler for bruk av spytthette mot norske innsatte (Prop. 143 L (2019–2020)).

Høring om forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen. Høring om Rettshjelpsutvalgets utredning *NOU 2020: 5*, der utvalget foreslår at rettshjelpsbehovet i fengslene dekkes gjennom en spesiell advokatordning for fengslene.

Høyesterettsdom om varetektsfradrag i et tilfelle der Høyesterett la til grunn at kroppsvisitasjon av en innsatt medførte nedverdiggende behandling i strid med Grunnloven § 93 andre ledd og EMK art. 3 (HR-2020-2136-A). Vedtak fra Diskrimineringsnemnda (sak 19/114) om at Tromsø fengsel diskriminerte kvinnelige innsatte.



HELSE OG OMSORG (TVANGSBRUK, ELDRE MV.)

Hva: Helse- og omsorgstjenester må som klar hovedregel baseres på samtykke fra pasienten eller brukeren. Bruk av tvang er et alvorlig inngrep i den enkeltes personlige integritet. Menneskerettighetene stiller svært strenge krav til når og hvordan tvang kan brukes i helse- og omsorgssektoren.

Sentrale bestemmelser: Grl. §§ 93, 95 og 102, EMK art. 3, 5 og 8 (og tilsvarende bestemmelser i SP), ØSK art. 12, FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne art. 12, 14 og 25, FNs barnekonvensjon.

Utvikling: Eldreombudet opprettet (juni 2020). Regjeringen med «Demensplan 2025» (des. 2020).

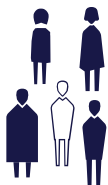


KLIMA OG MILJØ

Hva: Det følger av Grunnloven at enhver har rett til et sunt miljø. I tillegg kan klima- og miljøtrusler ha innvirkning på menneskerettigheter som retten til liv, privatliv og helse. Et område med flere uavklarte spørsmål som får stadig økt oppmerksomhet.

Sentrale bestemmelser: Grl. § 112, EMK art. 2, 3, 8 og 14, SP art. 6 og 17, ØSK art. 12 og Århuskonvensjonen.

Utvikling: FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljøes rapport fra landsbesøk i Norge 2019. NIMs rapport om klima og menneskerettigheter. Høyesteretts dom i klimasøksmålet om Grl. § 112 (HR-2020-2472-P, des. 2020, ikke brudd). EMD har kommunisert sin første klimarelaterte klage til Norge og 32 andre stater.



NASJONALE MINORITETER

Hva: Nasjonale minoriteter har et særlig vern under menneskerettighetene. Norge har fem nasjonale minoriteter: jøder, kvener/norskfinner, rom, tater/romani og skogfinner. Dette innebærer bl.a. særlige plikter for staten for å sikre deres diskrimineringsvern og deres mulighet til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur.

Sentrale bestemmelser: EMK art. 14, SP art. 26 og 27, ØSK art. 2, FNs rasediskrimineringskonvensjon, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk.

Utvikling: Norges femte rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter levert. Stortingsmelding om nasjonale minoriteter (*Meld. St. 12 (2020–2021) Nasjonale minoriteter i Norge – En helhetlig politikk*) lagt frem.



NÆRINGSLIV

Hva: Menneskerettighetene forplikter ikke private aktører, men ivaretagelsen av rettighetene kan ofte avhenge av selskapers atferd og praksis. Dette kan stille større krav til statens tiltak (f.eks. gjennom veiledning eller lov) for å sikre at selskaper respekterer menneskerettighetene.

Sentrale bestemmelser: FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP).

Utvikling: Høring om Etikkinformasjonsutvalgets forslag om åpenhetslov. *NOU 2020: 7 Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland.*



RETTE TIL PRIVATLIV (PERSONVERN)

Hva: Beskyttelse av den enkeltes personlige integritet, mulighet for privatliv, selvutfoldelse og kontroll over egne omgivelser og personopplysninger. Må tidvis avveies mot andre rettigheter og hensyn, som ytringsfrihet og kriminalitetsbekjempelse.

Sentrale bestemmelser: GrL § 102, EMK art. 8, SP art. 17.

Utvikling: Ny lov om etterretningstjenesten vedtatt, men ikrafttredelse av forslag om tilrettelagt innhenting utsatt som følge av to tolkingsuttalelser fra EU-domstolen. Høyesterettsdom om registrering av DNA-profil i politiets identitetsregister (HR-2020-2372-A). Norge domfelt i EMD om beskyttelse av kommunikasjon mellom advokat og klient (*Saber v. Norge* nr. 459/18). Proposisjon om endringer i utlendingsloven om utlevering av opplysninger til politiet (Prop. 54 L (2019–2020)). Proposisjon om tilgjengeliggjøring av helsedata (Prop. 63 L (2019–2020)). Regjeringens nasjonale strategi for kunstig intelligens. Stortinget ber regjeringen legge frem et lovforslag som forbyr søskenbarnektenskap (Innst. 41 L (2020–2021)). Personvernkommisjon nedsatt (juni 2020).



RELIGIONS- OG TROSFRIHET

Hva: Retten til å tro på det man vil og gi uttrykk for denne troen i ord og handling enten alene eller i fellesskap. Uttrykksretten må tidvis avveies mot andre rettigheter og hensyn.

Sentrale bestemmelser: GrL § 16, EMK art. 9, SP art. 18.

Utvikling: Ny lov om tros- og livssynssamfunn med tilhørende forskrift vedtatt. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020–2023). Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020–2023).



RETTSSYSTEMET

Hva: Menneskerettighetene stiller en rekke krav til rettssystemet. Helt sentralt står retten til en rettferdig rettergang, der sentrale stikkord er domstolsadgang, uavhengighet, upartiskhet, kontradiksjon, offentlighet og rimelig saksbehandlingstid.

Sentrale bestemmelser: Grl. § 95, EMK art. 6, SP art. 14.

Utvikling: Domstolsreform vedtatt i Stortinget des. 2020. Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 mv. (koronaloen) (LOV-2020-03-27-17). Lov om forlengelse av midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (LOV-2020-11-06-125). Høring om Rettshjelpsutvalgets utredning *NOU 2020: 5. NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Høring om *NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*. Høring om *NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2 – Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet*. Høring om endringer i prosessregelverket (signaturløsninger, forkynnelse mv.).

Kjennelse fra Høyesteretts ankeutvalg om betydning av manglende oppfyllelse av nødvendig helsehjelp i fengselet for adgang til varetektsfengsling (HR-2020-1471-U).



URFOLK

Hva: Urfolk har et særlig vern under menneskerettighetene. Samene har status som urfolk i Norge. Dette innebærer bl.a. særlige plikter for staten til å sikre samenes rettigheter til naturressursutnyttelse, mulighet til å bevare og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv samt rett til å bli konsultert i relevante saker.

Sentrale bestemmelser: Grl. § 108, SP art. 1 og 27, ØSK art. 1, ILO-konvensjon nr. 169, FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs urfolkserklæring.

Utvikling: Stortingsmeldingen *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen (Meld. St. 28 (2019–2020))*. Stortingsmeldingen *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord (Meld. St. 9 (2020–2021))*. Høring om samenes konsultasjonsrett og veileder for kommuner og fylkeskommuners konsultasjoner med samiske interesser. NIMs rapport om menneskerettslig tilnærming til samisk statistikk.



VOLD OG OVERGREP

Hva: Staten har en positiv plikt til å ha mekanismer på plass for å beskytte mennesker mot vold og overgrep fra andre. Plikten kan stille krav til forebygging, avverging, etterforskning og straffeforfølgning. Særlige utfordringer kan knytte seg til vold og overgrep i nære relasjoner, og i beskyttelsen av sårbare grupper som barn, eldre og urfolk.

Sentrale bestemmelser: Grl. §§ 93 og 102, EMK art. 2, 3, 8 og 14 (og tilsvarende bestemmelser i SP), FNs kvinnekonvensjon art. 2, 3 og 5, FNs barnekonvensjon art. 19 og 34, Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen).

Utvikling: Regjeringen arbeider med handlingsplan om vold i nære relasjoner (opprinnelig ventet våren 2020, nå ventet tidlig i 2021). Høyesterett med dom om seksuell trakassering (HR-2020-2476-A). Norges første rapport om gjennomføring av Istanbulkonvensjonen (sep. 2020). *NOU 2020: 17 Varslede drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning*. Riksadvokaten med undersøkelse på kvaliteten på etterforskningen av voldtektssakene (Riksadvokaten 1/2020).



VÆPNET KONFLIKT

Hva: Staten har en plikt til å unngå å bli ansvarlig for eller bidra til brudd på menneskerettighetene eller internasjonal humanitær rett i tilknytning til væpnet konflikt. Plikten gjelder ikke bare i Norge, men også ved norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner utenfor Norge, og i forbindelse med norsk eksport av våpen og ammunisjon.

Sentrale bestemmelser: De fire Genèvekonvensjonene med tilleggsprotokoller, EMK art. 2, 3 og 15, SP art. 4, 6 og 7, Arms Trade Treaty (ATT) art. 6 og 7.

Utvikling: *NOU 2020: 7 Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland*, hvor utvalget bl.a. foreslår et nytt kriterium for å utelukke selskaper som selger militært materiell til stater som bruker dette til alvorlige og systematiske brudd på humanitærretten.



YTRINGSFRIHET

Hva: Retten til å ytre, uttrykke og tilegne seg informasjon og meninger. Ytringsfriheten må tidvis avveies mot andre rettigheter og hensyn, som privatlivs- eller diskrimineringsvernet, f.eks. illustrert ved forbudene mot trusler og hatefulle ytringer.

Sentrale bestemmelser: Grl. § 100, EMK art. 10, SP art. 19.

Utvikling: Vedtatt ny lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven). Ikrafttredelse av lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) 1. jan. 2020. Ikrafttredelse av ny medieansvarslov (1. juli 2020). To høyesterettsdommer om hatefulle ytringer på Facebook (HR-2020-184-A og HR-2020-185-A). Høyesterettsdom om hatefulle ytringer (HR-2020-2133-A). Høring av *NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg – Ny valglov*. Nedsatt ny ytringsfrihetskommisjon.

Kapittel 5

Høringsuttalelser, innspill og rapporter

Høringsuttalelser og innspill

Høringsinstituttet er et viktig verktøy for å sikre demokrati og rettssikkerhet ved regelverksprosesser, blant annet for å passe på at regelverket er i tråd med menneskerettighetene. Regjeringen sender lovforslag ut på høring slik at interesseorganisasjoner, fagmiljøer og andre kan få uttale seg og gi innspill.

Å vurdere menneskerettslige aspekter ved lovforslag er en høyt prioritert del av NIMs mandat, og NIMs innspill blir i mange tilfeller tatt hensyn til i neste steg av lovgivningsprosessen. I 2020 avga NIM 38 høringsuttalelser og innspill til regjeringen (inkludert underliggende etater) og Stortinget.

Eksempler på høringsuttalelser fra 2020



Forslag til endringer i utlendingsregelverket om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv.

NIM mener at forslaget legger opp til at omsorgstilbudet til de enslige mindreårige asylsøkerne over 15 år fortsatt vil være langt dårligere, både når det gjelder lov- og forskriftsfestede rettigheter og kvaliteten på omsorgen, enn det alle andre barn under statens omsorg får. NIM savner gjennomgående en menneskerettslig og barnefaglig vurdering av forslaget. NIM støtter derfor ikke lov- og forskriftsforslaget slik det nå foreligger, og anbefaler at de enslige mindreårige asylsøkerne over 15 år får et likeverdig omsorgstilbud som det alle andre barn under statens omsorg får.



Forslag til koronalov og -forskrift

NIM hadde flere innspill til koronaloven og endringer i forskriftsteksten og merkningene til disse. Innspillene gjaldt blant annet presisering av formålet med loven, og offentliggjøring av regjeringens vurderinger i forkant av nye forskrifter gitt i medhold av loven. Regjeringens utkast innebar en vidtrekkende kompetanse for regjeringen til å gi regler uten normal lovgivningsprosess. Sett fra et menneskerettslig perspektiv kan fullmaktslovgivning være nødvendig for å ivareta menneskerettighetene. Fullmaktslovgivning medfører imidlertid et behov for særlige prosessuelle garantier for å sikre menneskerettighetenes krav til både presis og tilgjengelig hjemmel for inngrep, samt formålstjenlighet og forholdsmessighet.



Forslag til nasjonalt program for offisiell statistikk 2021–2023

NIM mener at det nasjonale programmet for offisiell statistikk 2021–2023 eksplisitt bør ha en ambisjon om sammenstilling og publisering av menneskerettighetsrelevant statistikk. I utgangspunktet vil dette kunne ivaretas gjennom eksisterende statistikk på områder som likestilling, helse og omsorg, arbeid, kriminalitet og utdanning. Godt synlig og lett tilgjengelig statistikk på menneskerettighetsfeltet vil bidra til en mer objektiv og åpen vurdering av menneskerettighetssituasjonen i Norge.



Forslag til endringer i covid-19-forskriften (oppholdssted i karantenetiden)

NIM etterlyser en nærmere omtale av FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og hvordan rettigheter i disse konvensjonene blir aktualisert gjennom forskriftsforslaget. Videre har NIM kommentarer til dispensasjonsadgang fra kravet om opphold på karantenehotell og annet egnet oppholdssted.

Alle høringsuttalelser og brev i 2020

Høringsuttalelser og brev relatert til covid-19

For å håndtere pandemien har en rekke lover og forskrifter blitt vedtatt. En del av disse, særlig regler gitt etter smittevernloven, ble ikke sendt på høring. Andre regler er vedtatt etter en høringsrunde med svært kort frist (en til to dager). Det har i denne situasjonen ofte vært behov for å få på

plass regelverk raskt. Samtidig har redusert bruk av høringsinstituttet begrenset faglige innspill og demokratisk deltakelse som kunne gjort reglene bedre og økt tilliten til dem. NIM har gitt en rekke innspill til ulike myndigheter i pågående prosesser og etter eget initiativ.

- Innspill til Stortingets koronakomité om utformingen av koronaloven, 20. mars.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om midlertidig forskrift i medhold av koronaloven om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19, 27. mars.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av koronaloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 mv., 27. mars.
- Høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementet om forslag til midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe utbrudd av covid-19, 1. april.
- Brev til Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet om ivaretagelsen av menneskerettighetene under covid-19-pandemien, 6. april.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til forlengelse av varigheten av koronaloven, 8. april.
- Brev til Helse- og omsorgsdepartementet og Folkehelseinstituttet om ivaretagelse av retten til privatliv ved innsamling av opplysninger om lokasjon og nærkontakt i forbindelse med digital smittesporing, 17. april.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i bortvisningsforskriften – behandling av saker om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, 17. april.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til midlertidige endringer i utlendingsloven – fjernmøter i Utlendingsnemnda m.v. for å begrense utbruddet av covid-19, 24. april.
- Brev til Helsedirektoratet om besøksforbud og sosial isolering for langtids-pasienter i sykehus og beboere på sykehjem og øvrige heldøgns omsorgsplasser i forbindelse med utbruddet av covid-19, 5. mai.
- Brev til Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet om oppfyllelse av innsattes menneskerettigheter ved tiltak i fengsel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19, 5. mai.
- Brev til Helse- og omsorgsdepartementet om utreiseforbud for helsepersonell, 5. mai.
- Høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet om forslag til midlertidige endringer i smittevernloven om karantene ved nærkontakt med bekreftet smittet person og isolering, 28. mai.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til nye midlertidige regler om straffegjennomføring for å avhjelpe konsekvenser av covid-19, 1. november.

- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forskriftshjemmel for oppholdssted under innreisekarantene, 27. november.
- Høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet om forslag til nye regler om hjemmeopplæring under koronapandemien, 7. desember.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i covid-19-forskriften (oppholdssted under karantenetiden), 11. desember.

Andre høringsuttalelser og brev

- Høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner, 28. februar.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften om omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv., 6. mars.
- Høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementet om Etikkinformasjonsutvalgets utredning, 23. mars.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til nye regelendringer, 2. april.

- Høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementet om *NOU 2019: 20 – En styrket familieverntjeneste*, 15. april.
- Brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om forslag til endring av Grunnloven § 89, 15. april.
- Høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet om forslag til lovendringer – enkelte unntak fra taushetsplikten og utvidelse av varslingsplikten til Statens undersøkelseskommisjon, 8. mai.
- Brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité med oppfølgende innspill om endring av Grunnloven § 89, 12. mai.
- Høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om *NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp*, 15. mai.
- Innspill til Stortingets utenriks- og forsvarskomité om lov om Etterretnings-tjenesten, 26. mai.
- Brev til Stortingets justiskomité om grunnlovfesting av derogasjons- og begrensningshjemmel i Grunnlovens menneskerettighetskapittel, 29. mai.
- Høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om rapportutkast til Norges femte rapportering til Europarådets rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter og åttende rapport på minoritetsspråkpakten, 29. mai.

- Høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet om *NOU 2019: 23 – Ny opplæringslov*, 29. juni.
- Høringsuttalelse til Finansdepartementet om forslag til nasjonalt program for offisiell statistikk 2021–2023, 19. august.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i vergemålsloven og vergemålsforskriften – om godtgjøring til verger mv., 14. september.
- Høringsuttalelse til Barne- og familiedepartementet om anerkjennelse av ekteskap inngått med mindreårige etter utenlandsk rett mv., 23. september.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i politiregisterloven og politiregisterforskriften, 30. september.
- Høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forslag til endringer i valgloven, valgforskriften og forskrift om valg til Sametinget, 30. september.
- Høringsuttalelse til Arbeids- og sosialdepartementet og Kulturdepartementet om endringer i diskrimineringsombudsloven og arbeidsmiljøloven – nemnds-løsning for varslingssaker, 14. oktober.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om *NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1 – Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper*, 15. oktober.
- Høringsuttalelse til Finansdepartementet om *NOU 2020: 7 Verdier og ansvar – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland*, 20. oktober.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om Rettshjelpsutvalgets utredning *NOU 2020: 5*, 23. november.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling – oppfølging av enkelte forslag i *NOU 2019: 5*, 2. desember.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til ny lov om erstatning fra staten til voldsutsatte, 4. desember.
- Høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet om kunstig intelligens (KI) i helse- og omsorgssektoren, 8. desember.
- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom, 8. desember.

- Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til forskrift om tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmottak, 11. desember.
- Innspill til Harberg-utvalget om ny sivilombudslov, 18. desember.
- Høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om *NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg – Ny valglov*, 22. desember.

NIMS DELTAKELSE I STORTINGSHØRINGER

I tillegg til å avgi skriftlige høringsuttalelser deltar NIM i åpne høringer på Stortinget. I 2020 har NIM bl.a. deltatt i følgende høringer:

- Åpen høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. 14. januar.
- Åpen høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomite om lov om Etterretningstjenesten. 28. mai.
- Åpen høring i Stortingets justiskomite om endringer i straffeloven mv. 17. september.

Se opptak fra høringene på www.stortinget.no.

Innspill i forbindelse med internasjonal overvåkning

I 2020 avga NIM følgende innspill i forbindelse med internasjonal overvåkning av Norges menneskerettsforpliktelser:

- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK): supplerende rapport til komiteen og muntlig innspill til komiteens høring av Norge, 14. januar og 25. februar.
- Europarådets komité for rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter (FCNM): skriftlig innspill til Norges utkast til femte periodiske rapport, 29. mai.
- Europarådets komité for pakten om regions- eller minoritetsspråk: skriftlig innspill til Norges utkast til åttende periodiske rapport, 29. mai.
- FNs komité for eliminering av diskriminering av kvinner (CEDAW): skriftlig innspill til komitéens sakliste til Norge under forenklet rapporteringsprosedyre og muntlig innspill til Norges 10. periodiske rapport, 26. juni og 11. november.
- Europarådets komité for konvensjonen for forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen): skriftlig innspill til Norges utkast til første periodiske rapport, 6. august. Supplerende rapport til komiteen før landbesøk i 2021, 11. desember.

Rapporter

I 2020 har NIM utgitt flere rapporter.



Samlet oversikt over FNs menneskerettighetsanbefalinger til Norge (Compilation of Recommendations to Norway)

FNs overvåkningsorganer kommer jevnlig med anbefalinger om hvordan statene skal gjennomføre sine menneskerettighetsforpliktelser. I rapporten presenterer NIM en fullstendig oversikt over slike anbefalinger til Norge, gitt i perioden 2017–2020. Det er første gang at anbefalingene til Norge er sammenstilt i ett dokument og sortert i henhold til ulike menneskerettslige temaer. Rapporten er kun tilgjengelig på engelsk. Antall sider: 85.



En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge

I denne rapporten gjennomgår NIM de menneskerettslige rammene for innsamling av samisk statistikk. Rapporten skisserer en menneskerettighetsbasert tilnærming til urfolksstatistikk og forklarer hvorfor systematiserte data er viktig for gjennomføringen av urfolks rettigheter, men også hvorfor tilstrekkelige sikkerhetstiltak må være på plass for å beskytte urfolksdata og forhindre misbruk. Rapporten diskuterer også historien til samisk statistikk i Norge, og undersøker datakildene om samer som er tilgjengelige i dag. Rapporten inneholder anbefalinger til henholdsvis Sametinget, Datatilsynet og SSB, og er tilgjengelig på både norsk og engelsk. I tillegg finnes det et sammendrag på nordsamisk. Antall sider: 142.



Klima og menneskerettigheter

I denne rapporten drøfter NIM hvilke menneskerettslige forpliktelser staten har til å avverge ytterligere klimaendringer, etter Grunnloven § 112, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og 8, samt FNs konvensjoner om menneskerettigheter.

Rapporten vurderer også om klimafordrevne kan ha krav på internasjonal beskyttelse etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og EMK. NIM gir videre en utførlig oversikt over pågående og avgjorte klimasøksmål internasjonalt basert på menneskerettighetskonvensjoner som Norge er forpliktet etter. Det naturvitenskapelige kunnskapsgrunnlaget for rapporten er skrevet av CICERO Senter for klimaforskning på oppdrag fra NIM. Antall sider: 194.



Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19

I denne rapporten redegjør NIM for sentrale menneskerettslige spørsmål ved myndighetenes håndtering av covid-19. Rapporten ble overlevert til Koronakommisjonen 10. november 2020. Formålet med arbeidet var å gi kommisjonen et grunnlag for å vurdere myndighetsutøvelse under koronakrisen, samt å finne læringspunkter knyttet til ivaretagelse av menneskerettighetene i fortsettelsen av pandemien, nye pandemier og andre fremtidige kriser. I rapporten vurderes blant annet hvorvidt regelverksprosessene som regjeringen tok i bruk for å avhjelpe krisen, særlig etter smittevernloven og koronaloven, var egnet til å sikre ivaretagelse av menneskerettighetene.

NIM har også sett på hvordan menneskerettighetene ble ivaretatt på en del viktige områder som for eksempel overfor innsatte i fengsler, sårbare barn og unge, karantenepålegg ved innreise til en del kommuner samt besøksnekt og bruk av tvang i smittevern-øymed overfor beboere i helse- og omsorgsinstitusjoner og tilrettelagte boliger. Antall sider: 96.



Hvorfor dømmes Norge i EMD? – En statusrapport om barnevernsfeltet

I denne rapporten gjennomgår NIM sakene mot Norge på barnevernsfeltet som var avgjort frem til rapporten ble publisert 21. desember 2020. I løpet av de siste årene har EMD tatt inn 39 norske barnevernssaker til behandling. Norge ble domfelt i syv av ni saker fra 2017–2020, mens fire av sakene ble avvist. I rapporten oppsummerer NIM hva som kan utledes av sakene så langt. På bakgrunn av sakene, har NIM formulert noen anbefalinger knyttet til blant annet prinsippene om midlertidighet av omsorgsovertakelser, barnets beste og barnets rett til å bli hørt, om midlertidighet av omsorgsovertakelser, samt om saksbehandlingen, oppnevning av egne representanter for barnet, og reparasjon av menneskerettskrenkelser på barnevernsfeltet. Antall sider: 99.



Menneskerettighetsforsvarere i Norge

Rapporten omhandler menneskerettighetsforsvarere i Norge og baserer seg på en spørreundersøkelse gjennomført i samarbeid med NGO-forum i 2019. Menneskerettighetsforsvarere er enkeltpersoner, grupper og organisasjoner som fremmer og beskytter menneskerettighetene. De setter søkelys på menneskerettighetsutfordringer, ofte på systemnivå, for å styrke demokratiet, rettsstaten og sosial rettferdighet. Selv om det ikke er grunn til å tro at norske menneskerettighetsforsvarere utsettes for samme type press som menneskerettighetsforsvarere opplever i mange andre land, er det likevel viktig å kartlegge situasjonen i Norge. Antall sider: 26.

Les alle rapportene på www.nhri.no.

Kapittel 6

Kommunikasjon

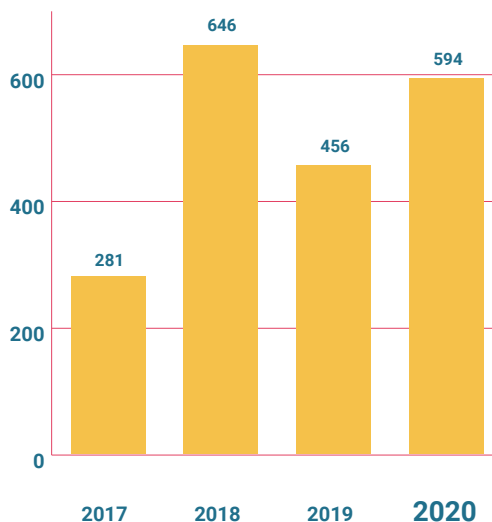
NIM skal bidra til å øke kunnskapen om menneskerettigheter i Norge og formidle juridiske vurderinger i aktuelle saker i offentligheten.

NIM i media

Mange menneskerettslige problemstillinger preget nyhetsbildet i 2020 og NIM har uttalt seg i både riksmidier og lokalpresse. Det er stor medieinteresse for kunnskapen NIM besitter, og året 2020 har ikke vært noe unntak. NIM har blant annet skrevet kronikker og deltatt i radio- og TV-programmer. I tillegg har NIM vært kilde og bidratt med bakgrunnsinformasjon til journalister i mange mediesaker med menneskerettslig relevans.

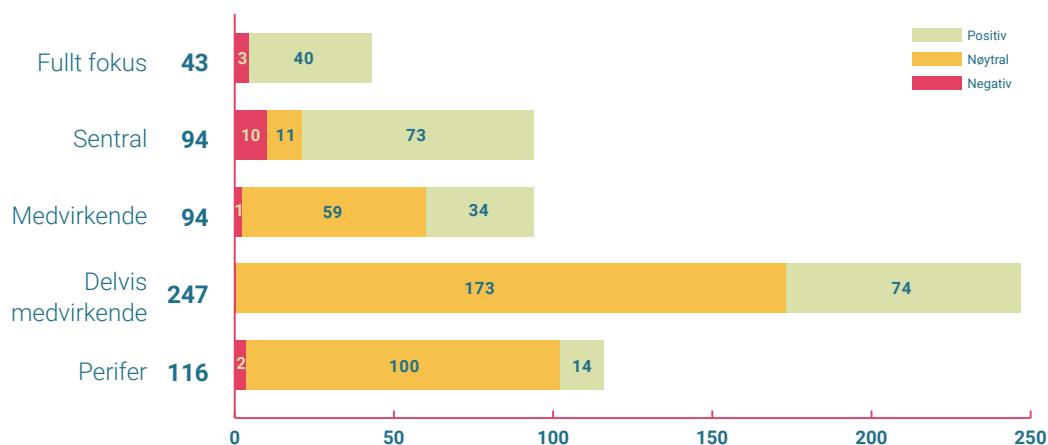
I 2020 førte smitteverntiltakene til en rekke diskusjoner om menneskerettigheter. NIM uttalte seg om de menneskerettslige sidene ved mange av smitteverntiltakene, deriblant koronaloven, appen Smittestopp, og hvordan tiltakene påvirket sårbare grupper i Norge. Vurderinger knyttet til ytringsfrihet og forsamlingsfrihet var også temaer som engasjerte i året som gikk.

Antall medieoppslag



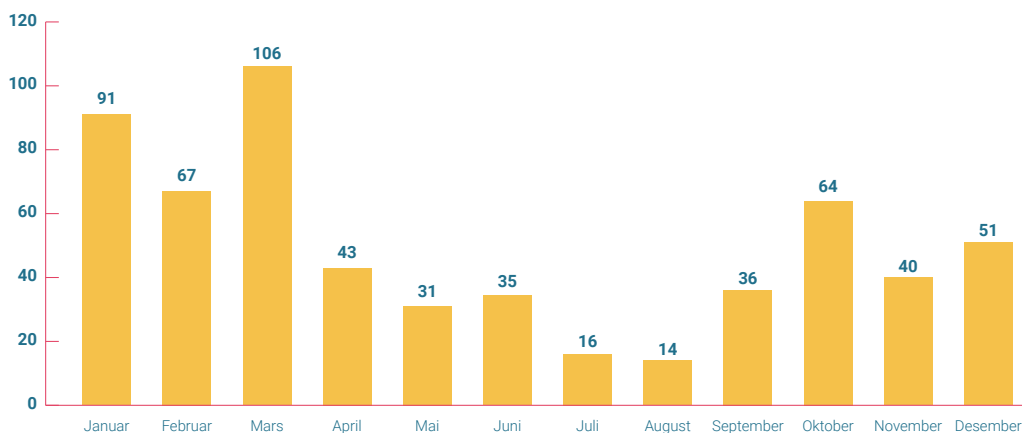
Figur 1: Diagrammet viser antall oppslag om NIM i perioden 2017–2020.

Synlighet og tendens



Figur 2: Diagrammet viser antall oppslag innenfor hver synlighetskategori krysskoblet med tendens.

Antall medieoppslag fordelt på måneder



Figur 3: Diagrammet viser antall medieoppslag NIM har blitt nevnt i, fordelt på måneder.

NIMs kanaler

Innholdet i NIMs kanaler utgjør en viktig del av den utadrettede virksomheten og i dag er NIM til stede på Facebook, Instagram, Twitter og YouTube, i tillegg til nettstedet nhri.no. Kombinasjonen av disse kanalene gjør oss i stand til å variere fremstillingen av budskapene og effektivt nå ut til målgruppene.

Sosiale medier benyttes aktivt til å formidle om menneskerettighetene og institusjonens arbeid. I løpet av 2020 publiserte NIM over 300 innlegg i sosiale medier. Det var særlig stor interesse for konseptet «Menneskerettigheter i hagen» som nådde ut til tusenvis av seere på Facebook.

Nettsidene er NIMs ansikt utad og en viktig plattform for en helhetlig presentasjon av institusjonen. På nettsidene publiseres blant annet informasjon om høringsuttalelser, rapporter, rettighetsområdene og de ansatte.

Nytt i 2020 var at NIM overtok drift og utvikling av nettsidene, etter en periode med ekstern forvaltning. Hensikten var å raskere kunne oppdatere og videreutvikle nettløsningen. I august kunne vi derfor lansere en ny versjon av nettsidene, med nytt design og et mer anvendelig brukergrensesnitt. Et viktig element ved utviklingsarbeidet var å kunne ta ansvar for den universelle utformingen av nettsidene. Som menneskerettighetsinstitusjon er det viktig at NIM går foran som et godt eksempel og leverer tilgjengelige nettsider for alle brukergrupper.

Besøkstall

Besøkstallene på nhri.no øker stadig og i 2020 hadde NIMs nettsted om lag 170 000 sidevisninger.

År	Sidevisninger	Sidevisninger/dag
2020	169 443	462
2019	143 706	393
2018*	82 928	307

* Målingen startet 1. april 2018.

DIGITALE RAPPORTER

- I slutten 2020 ble det besluttet at NIMs rapporter kun skal publiseres digitalt, med mindre det er et særskilt behov for trykksak.
- Rapporten «Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet» ble den første rapporten som NIM publiserte utelukkende digitalt.
- Les NIMs rapporter på nhri.no.

Menneskerettigheter i hagen

I mars 2020 lanserte NIM «Menneskerettigheter i hagen» – et konsept som tok opp menneskerettslige problemstillinger under koronakrisen. Gjennom ti direkte-sendinger på Facebook inviterte NIMs direktør Adele Matheson Mestad aktuelle gjester til diskusjon i sin egen hage. Her er en oversikt over de ti sendingene.

1: YTRINGSFRIHET I KORONAENS TID

Prinsipielt er det viktig å ha en kritisk offentlig debatt om de strenge smittevernstiltakene som er iverksatt i forbindelse med koronakrisen. Samtidig er staten avhengig av bred oppslutning i befolkningen for at tiltakene skal virke. Hva skjer med oppslutningen når debattene om tiltak oppstår? Kjersti Løken Stavrum, Adele Matheson Mestad og Anine Kierulf diskuterer dette i første sending.

20.
MARS

25.
MARS

1.
APRIL

3: KORONA-APPER, BEVEGELSESFRIHET OG SPEED-DEMOKRATI

Retten til utdanning for barn og unge, bevegelsesfriheten til mennesker i karantene, retten til privatliv og familieliv for innsatte, retten til familieliv for eldre på institusjon og eiendomsretten for hytteeiere er noen av rettighetene som tiltakene griper inn i. Adele Matheson Mestad og Anine Kierulf tar rettighetstempen og diskuterer ulike menneskerettighetsspørsmål som oppstår i kjølvannet av koronakrisen.

7.
APRIL

17.
APRIL

2: DEMOKRATI I KRISETIDER

En grunnpilar i alle demokratier er maktfordeling, men hvordan berøres maktfordelingsprinsippet av en krise? For å håndtere koronakrisen må regjeringen iverksette raske smittebegrensende tiltak. For å ivareta sentrale samfunnsfunksjoner i en krisetid kreves innføring av nye, raske regler og økte fullmakter til regjeringen. Samtidig er det sentralt at demokratiske strukturer ivaretas så langt det er mulig. Harald Stanghelle, Adele Matheson Mestad og Anine Kierulf diskuterer prosessen frem mot koronaloven.

4: KORONA-APPEN

Hvilke samfunnshensyn vil appen verne om? Er den et inngrep i personvernet når den er frivillig? Og er det i så fall et lovlig inngrep? Bør vi laste den ned? Datatilsynets direktør Bjørn Erik Thon, Adele Matheson Mestad og Anine Kierulf diskuterer dette i den fjerde sendingen.

5: IVARETAKELSE AV BARNS RETTIGHETER UNDER KORONAKRISEN

Myndighetene besluttet å stenge barnehager og skoler, men nå gjenåpnes de gradvis. Hvilke konsekvenser får dette for barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep, barns rett til utdanning og barns rett til helse og beskyttelse mot koronaviruset? Leder for justiskomiteen, Lene Vågslid, barneombud Inga Bejer Engh og Adele Matheson Mestad diskuterer.



6: INNSATTES MENNESKE- RETTIGHETER GENERELT OG UNDER KORONAKRISEN

Norske myndigheter har lenge fått kritikk for bruken av isolasjon i fengsler og behandlingen av innsatte med psykiske lidelser, som står i et problematisk forhold til menneskerettslige krav. Adele Matheson Mestad og Anine Kierulf diskuterer innsattes menneskerettigheter med sivilombudsmann Hanne Harlem.

22.
APRIL

29.
APRIL

7.
MAI

27.
MAI

2.
JUNI

7: VOLD OG OVERGREP I NÆRE RELASJONER

Staten har en menneskerettslig plikt til å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep mellom privatpersoner. Men hvordan ivaretas denne komplekse oppgaven i en krisesituasjon? Og hva vet vi om situasjonen nå? Og hvem er de særlig sårbare gruppene? Og hva bør staten gjøre når samfunnet gradvis åpnes opp igjen? Lederen for Kriesentersekretariatet Idun Moe Hammersmark, likestillings- og diskrimineringsombud Hanne Bjurstrøm og Adele Matheson Mestad diskuterer.

8: IVARETAKELSE AV RETTIGHETENE TIL PERSONER MED FUNKSJONS- NEDSETTELSE

Hvordan ivaretas rettighetene til personer med funksjonsnedsettelser under koronakrisen? Berit Therese Larsen, interessepolitisk leder i FFO, diskuterer dette sammen med Eivind Ullevoldsæter, som er pappa til syv år gamle Albert som med sitt bonuskromosom selvfølgelig har de samme behovene som alle andre barn, men som trenger litt tilrettelegging for å kunne delta på lik linje. Med i panelet er også Adele Matheson Mestad og Gro Nystuen.

9: ELDRES MENNESKERETTIGHETER UNDER KORONAKRISEN

Hvordan har eldres menneskerettigheter blitt ivaretatt under koronakrisen? Aslak Bonde skrev en kronikk som peker på en rekke dilemmaer knyttet til eldreomsorgen som panelet utforsker nærmere i den niende episoden. Deltakere: Aslak Bonde, Adele Matheson Mestad, Gro Nystuen og Anine Kierulf.

10: LYKKE OG MENNESKERETTIGHETER

Hva er sammenhengen mellom lykke og menneskerettigheter? NIMs direktør Adele Matheson Mestad og fagdirektør Jenny Sandvig diskuterer problemstillingen sammen med lykkeforskerne Espen Røysamb og Ragnhild Bang Nes.



Arrangementer

NIM arrangerte eller var medarrangør for 18 arrangementer i 2020. I tillegg deltok NIM på rundt 300 arrangementer og møter i regi av eksterne eller NIM. På grunn av covid-19-pandemien deltok NIM på flest digitale arrangementer i 2020.

Egne arrangementer

- Lansering av Redd Barnas undervisningsmateriell «Kroppen min eier jeg» på samisk, arrangert i samarbeid med Redd Barna. 25. februar.
- Seminar om Norges nasjonale minoriteter i forbindelse med utgivelsen av NIMs rapport om samme tematikk. 6. mars.
- Menneskerettigheter i hagen: Ytringsfrihet i koronaens tid. 20. mars.
- Menneskerettigheter i hagen: Demokrati i krisetider. 25. mars.
- Menneskerettigheter i hagen: Korona-apper, bevegelsesfrihet og speed-demokrati. 1. april.
- Menneskerettigheter i hagen: Korona-appen. 7. april.
- Menneskerettigheter i hagen: Ivaretagelse av barns rettigheter under koronakrisen. 17. april.
- Menneskerettigheter i hagen: Innsattes menneskerettigheter generelt og under koronakrisen. 22. april.
- Menneskerettigheter i hagen: Vold og overgrep i nære relasjoner. 29. april.
- Menneskerettigheter i hagen: Ivaretagelse av rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse. 7. mai.
- Grunnlovsvorspiel: kritikk, krise og konstitusjon. Digitalt seminar arrangert i samarbeid med Forskergruppen for rettsstat ved UiB. 14. mai.
- Menneskerettigheter i hagen: Eldres menneskerettigheter under koronakrisen. 27. mai.
- Menneskerettigheter i hagen: Lykke og menneskerettigheter. 2. juni.
- Lansering av NIMs rapport «En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge» under Sametingets plenum. 27. august.
- Lansering av NIMs rapport om klima og menneskerettigheter. 21. oktober.
- Jubileumsseminar: EMKs betydning for Norge. Digitalt seminar arrangert i samarbeid med Forskergruppen for rettsstat ved UiB. 4. november.
- Digitalt seminar om FNs anbefalinger til Norge. 12. november.
- Hatprat på nett: Hvor går grensen? Digitalt seminar for elever i videregående skole, arrangert i samarbeid med Litteraturhuset. 24. november.

Andre arrangementer og møter

Hvert år holder NIM foredrag og innlegg og er deltaker på arrangementer, møter, kollokvier, seminarer og debatter, både nasjonalt og internasjonalt. I 2020 førte koronasituasjonen til at mange fysiske arrangementer og møter ble erstattet med digitale møter. Til tross for dette var det stor aktivitet i 2020. Her er et utvalg av arrangementene og møtene NIM deltok på i 2020 (i regi av eksterne eller NIM):

- Møte med Helsedirektoratets fagråd for innvandrerrhelse. 9. januar.
- Møte med utenriksminister Ine Eriksen Søreide og statssekretær Marianne Hagen om bl.a. næringsliv og menneskerettigheter. 14. januar.
- Deltaker på 10-års markering for Helsesenteret for papirløse migranter. 15. januar.
- Deltaker på Nordisk Barneforum i København. 16. januar.
- Foredrag for Politidirektoratet om hatefulle ytringer. 17. januar.
- Møte med Oslo kommune om kommunenes menneskerettighetsansvar. 24. januar.
- Presentasjon om kommunenes menneskerettighetsansvar for Bergen kommune. 5. februar.
- Innledning på ENNHRI-konferanse om Europarådets anbefaling om NHR-lær. 5.–6. februar.
- Møte med Bufdir om barnevern og EMD-dommer. 10. februar.
- Møte med Barneombudet om digital sikkerhet for barn. 12. februar.
- Koordineringsmøte med NGOer før ØSK-komiteens høring av Norge i Genève. 12. februar.
- Rettighetsfrokost: «Omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere» i regi av Redd Barna og Press. 27. februar.
- Møte med Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI). 3. mars.
- Foredrag på jubileumsseminar for ILO-konvensjon nr. 169, i regi av Sametinget. 4. mars.
- Møte med European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) om deres arbeid med lokale myndigheter og menneskerettigheter. 9. mars.
- Webinar om koronaloven, i regi av Det juridiske fakultet ved UiO. 23. mars.
- Digital overlevering av NIMs årsmelding 2019 til Stortinget. 1. april.
- Webinar med FNs spesialrapportør for eldres menneskerettigheter i regi av ENNHRIs arbeidsgruppe for ØSK-rettingheter. 28. april.
- Foredrag om klima og menneskerettigheter for Stortingets delegasjon til Europarådets parlamentarikerforsamling. 25. mai.

- Foredrag om covid-19 og helserettslige spørsmål for Helsedirektoratet. 28. mai.
- Foredrag om CRPD og brukerstyrt-personlig assistanse for BPA-utvalget. 18. juni.
- Møte med Justis- og beredskapsdepartementet om GREVIO-rapportering. 25. august.
- Paneldebatt: «Nazimarsj og koranbrenning – Protest, provokasjon og/eller propaganda?» i regi av Plattform. 27. august.
- Møte med Romano Kher om skygge-rapportering av rammekonvensjonen. 15. september.
- Foredrag om demokrati og ytringsfrihet under «Demokratiuken» på Akademiet videregående skole. 5. oktober.
- Møte med SSB om samisk statistikk. 6. oktober.
- Presentasjon av NIMs årsmelding 2019 for Stortingets justiskomité. 13. oktober.
- Webinar: «Demokrati i krisetider. Er rettsstaten under press?» i regi av Dialog i praksis. 15. oktober.
- Møte med barne- og familieminister Kjell Ingolf Ropstad om barnevern. 22. oktober.
- Møte med Blindeforbundet og LDO om universell utforming i IKT og i arbeidslivet. 23. oktober.
- Presentasjon for Ungdommenes ytringsfrihetsråd. 24. oktober.
- Innlegg om de menneskerettslige rammene for myndighetenes håndtering av covid-19 på Ryssdalseminaret. 26. oktober.
- Møte med Forandringsfabrikken om barns rettigheter. 10. november.
- Foredrag om ytringsfrihet og hatefulle ytringer under OXLO-konferansen 2020. 18. november.
- Foredrag om Istanbulkonvensjonen under TryggEst-konferansen 2020. 19. november.
- Innlegg under lanseringen av NOAS rapport «Statsløse i norsk rettspraksis». 19. november.
- Paneldebatt: «Hva er forskjellen på hat og ytringsfrihet?» i regi av Lytring. 3. desember.
- Møte med klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn om NIMs rapport om klima og menneskerettigheter. 8. desember.
- Møte med helse- og omsorgsminister Bent Høie om korona og menneskerettigheter. 10. desember.
- Kontaktmøte med Samerådet. 16. desember.
- Presentasjon av NIMs korona-rapport for jurister i Helsedirektoratet. 17. desember.
- Møte med Datatilsynet om samisk statistikk. 18. desember.
- Deltaker på styremøter i ENNHRI.

Kapittel 7

Menneskerettigheter i Høyesterett, EMD og FN

Menneskerettighetene i Norge ivaretas av både nasjonale og internasjonale domstoler og overvåkningsmekanismer. Dette kapitlet gir en oversikt over statistikk fra Høyesterett, EMD og FN-organer.

Menneskerettigheter i Høyesterett i 2020

I 2020 behandlet Høyesterett 101 saker i avdeling, tre i storkammer og én i plenum. De 105 sakene fordelte seg på 62 sivile saker og 43 straffesaker.³⁵

I likhet med tidligere årsmeldinger, har NIM sett på hvor stor andel av de 105 sakene som handlet om menneskerettigheter og hvilke typer spørsmål som ble behandlet.

I mange saker vil menneskerettighetene ha hatt betydning for rettstilstanden som legges til grunn i saken og for utfallet, for eksempel gjennom at tidligere relevant praksis har bygget på menneskerettslige standarder eller at lovregler, lovarbeider eller

andre kilder gjør det. Menneskerettighetene kan også få betydning ved at avgjørelsene bygger på viktige hensyn som er forankret i menneskerettighetene. NIMs gjennomgang dekker saker der Høyesterett har gått nærmere inn på og i en viss grad drøftet innholdet i menneskerettslige regler. Det er i samsvar med NIMs tilnærming i tidligere årsmeldinger.³⁷ I denne årsmeldingen tar vi også med saker der menneskerettighetene bare er kort referert, men der forståelsen av

³⁶ Se Høyesteretts årsmelding for 2020 s. 24.

³⁷ Se NIMs årsmelding 2017 s. 154, 2018 s. 112 og 2019 s. 96. Oversikten er basert på en gjennomgang av avgjørelsene på Høyesteretts nettside, kontrollert mot Lovdatas database. I Lovdata var søk filtrert på avgjørelser fra Høyesterett i avdeling for 2020 og søkeordene «menneskerett*, grunnlov*, flykt*, charter*, ILO*, sosialpakt*, konvensjon*» utvidet med synonymer. I utvelgelsen av menneskerettighetssaker er det inkludert avgjørelser der Høyesteretts flertall i sitt votum har vist til menneskerettighetene i Grunnloven, EMK, SP eller andre internasjonale konvensjoner, ev. praksis fra internasjonale overvåkningsorganer, og der innholdet i rettighetene er drøftet i en viss grad.

menneskerettighetene ut fra sammenhengen synes å ha hatt vesentlig betydning for den konkrete rettsanvendelsen, og avgjørelsen synes å innebære en viss rettsavklaring eller rettsutvikling. Disse sakene er tatt med fordi de gir et innblikk i rettsutviklingen Høyesterett har stått for på menneskerettighetsfeltet i 2020. Vi har også tatt med saker der rettsreglene er tolket på en måte som bidrar til et betryggende regelverk for oppfyllelsen av menneskerettighetene, selv om en slik tolkning ikke nødvendigvis var påkrevd for å oppfylle menneskerettighetene.

Våre utvelgelseskriterier har et element av skjønn i seg.³⁸ Avgjørelser fra Høyesteretts ankeutvalg faller utenfor gjennomgangen, slik som ved tidligere årsmeldinger.³⁹

En gjennomgang av høyesterettspraksis – basert på NIMs utvelgelseskriterier – 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. Under søkelser med kvantitativt preg har imidlertid noen begrensninger som det er viktig å

være klar over. Det er få saker som ender i Høyesterett, slik at en gjennomgang av høyesterettsavgjørelser ikke nødvendigvis vil gi et dekkende bilde av i hvilken grad menneskerettighetsspørsmål behandles i lavere domstoler.

NIMs gjennomgang viser at domstolen substansielt tok stilling til menneskerettighetsspørsmål i 26 avgjørelser i 2020. Avgjørelsene fordelte seg på 17 sivile saker og ni straffesaker.⁴⁰ For begge sakstypene sett under ett utgjør disse cirka 25 prosent av det totale antall avgjørelser. Dette er høyere enn i 2019, 2018 og 2017, da tallene var henholdsvis cirka 13 prosent, cirka 21 prosent og cirka 16 prosent. Ser man sivile saker og straffesaker hver for seg, er tallene for 2020 henholdsvis cirka 27 prosent og cirka 21 prosent. Økningen i antall menneskerettighetssaker sammenliknet med gjennomgangen i tidligere årsmeldinger kan ha sammenheng med justeringene vi har gjort i utvelgelseskriteriene.

³⁸ Eksempler på avgjørelser som ikke er inkludert etter vår klassifikasjon er følgende straffesaker: HR-2020-1776-A, HR-2020-1724-A, HR-2020-1723-A, HR-2020-1681-A, HR-2020-1356-A, HR-2020-1354-A, HR-2020-1343-A, HR-2020-1351-A, HR-2020-1340-A, HR-2020-1333-A, HR-2020-1140-A og HR-2020-1001-A samt følgende sivile saker: HR-2020-2476-A, HR-2020-2175-A, HR-2020-2079-P, HR-2020-1956-A, HR-2020-1910-A, HR-2020-1843-A, HR-2020-1792-A, HR-2020-1328-A, HR-2020-959-A, HR-2020-257-A.

³⁹ Ankeutvalgets avgjørelser kan likevel reise prinsipielle spørsmål om menneskerettigheter, se HR-2020-972-U til illustrasjon. Der behandlet Høyesteretts ankeutvalg spørsmålet om tingretten ved første gangs fengsling kunne beslutte fjernmøte med hjemmel i FOR-2020-03-27-459 § 2 når siktede motsatte seg dette og ønsket fysisk fremstilling i fengslingsmøtet. Avgjørelsen er nærmere omtalt i NIMs rapport «Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19» s. 76–77.

⁴⁰ Sivile saker: HR-2020-2472-P, HR-2020-2408-A, HR-2020-2081-A, HR-2020-1967-A, HR-2020-1929-A, HR-2020-1789-A, HR-2020-1788-A, HR-2020-661-S, HR-2020-662-S, HR-2020-663-S, HR-2020-2469-A, HR-2020-1968-A, HR-2020-1799-A, HR-2020-1201-A, HR-2020-1167-A, HR-2020-1263-A, HR-2020-2372-A. Straffesaker: HR-2020-2137-A, HR-2020-2019-A, HR-2020-955-A, HR-2020-2136-A, HR-2020-2133-A, HR-2020-2020-A, HR-2020-1345-A, HR-2020-185-A, HR-2020-184-A.

Som NIMs gjennomganger fra 2019, 2018 og 2017 har vist, er det sjelden at en privat part får medhold i Høyesterett i anførsler som bygger på menneskerettighetene.⁴¹ Denne trenden vedvarer i 2020. Den private part fikk i 2020 medhold i syv av menneskerettighetsanførselene, mens 20 anførsler ikke førte frem.⁴² Til sammenlikning førte ingen av de menneskerettslige anførselene frem i noen av de 16 avgjørelsene i 2019, mens den private parten fikk medhold i fem av 22 avgjørelser i 2018.

Når det gjelder rettskildene Høyesterett anvendte for å fastlegge menneskerettighetenes nærmere rettslige innhold, dreide det seg i hovedsak om tidligere høyesterettspraksis og rettspraksis fra EMD. Disse kildene ble anvendt i majoriteten av avgjørelsene. Ellers har Høyesterett i tre saker vist til en uttalelse fra EMD hvor EMD trekker veksler på en generell kommentar fra FNs barnekomité.⁴³ Høyesterett har også vist til ikke-bindende anbefalinger om tolkning av flyktningkonvensjonen i to saker.⁴⁴ 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.

⁴¹ Det avgjørende for kategoriseringen er ikke om parten vant saken eller ikke, men om de menneskerettslige anførselene førte frem.

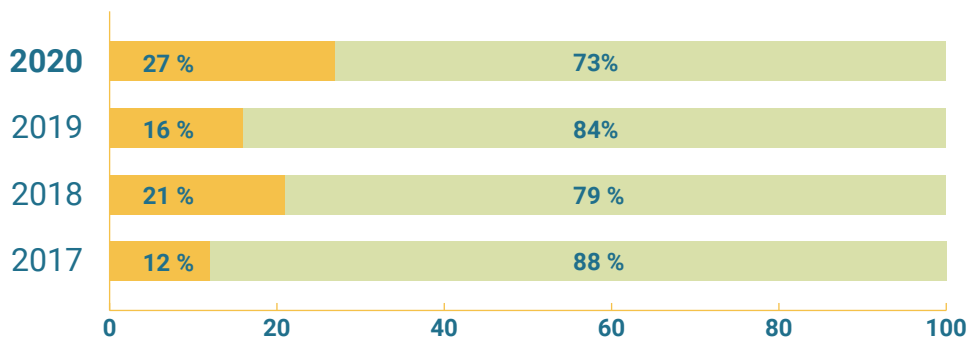
⁴² I enkelte av sakene har den private part både fått delvis medhold fordi minst én av anførselene har ført frem og minst én ikke har det. I tillegg er det fire saker hvor menneskerettighetene er trukket inn i vurderingen av sakens rettslige side: HR-2020-2469-A, HR-2020-1968-A, HR-2020-1263-A og HR-2020-1345-A.

⁴³ Se HR-2020-661-S avsn. 93 og HR-2020-662-S avsn. 52. I HR-2020-1788-A viser Høyesterett til HR-2020-662-S avsn. 67.

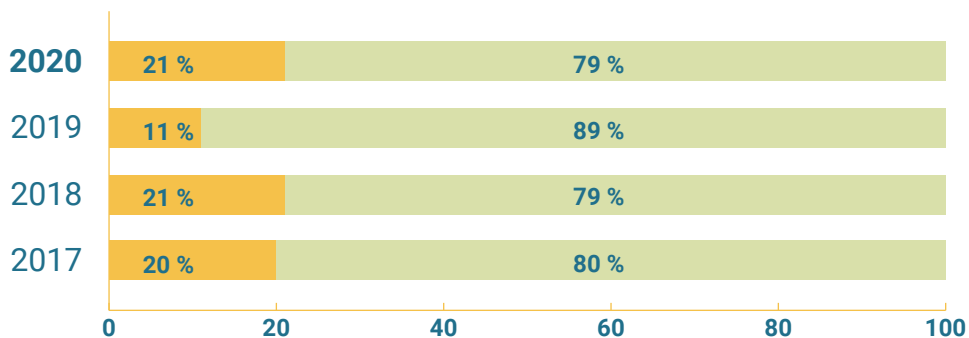
⁴⁴ HR-2020 1799 avsn. 64 og HR-2020-2408-A avsn. 58.

Fordeling menneskerettighets-saker i Høyesterett

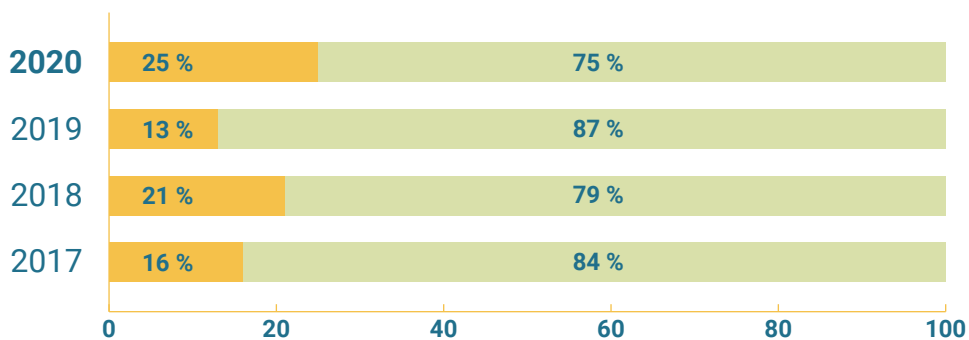
Sivile saker



Straffesaker



Begge sakstyper



Menneskerettighetssaker



Andre saker

Temaer 2020

Sivile saker (62)

Av **62** sivile saker i 2020 tok Høyesterett stilling til menneskerettighetsspørsmål i **17** saker.



Straffesaker (43)

Av **43** straffesaker i 2020 tok Høyesterett stilling til menneskerettighetsspørsmål i **9** saker.



- Sak hvor MR-anførsel **førte frem**
- Sak hvor MR-anførsel **delvis** førte frem
- Sak hvor MR-anførsel **ikke** førte frem
- ▲ Sak hvor retten har trukket inn MR i vurderingen av sakens rettslige side

EMD og Norge – en historisk oversikt

I 2020 avsa EMD fire dommer mot Norge. Norge ble dømt for å ha krenket menneskerettighetene i de fire dommene – tre vedgikk barnevernet og én gjaldt advokatkorrespondanse. Totalt har EMD avsagt 56 dommer mot Norge, og staten har blitt dømt i 38 av disse.

Klager som avvises

Den europeiske menneskerettsdomstol har mottatt over 2000 klager mot Norge siden domstolen ble opprettet i 1959.⁴⁵ I 2020 mottok domstolen 99 nye klager mot Norge. Totalt har EMD mottatt om lag 975 000 klager mellom 1959 og 2020.

EMD avviser de fleste klagene domstolen mottar. For perioden 1959–2020 ble 97 prosent av klagene som ble avgjort enten

avvist eller strøket av listen. Når EMD avviser en sak, er det fordi vilkårene for å klage til domstolene ikke er oppfylt.⁴⁶

Majoriteten av klagene mot Norge avvises også, slik tabellen viser.

Flesteparten av klagene mot Norge som blir avvist, blir avgjort av én dommer.⁴⁷ At en sak blir avgjort av én dommer indikerer, kort fortalt, at det er ganske opplagt at saken skal

År	Klager mottatt	Klager behandlet	Avvist/strøket*
2020	99	96	92 (95,8 %)
2019	102	104	99 (95,2 %)
2018	84	88	85 (96,6 %)
2017	123	132	129 (97,7 %)
1959–2020	2093	2021	1956 (96,8 %)

* Prosenttallet i denne kolonnen gjelder antall behandlede klager som har blitt avvist eller strøket. Årsaken til at det er et avvik mellom antall klager mottatt og antall klager behandlet er at ikke alle klagene behandles samme år som de mottas.

⁴⁵ All statistikk i denne delen er basert på EMDs egne oversikter, tilgjengelig på www.echr.coe.int.

⁴⁶ Jf. EMK art. 35. EMD henlegger også mange klager administrativt pga. mangler ved klagen/klageskjemaet, jf. EMDs interne reglement § 47. En sak kan bli strøket fra listen dersom klageren ikke har til hensikt å følge opp klagen, saken er løst eller domstolen ikke lenger kan forsvare videre behandling, jf. EMK art. 37.

⁴⁷ 126 av 129 i 2017, 77 av 85 i 2018, 97 av 99 i 2019 og 89 av 92 i 2020.

avvises.⁴⁸ Disse avgjørelsene blir ikke publisert. Noen få saker, der avvisningsspørsmålet er mer tvilsomt, blir avgjort enten av en komité med tre dommere eller av et kammer med syv dommere. Disse sakene, som man gjerne omtaler som begrunnede (eller materielle) avvisningskjennelser, blir publisert. I 2020 avsa EMD tre slike begrunnede avvisningsavgjørelser mot Norge.⁴⁹

I løpet av 2020 ble syv nye saker kommunisert, hvorav fem dreier seg om barnevern, én gjelder vern av eiendom og én gjelder utvisning. At en sak blir kommunisert betyr at EMD henvender seg til partene og ber om deres syn på saken eller deler av den. Formelt sett er saken fortsatt på stadiet der EMD tar stilling til om klagevilkårene er oppfylt eller ikke, noe som innebærer at den kan ende opp med å avvises. 1. januar 2021 hadde EMD 72 klager mot Norge som ennå ikke var avgjort.

Klager som ender med dom

Klager som ikke blir avvist eller strøket fra listen ender opp med at domstolen avsier dom i saken. En dom kan enten frifinne staten eller konkludere med at det har blitt begått en eller flere menneskerettighetskrenkelser.

Totalt har EMD avsagt om lag 23 400 dommer siden domstolen ble opprettet i 1959. Sakene mot Norge utgjør bare en minimal andel av dommene, noe som også er naturlig når man tar folketallet i betraktning.

Flesteparten av dommene mot Norge har handlet om retten til privat- og familieliv, som er beskyttet i EMK artikkel 8. Flere av disse dommene har omhandlet barnevernsaker. Derneft har Norge fått flere saker mot seg som gjelder retten til en rettferdig rettergang, som er beskyttet i EMK artikkel 6. Dette er den sakstypen EMD oftest behandler og oftest finner menneskerettighetsbrudd i. En annen sakstype der Norge har flere fellelser mot seg, er saker om ytrings- og pressefrihet. Andre sakstyper der EMD ofte finner menneskerettighetsbrudd er ulovlig frihetsberøvelse (EMK art. 5), krenkelse av eiendomsretten (Tilleggsprotokoll 1, art. 1) og brudd på forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling (EMK art. 3). Norge har blitt dømt for brudd på vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse ved én anledning.⁵⁰ Videre har Norge blitt dømt for å ha krenket eiendomsretten i én sak.⁵¹

⁴⁸ Enedommerens kompetanse følger av EMK art. 27, hvor det bl.a. heter «En enedommer kan beslutte å avvise eller stryke fra Domstolens sakliste en individklage innbrakt i henhold til art. 34 når slik beslutning kan treffes uten videre behandling».

⁴⁹ *S.R. v. Norge* (43927/17) om retten til privatliv, *Bodnariu mfl. v. Norway* (73890/16), som gjaldt retten til familieliv, og *Shagalova og Shagalov v. Norge* (19954/20) som gjaldt retten til privat- og familieliv og rettferdig rettergang. Se også *Saber v. Norge* (459/18) hvor EMD avviste den delen av klagen som gjaldt EMK art. 6.

⁵⁰ *E. v. Norge* (11701/85).

⁵¹ *Lindheim mfl. v. Norge* (13221/08 og 2139/10).

EMD har avsagt 56 dommer mot Norge.⁵² Den første av disse ble avsagt i 1990. I 38 av sakene – det vil si cirka 68 prosent – har EMD konkludert med at Norge har krenket en eller flere menneskerettigheter. Når man leser disse tallene, må man ta i betraktning at de fleste sakene mot Norge blir avvist.

I 2020 ble det avsagt fire dommer mot Norge. EMD fant krenkelse av EMK artikkel 8 om retten til familieliv i tre barnevernssaker.⁵³ Den siste saken gjaldt beslag og gjennomgang av data lagret i mobiltelefonen til en fornærmet i en straffesak, som også var mistenkt i en annen sak. EMD fant at norske myndigheter hadde krenket klagerens rett til privatliv etter EMK artikkel 8. Påtalemyndighetenes sortering av klagerens korrespondanse med sin advokat manglet tilstrekkelig hjemmel i straffeprosessloven.⁵⁴

⁵² Per 1. jan. 2021 er tre av disse ikke rettskraftige, *Abdi Ibrahim v. Norway* (15379/16), *M.L. v. Norge* (64639/16), *Saber v. Norway* (459/18).

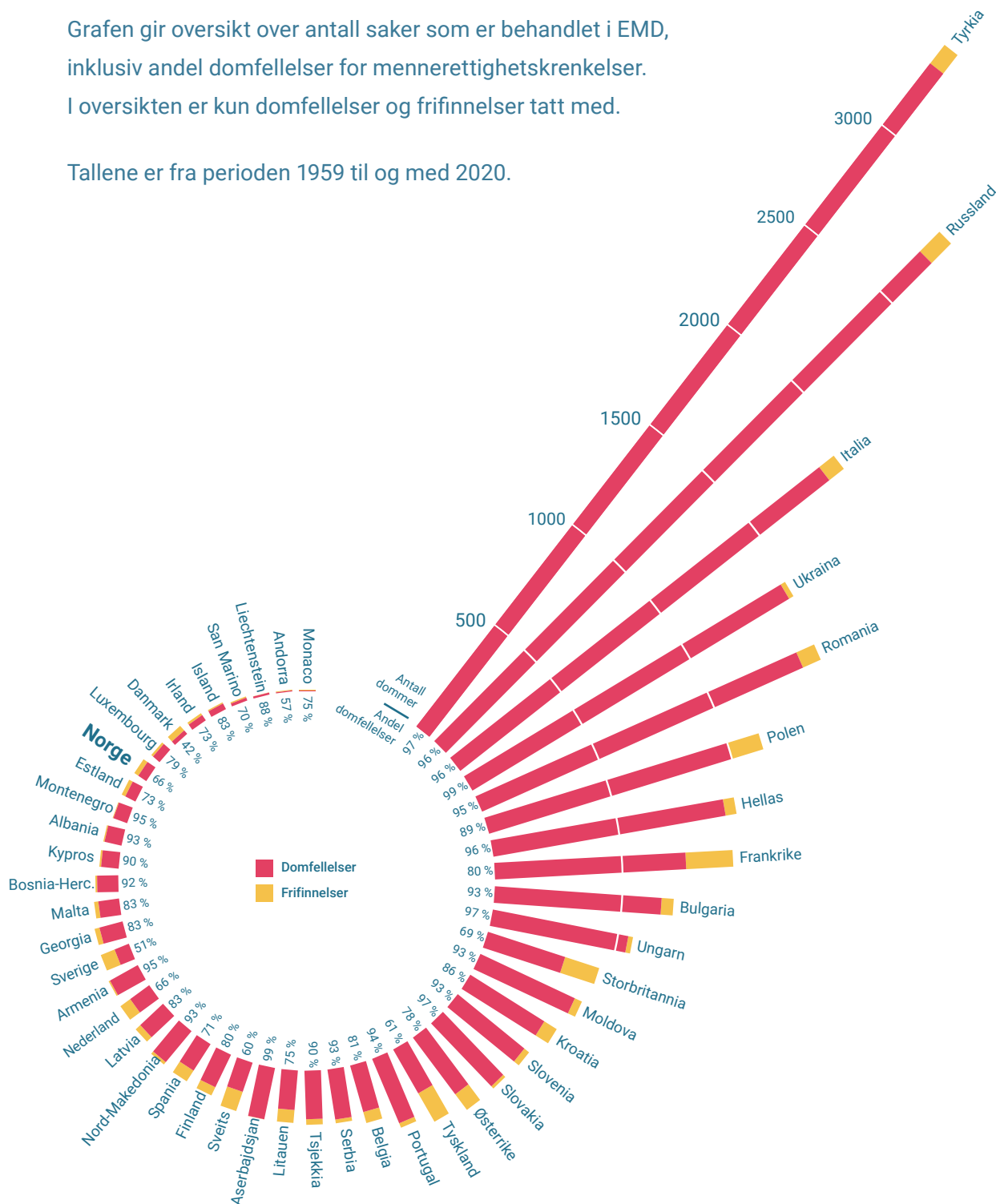
⁵³ *Pedersen mfl. v. Norge* (39710/15), *M.L. v. Norge* (64639/16), *Hernehult v. Norge* (14652/16).

⁵⁴ *Saber v. Norway* (459/18).

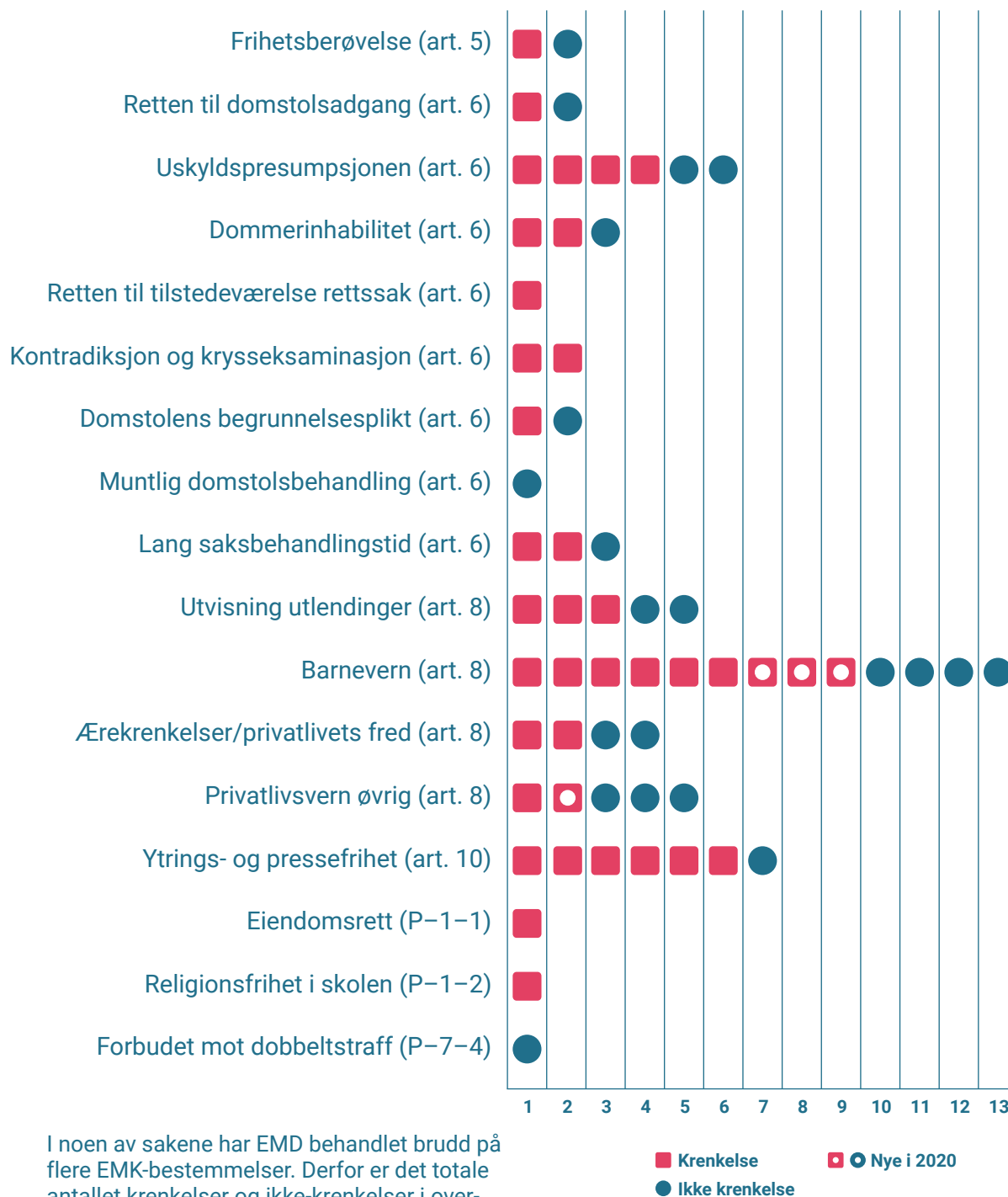
Oversikt over EMD-dommer

Grafen gir oversikt over antall saker som er behandlet i EMD, inklusiv andel domfellelser for menneskerettighetskrenkelser. I oversikten er kun domfellelser og frifinnelser tatt med.

Tallene er fra perioden 1959 til og med 2020.



Oversikt over EMK-spørsmål i saker mot Norge



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

FNs overvåkningsorganer og Norge – en historisk oversikt

FNs overvåkningsorganer behandler individklager og gir jevnlig anbefalinger til Norge. I alt har 30 individklager blitt behandlet, og 49 ganger har Norge mottatt anbefalinger. I 2020 mottok Norge anbefalinger fra ett av organene.

FN har ni kjernekonvensjoner på menneskerettighetsområdet. Norge er nå tilsluttet åtte av disse etter at FNs konvensjon om tvungne forsvinninger ble ratifisert av Norge i august 2019. Alle konvensjonene har hvert sitt overvåkningsorgan, også kalt FN-komité, som følger opp medlemsstatenes oppfølging av konvensjonen.

Komiteene har tre hovedoppgaver: For det første skal de med jevne mellomrom gi anbefalinger til statene, på bakgrunn av rapporter fra statene om gjennomføringen av menneskerettighetene nasjonalt. For det andre publiserer komiteene på eget initiativ generelle kommentarer, som er tolkningsuttalelser eller anbefalinger knyttet til spesifikke artikler eller temaområder. For det tredje behandler komiteene individklager om brudd på menneskerettighetene, forutsatt at statene har akseptert en slik klageordning.

Individklager mot Norge

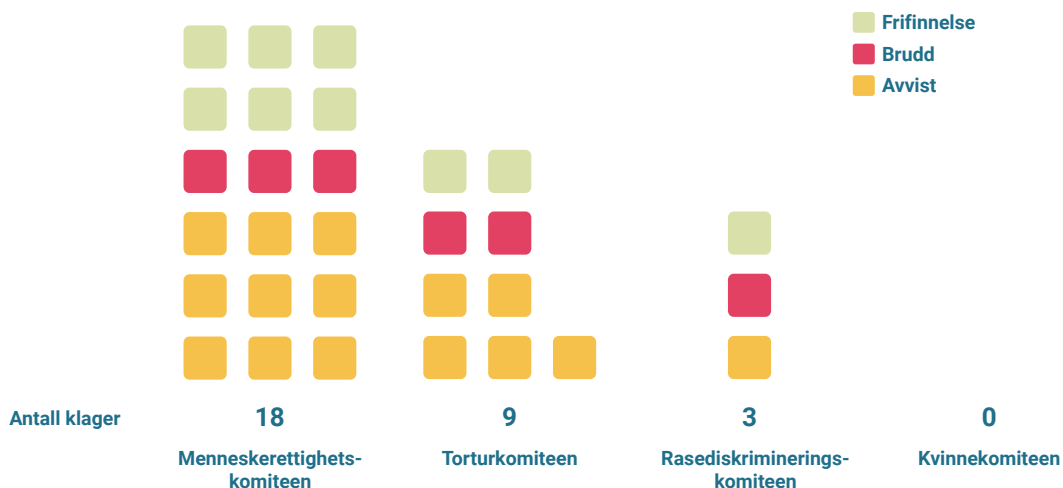
Norge har akseptert klageordningene under fire av konvensjonene: FNs menneskerettighetskomité (som overvåker FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter), FNs torturkomité, FNs rasediskrimineringskomité og FNs kvinnekomité. I 2017 vedtok Stortinget at Norge ikke skulle slutte

FNS NI KJERNEKONVENSJONER OM MENNESKERETTIGHETER

- FNs rasediskrimineringskonvensjon 1965
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter 1966
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 1966
- FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon 1979
- FNs torturkonvensjon 1984
- FNs barnekonvensjon 1989
- FNs konvensjon om migrantarbeidere 1990 (Norge er ikke part)
- FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne 2006
- FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning 2006

seg til klageordningene til FNs barnekomité, FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.⁵⁵ I forbindelse med ratifikasjonen av FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning uttalte regjeringen

⁵⁵ Stortingets vedtak 454, 31. jan. 2017.



at spørsmålet om tiltredelse vil vurderes på et senere tidspunkt.⁵⁶

Samlet sett har komiteene behandlet 30 individklager mot Norge. 15 av disse sakene har blitt avvist, mens 15 har blitt realitetsbehandlet.⁵⁷ Av de realitetsbehandlede sakene dreier det seg om ni saker for menneskerettighetskomiteen, fire for torturkomiteen og to for rasediskrimineringskomiteen. Kvinnekomiteen har ikke realitetsbehandlet noen saker mot Norge.

Komiteene har konkludert med at det forelå menneskerettighetsbrudd i seks saker, mens staten har blitt frifunnet i ni. Tre av de seks sakene var for menneskerettighetskomiteen, som har konkludert med at det

forelå brudd på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter i forbindelse med henholdsvis manglende begrunnelse for ankenektelse i straffesak (brudd på art. 14 nr. 5), KRL-undervisningen i norsk skole (brudd på art. 18 nr. 4) og unødvendig lang pågrepelse (brudd på art. 9 nr. 1).⁵⁸ Torturkomiteen har konkludert med brudd på FNs torturkonvensjon i to saker om tvangsretur ved påberopelse om beskyttelse. Den ene saken gjaldt gjennomføringen av en utvisning til tross for at komiteen hadde bedt myndighetene om å avvente komiteens behandling (brudd på art. 22), mens den andre gjaldt en utvisning der komiteen mente det var stor risiko for at vedkommende ville bli utsatt for tortur ved retur (brudd på art. 3).⁵⁹ I den sjette og siste saken konkluderte

⁵⁶ Se Prop. 42 LS (2018–2019) pkt. 9, se også NIMs høringsuttalelse til Utenriksdepartementet av 27. sept. 2017 (tilgjengelig på www.nhri.no).

⁵⁷ Oversikten er basert på praksisdataen tilgjengelig på FNs høykommissær for menneskerettigheters nettside.

⁵⁸ Se hhv. *Aboushanif v. Norge* (1542/2007), *Leirvåg m.fl. v. Norge* (1155/2003) og *Spakmo v. Norge* (631/1995).

⁵⁹ Se hhv. *Dar v. Norge* (249/2004) og *Eftekhary v. Norge* (312/2007).

rasediskrimineringskomiteen med at frifinnelsen av en nynazist for rasistiske uttalelser var i strid med rasediskrimineringskonvensjonen (brudd på art. 4 og 6).⁶⁰

Anbefalinger tilknyttet statens rapporteringer

Norge mottok sine første anbefalinger om ivaretagelsen av menneskerettighetene under de ulike FN-konvensjonene fra FNs rasediskrimineringskomité i 1972. Siden den gang har Norge mottatt slike anbefalinger i forbindelse med statens rapporteringer totalt 49 ganger fra ulike overvåkningsorganer/komiteer.⁶¹ I 2020 mottok Norge anbefalinger fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.⁶² Med det har Norge mottatt anbefalinger fra alle komiteene i den siste treårsperioden.⁶³

Rapporteringssystemet foregår i korte trekk slik at statene med jevne mellomrom leverer rapporter til komiteene om gjennomføringen av konvensjonsrettighetene nasjonalt. De senere årene skjer dette som regel på bakgrunn av spesifikke spørsmål fra komiteene. Etter at staten har levert sin rapport, får andre aktører, som ulike relevante organisasjoner, anledning til å komme med tilleggsinformasjon til komiteen (såkalte skyggerapporter). Nasjonale institusjoner, slik som NIM, har nå en fast rolle i forbindelse med slike rapporteringer og avgir en egen

skyggerapport. Deretter er det en muntlig høring av staten i komiteen (eksaminasjon), før komiteen til slutt gir sine anbefalinger (concluding observations) til staten om mulige tiltak for ivaretagelsen av menneskerettighetene.

Anbefalingene er ikke rettslig bindende. Det vil si at staten ikke er juridisk forpliktet til å følge komiteenes anbefalinger, men anbefalingene kan likevel ha en viss rettskildemessig vekt. Komiteens syn på et spørsmål kan også gi en pekepinn om hvordan de vil forholde seg dersom de mottar en individklage om spørsmålet. I tillegg har komiteene en pådriverfunksjon, og anbefalingene kan derfor gi uttrykk for hvordan statene ideelt sett bør innrette sin praksis.

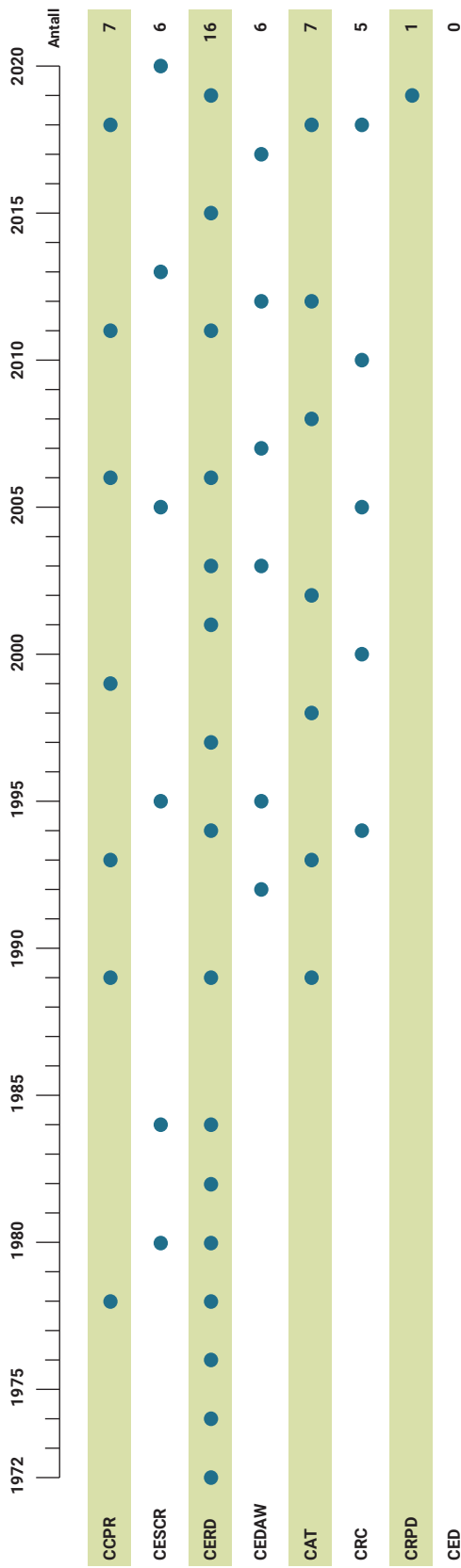
⁶⁰ *The Jewish community of Oslo m.fl. v. Norge* (30/2003).

⁶¹ En oversikt over alle anbefalingene ligger tilgjengelig på FNs høykommissær for menneskerettigheters nettside. NIM har laget en sammenstilling av anbefalingene Norge har fått i 2017–2020, tilgjengelig på www.nhri.no.

⁶² E/C.12/NOR/CO/6, (2. april 2020).

⁶³ Ekskludert FNs komité for beskyttelse mot tvungen forsvinning, der Norge først ble part i 2019.

Oversikt over anbefalinger/rapporteringer



CRPD = FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

CESCR = FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

CED = FNs komité for beskyttelse mot tvungen forsvinning

CCPR = FNs menneskerettskomité

CDAW = FNs kvinnekomité

CRC = FNs barnekomité

CAT = FNs torturkomité

CERD = FNs rasediskrimineringskomité

Årstallene i tidslinjen baserer seg primært på tidspunktet for komiteens anbefalinger, slik dette fremgår av FNs høykommissær for menneskerettigheters nettside www.ohchr.org. Der er det også en oversikt over alle rapporteringer med tilhørende dokumentasjon.

Kapittel 8

Om NIM

NIMs mandat

FN anbefaler alle stater å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter som fremmer og beskytter menneskerettighetene nasjonalt. Stortinget etablerte i 2015 NIM for å ivareta denne rollen i Norge.

NIM er et uavhengig, offentlig organ, som er organisatorisk underlagt Stortinget. NIMs hovedoppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge, jf. NIM-loven § 1. Dette gjøres særlig ved å:

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

NIM har hovedkontor i Oslo og et mindre kontor i Kautokeino. NIM ledes av et styre og en direktør.

Styret

NIMs styre består av fem medlemmer:

- **Marit Berger Røsland**, styreleder
- **Nils Asbjørn Engstad**, nestleder
- **Gro Dikkanen**, styremedlem
- **Jan E. Helgesen**, styremedlem
- **Anne-Sofie Syvertsen**, styremedlem

Styret har det overordnede ansvaret for NIMs faglige virksomhet, økonomi og drift. Stortinget velger styret, herunder leder og nestleder. NIMs nåværende styre er valgt for tidsrommet 1. juli 2019–30. juni 2023. Det ble avholdt ti styremøter i 2020, fem ordinære og fem ekstraordinære. Protokoller fra styremøtene og mer informasjon om styret er tilgjengelig på NIMs nettside.

Direktør og ansatte

NIMs daglige virksomhet ledes av en direktør, som er oppnevnt av Stortinget. I mars 2019 ble Adele Matheson Mestad ny direktør for NIM, for en periode på seks år.

NIMs ansatte per januar 2021:

Direktører:

- **Adele Matheson Mestad**, direktør
- **Gro Nystuen**, assisterende direktør

Analyseenheten:

- **Jenny Sandvig**, fagdirektør
- **Johan Strömngren**, regionkontorleder (Kautokeino)
- **Kirsten Kolstad Kvalø**, seniorrådgiver
- **Thomas Berge**, seniorrådgiver
- **Vilde Tennfjord**, rådgiver
- **Mina Haugen**, rådgiver (Kautokeino)
- **Anders Broderstad**, rådgiver (Kautokeino)
- **Anine Kierulf**, spesialrådgiver (20 %)
- **Cecilie Hellestveit**, spesialrådgiver (20 %)
- **Petter Wille**, spesialrådgiver (20%)

Overvåkningsenheten:

- **Ilia Utmelidze**, seniorrådgiver
- **Kristin Høgdahl**, seniorrådgiver
- **Peter Dawson**, rådgiver
- **Helle Sanden**, rådgiver (Kautokeino)
- **Jan-Paul Brekke**, spesialrådgiver (20 %)

Kommunikasjon:

- **Elianne Kemble-Clarkson**, kommunikasjonssjef
- **Magnus Eide**, seniorrådgiver
- **Nora Vinsand**, rådgiver

Administrasjon:

- **Birgitte Bøgh-Olsen**, kontorsjef
- **Anders Bals**, seniorrådgiver (Kautokeino)
- **Trude Undheim**, førstekonsulent (60%)

Ansatte i permisjon:

- **Kristian Haugland Nilsen**, seniorrådgiver
- **Stine Langlete**, seniorrådgiver
- **Erlend Andreas Methi**, fagdirektør

Nøkkeltall

Antall ansatte:

31.12.2017: 16

31.12.2018: 19

31.12.2019: 20

31.12.2020: 22**



Antall ansatte i 100 % permisjon:

31.12.2017: 0

31.12.2018: 3

31.12.2019: 2

31.12.2020: 3



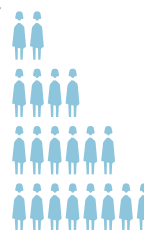
Antall praktikanter:

31.12.2017: 2

31.12.2018: 4

31.12.2019: 6

31.12.2020: 8



Antall årsverk:

31.12.2017: 15,5

31.12.2018: 16,05

31.12.2019: 17,97*

31.12.2020: 19,23**



* På grunn av ny rapporteringsmodell fra og med 2019 virker økningen i antall årsverk større enn det den egentlig er. Den reelle økningen fra 2018 til 2019 er på cirka ett årsverk.

** NIM har i 2020 prioritert om reise-, møte- og arrangementsbudsjettet til lønnskostnader som følge av utbruddet av covid-19.

Likestillingsoversikt 2020

Sammenliknet med 2019 har kvinneandelen blant de ansatte økt. Status i 2020 var 64 % kvinner og 36 % menn. Tallet for 2019 var 55 % kvinner og 45 % menn. I 2018 var 61 % av de ansatte kvinner og 39 % menn.

Ledergruppen består i dag av 83 % kvinner.

Sykefravær

NIM har et samlet sykefravær på 0,97 %, hvorav sykefraværet for menn utgjør 0,24 % og sykefraværet for kvinner utgjør 0,73 %. Det samlede sykefraværet er 2,4 % lavere enn i 2019.

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 15 medlemmer med relevant kompetanse. I 2020 ble det avholdt fire møter. Les mer om rådgivende utvalg og sammensetningen på NIMs nettside.

Henvendelser fra enkeltpersoner

NIM skal ikke behandle enkeltsaker om krenkelser av menneskerettigheter. Dette ivaretas av andre aktører som de ulike ombudsmannsordningene, nemnder og domstolene. NIM kan imidlertid veilede om nasjonale og internasjonale klageordninger. I 2020 mottok NIM om lag 280 henvendelser fra enkeltpersoner.

Ressursbruk

NIMs bevilgning i 2020 var på NOK 25 700 000, i tillegg til overførte ubrukte midler fra 2019 på NOK 1 250 000. Total disponibel ramme for 2020 har dermed vært NOK 26 950 000. NIM er samlokalisert med Sivilombudsmannen og skal i henhold til Innst. 240 S (2013–2014) være administrativt tilknyttet Sivilombudsmannen. I 2020 har NIM betalt Sivilombudsmannen NOK 2 036 000 til dekning av utgifter til husleie og kjøp av administrative tjenester. Disse utgiftene er regnskapsført hos Sivilombudsmannen, men belastet NIMs bevilgning. I statsregnskapet fremkommer disse som utgiftsføringer i Sivilombudsmannens regnskap. Lønnsrelaterte utgifter i 2020 beløp seg til cirka NOK 18 341 000. Utgifter til drift utgjorde cirka NOK 7 805 000, mens utgifter til investeringer utgjorde NOK 517 000. Det er mottatt NOK 240 000 i syke- og foreldrepengerefusjon. NIMs regnskap viser for 2020 et mindreforbruk på cirka NOK 285 000.

Årsregnskapet med noter og styrets beretning følger 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) rådggi 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 avgi en melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Meldingen trykkes og offentliggjøres av institusjonen.

§ 12. DOKUMENTOFFENTLIGHET

Alle kan hos den nasjonale institusjonen kreve innsyn i institusjonens saksdokumenter, journaler og lignende registre, dersom ikke annet følger av institusjonens instruks. Bestemmelsene i offentleglova¹ gjelder

tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av instruksen. Det samme gjelder forskrift gitt med hjemmel i offentleglova, hvis ikke Stortingets presidentskap beslutter noe annet.

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

1 Lov 19 mai 2006 nr. 16.

§ 13. TAUSHETSPLIKT

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for den nasjonale institusjonen, plikter å unngå at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter.

Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven¹ eller beskyttelsesinstruksen.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre. For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven² §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

1 Lov 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 2020

Styrets beretning

1. Innledning

Med dette legges det fram årsregnskap for Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) for 2020. Det legges fram 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 2020, Dokument nr. 6 (2020–2021). Virksomheten fører regnskap iht. kontantprinsippet.

2. Formål

Stortinget vedtok 19. juni 2014 ifm. 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.

NIMs 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 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. 3.4.1 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 2020 har NIM disponert samlede tildelinger på kr. 26 950 000. NIM har regnskapsført utgifter på kr. 24 628 789 og har avgitt belastningsfullmakter på til sammen kr. 2 035 950, jf. bevilgningsregnskapet og note B. Samlet sum kr. 26 664 739.

Dette ga NIM et mindreforbruk mot bevilgning 2020 på kr. 285 261. I tillegg fikk NIM, som lønnskunde hos Direktoratet for økonomistyring (DFØ), fullmakt til å overskride bevilgning med overtid, reisetid og timelønn for november 2020 grunnet omlegging av utbetalingsløsning for lønnskunder hos DFØ. For NIM utgjorde dette kr. 45 340 i 2020. Samlet mindreforbruk endte på kr. 331 000, jf. Note B.

Beløpet fordeler seg med et mindreforbruk på lønn med kr. 664 000 og et overforbruk på drift/investeringer på kr. 333 000.

Mindreforbruket på lønn skyldes vakanser gjennom året og høyere refusjoner fra NAV enn forventet, mens overforbruket på drift skyldes endrede krav til infrastruktur grunnet omlegging til mer hjemmekontor og mer digitalisering i koronaåret 2020.

Mindreforbruket på kr. 331 000, søkes i sin helhet overført til 2020, jf. beregninger i note B.

NIM har vært operativ 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 10 møter i løpet av 2020.

Direktør leder en ledergruppe med assisterende direktør, kontorsjef, kommunikasjonsjef og to fagdirektører. NIM har to kontorer. Et kontor ligger Oslo, samlokalisert med Sivilombudsmannen (SOM) jf. Innst. 240 S (2013–2014) hvor det fremgår at NIM skal være administrativt tilknyttet Sivilombudsmannen. NIM har også et kontor i Kautokeino med 5 faste ansatte.

NIM har i løpet av 2020 økt antall ansatte fra 19 faste og 1 midlertidig stilling til 20 faste og 2 midlertidige stillinger. Antall årsverk har derfor økt med 1,26 fra 2019, til 19,23 årsverk i 2020, jf. Note 2. Inkludert i det totale årsverkallet er også 10 timelønne praktikanter og to timelønne jurister på kortere eller lengre kontrakter i 2020, med til sammen 1,12 årsverk.

Utbetalinger til lønn og sosiale utgifter som er regnskapsført på kapittel 45 beløp seg til kr. 18 340 983, jf. note 2. mot kr. 17 892 574 i 2019. Lønnsandel av driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet for kap. 45 er om lag 68 prosent. Av de totale lønnskostnadene utgjør kr. 183 333 styrehonorarer.

NIMs øvrige driftskostnader utgjorde totalt kr. 7 805 213 i 2020. Av dette er kr. 5 769 263 regnskapsført på kapittel 45 til annen drift, jf. Note 3. Dette er kostnader til utvidelse og oppussing og drift av lokaler i Oslo og leie og drift av lokaler i Kautokeino, kostnader til kjøp av eksterne tjenester, reisekostnader og kontorkostnader, samt innkjøp av utstyr og inventar.

I tillegg har det påløpt utgifter hos Sivilombudsmannen (SOM) på kr. 2 035 950 knyttet til leie av lokaler i Oslo samt drift av virksomheten. Dette beløpet er regnskapsført hos Sivilombudsmannen, men belastet NIMs bevilgning. Disse utgiftene omfatter bl.a. utgifter til kontorlokaler og sentralbord, samt enkelte andre driftsutgifter, jf. Note 3.

Utbetalinger som NIM har regnskapsført på kapittel 45 til investeringer utgjør kr. 517 259, jf. note 5.

Mellomværende med statskassen utgjorde pr. 31.12.2020 kr. -711 654. Oppstillingen av artskontorapporteringen viser hvilke eien-deler og gjeld mellomværendet består av. Foruten rapportert mellomværende hadde NIM en påløpt leverandørgjeld på kr. 266 842 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 2020 er ikke ferdig revidert. Revisjonsberetningen antas å foreligge innen utløpet av annet kvartal 2021.

Oslo, 9. mars 2021



Marit Berger Røslund
Styreleder



Adele Matheson Mestad
Direktør

Oppstilling av bevilgningsrapportering 2020

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2019	Merutgift (-) og mindreutgift
0045	Driftsutgifter	01			26 950 000	24 628 789	2 321 211
1633	Nettoføring av MVA i staten	01			0	1 006 754	
Sum utgiftsført					26 950 000	25 635 544	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling*	Regnskap 2019	Merinntekt og mindreinntekt(-)
5309	Tilfeldige inntekter ymse	29			0	33 300	
5700	Folketrygden AGA	72			0	1 867 677	
Sum inntektsført						1 900 977	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet

23 734 567

Kapitalkontoer

60094101	Norges Bank KK /innbetalinger					244 934	
60094102	Norges Bank KK/utbetalinger					-24 042 962	
700080	Endring mellomværende statskassen					63 461	
Sum rapportert						0	

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)

		31.12.2020	31.12.2019	Endring
700080	Mellomværende med statskassen	-711 654	-775 115	63 461

* Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter (gjelder både for utgiftskapitler og inntektskapitler). 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	1 250 000	25 700 000	26 950 000

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

Kapittel og post	Mer- utgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belast- ningsfull- makter(-)	Mer- utgift(-)/ mindre- utgift etter avgitte belast- ningsfull- makter	Fullmakt til å overskride bevilgning med overtid, reisetid og timelønn for november 2020*	Sum grunnlag for over- føring	Maks. overførbart beløp **	Mulig over- førbart beløp beregnet av virksom- heten
0045 01	2 321 211	-2 035 950	285 261	45 340	330 601	1 285 000	331 000

* Denne kolonnen er kun aktuell for virksomheter som er lønnskunde av DFØ og som er berørt av omleggingen av utbetalingsløsningen i DFØ. DFØ har i 2020 endret utbetalingsløsningen for overtid, reisetid og timelønn. Dette medfører at virksomheter som er lønnskunder av DFØ for regnskapsåret 2020 vil utbetale overtid for 13 måneder (november og desember 2019 og januar til november 2020). Berørte virksomheter har fått fullmakt til å overskride bevilgning i 2020 tilsvarende engangseffekten knyttet til omlegging av utbetalingsløsningen i DFØ.

** 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 i Note B:

Avgitte belastningsfullmakter (utgiftsført av andre):

Sivilombudsmannen (SOM) belaster Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) på kapittel 45 post 01 for utgifter ifm. samlokalisering og administrative tjenester. Den avgitte belastningsfullmakten fra NIM til SOM er på NOK 2 040 000. Se Note 3 for detaljert oppstilling av den avgitte belastningsfullmakten.

Mulig overførbart beløp:

Kolonnen er sum mindreutgift 2020 + fullmakt til å overskride bevilgning med overtid, reisetid og timelønn for november 2020, avrundet til nærmeste hele tusen. Jf. IX Fullmakt om utbetalingsløsning for overtid, reisetid og timelønn i 2020 under Finansdepartementets fullmakter til å overskride gitte bevilgninger i Prop. 1 S (2019–2020).

Oppstilling av artskontorapporteringen 2020

	Note	2020	2019
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	18 340 983	17 892 574
Andre utbetalinger til drift	3	5 769 263	4 832 632
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		24 110 246	22 725 206
Netto rapporterte driftsutgifter		24 110 246	22 725 206
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	517 259	312 493
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	1 284	2 212
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		518 543	314 705
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		518 543	314 705
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	509
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		0	509
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	2020	2019
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		33 300	28 407
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		1 867 677	1 818 719
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		1 006 754	830 110
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		-894 222	-1 017 015
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		23 734 567	22 022 387
Oversikt over mellomværende med statskassen			
<i>Eiendeler og gjeld</i>		2020	2019
Fordringer		0	0
Kontanter		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-730 644	-775 115
Skyldige offentlige avgifter		0	0
Annen gjeld		18 990	0
Sum mellomværende med statskassen	8	-711 654	-775 115

Noter

Note 1 Innbetalinger fra drift

	2020	2019
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

	2020	2019
Lønn	14 750 254	14 752 530
Arbeidsgiveravgift	1 867 677	1 818 719
Pensjonsutgifter*	1 696 748	1 637 006
Sykepenges og andre refusjoner (-)	-240 097	-572 452
Andre ytelser	266 400	256 772
Sum utbetalinger til lønn	18 340 983	17 892 574
Antall utførte årsverk:	19,23**	17,97

*** Nærmere om pensjonskostnader**

Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2020 er 12 prosent. Premiesatsen for 2019 var 12 prosent.

**** Endret rapporteringsmodell årsverk**

NIM har i koronaåret 2020 prioritert om reise-, møte- og arrangementsbudsjettet til lønn og investeringer.

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	2020	2019
Husleie	376 512	307 192
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	989 022	51 360
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	36 721	71 170
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstyrsanskaffelser	178 365	140 261
Leie av maskiner, inventar og lignende	233 027	271 683
Kjøp av konsulent tjenester	312 905	371 895
Kjøp av andre fremmede tjenester	1 737 935	1 160 771
Reiser og diett	207 785	358 695
Øvrige driftsutgifter	1 696 992	2 099 605
Sum andre utbetalinger til drift	5 769 263	4 832 632

I andre utbetalinger til drift inngår ikke driftsutgifter belastet av Sivilombudsmannen på kap. 45.
Disse driftsutgiftene omfatter:

	2020	2019
Leie lokaler, lys, varme, renhold, vakthold, vaktmestertjenester	1 983 238	1 853 423
Kjøp av lønns- og regnskapstjenester	17 175	27
Kontorrekvisita	106	412
Annen kontorkostnad	3 969	18 715
Telefoni, datakomm, samb., internett	26 840	
Porto	4 621	
Sum	2 035 950	1 872 577

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	2020	2019
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Renteinntekter		
Valutagevinst		
Annen finansinntekt		0
Sum innbetaling av finansinntekter	0	0
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	1 284	2 212
Valutatap	0	0
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	1 284	2 212

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	2020	2019
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende*	517 259	312 493
Sum utbetaling til investeringer	517 259	312 493
<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>	2020	2019
Kapitalinnskudd		0
Obligasjoner		
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

* **Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende**

NIM har i koronaåret 2020 prioritert om reise-, møte- og arrangementsbudsjettet til lønn og investeringer.

Note 6 Innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	2020	2019
Tilfeldige og andre inntekter*	0	509
Sum innkreivingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	509

* Beløpet i 2019 gjelder tilgodehavende etter endelig avslutning av en konto som tilhørte Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, som fra 1.1.2017 ble integrert med Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	2020	2019
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

	31.12.2020	31.12.2020	
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellom- værende 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	-266 842	0	-266 842
Skyldig skattetrekk	-730 644	-730 644	0
Skyldige offentlige avgifter	0	0	0
Annen kortsiktig gjeld	18 990	18 990	0
Sum	-978 496	-711 654	-266 842
Sum	-978 496	-711 654	-266 842

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

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 desember 2019.

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

- a) Regnskapet følger kalenderåret.
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret.
- c) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.
- d) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.

Oppstillingene av bevilgnings- og artskonto rapportering 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. Bruttobudsjeterte 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.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Noten viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskontro) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifikasjon av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøpstransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.

Norges institusjon for menneskerettigheter

Årsmelding 2020

Papir: 130 g Scandia 2000

Layout og trykk: 07 Media

NIMs årsmelding for 2020 beskriver hendelser, utviklingstrekk og data som knytter seg til 2020.

I hovedsak er alle kildeinnsamlinger avsluttet

31. desember 2020. Noen steder, der det er

nødvendig for sammenhengens skyld,

inkluderer årsmeldingen informasjon om kilder

som knytter seg til året 2021 frem til 1. mars.

