

Årbok

om menneskerettigheter i Norge 2010

Norsk senter for menneskerettigheter



UNIVERSITETET
I OSLO

Norsk senter for menneskerettigheter

INNHOOLD

FORKORTELSER	9
FORORD	11
INNLEDNING	14
KILDER	16
I ENKELTE PROBLEMOMRÅDER I 2010	21
1. Politiarrest	21
2. Frihetsberøvelse av utlendinger	26
3. Tvang i psykiatrien	29
4. Grunnloven § 97 og internasjonale kjerneforbrytelser	34
5. Datalagringsdirektivet	35
6. Tros- og livssynsfrihet for barn og minoriteter	39
7. Behandlingen av klager ved valg	41
8. Personer uten lovlig opphold i Norge	44
9. Kystfiskeutvalget og sjøsamenes kultur	49
II NYE TRAKTATFORPLIKTELSER OG INTERNASJONAL RAPPORTERING MV.	52
1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSER	52
1.1 Arbeidet med nordisk samekonvensjon	52
1.2 Arbeidet med klageordning til FNs barnekonvensjon	52
1.3 Ikrafttredelse av konvensjonen om klaseammunisjon	53
1.4 Prosessen med ratifikasjon av sentrale konvensjoner og tilleggsprotokoller	53
2. RAPPORTERING TIL INTERNASJONALE OVERVÅKINGSORGANER	57
2.1 Statsrapporter i 2010	57
2.2 Supplerende rapporter i 2010	60
3. ANBEFALINGER FRA INTERNASJONALE OVERVÅKINGSORGANER	61
4. INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE	63

III	SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER	65
1.	RETTE TIL LIV	65
1.1	Høring om NOU 2010: 3 Drap i Norge i perioden 2004–2009	66
1.2	Høring om forslag om etterforskningsplikt ved barnedød	67
1.3	Sivilombudsmannens uttalelse om politiets maktbruk	68
1.4	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	69
2.	FORBUDET MOT TORTUR ELLER UMENNESKELIG ELLER NEDVERDIGENDE BEHANDLING ELLER STRAFF	70
2.1	Ikrafttredelse av krisesenterloven	71
2.2	Høyesterettskjennelse om utlevering av serbisk asylant fra Norge til Kosovo	71
2.3	Høyesterettskjennelse om betydningen av sittediden i politiarresten for forholdsmessigheten av fortsatt fengsling	73
2.4	Høyesterettskjennelse om prøving av isolasjon etter avsluttet isolasjon	74
2.5	Sivilombudsmannens uttalelse om sittediden i politiarrest	75
2.6	Norges rapporter til FNs torturkomité	75
2.7	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	77
2.8	Europarådets torturkomité til Norge i 2011	78
3.	FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID	79
3.1	Ikrafttredelse av ny utlendingslov og forskrift – ofre for menneskehandel	81
3.2	Rundskriv om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel	81
3.3	Høyesterettsdom om straffeutmåling for grov menneskehandel til prostitusjon	81
3.4	Høyesterettsdom om utmåling av oppreisning i sak om grov menneskehandel til prostitusjon	82
3.5	Anbefalinger fra FNs barnekomité	83
3.6	Handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)	85
4.	VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØELSE	85
4.1	Rundskriv om prøveløslatelse av fengslede utlendinger når utvisningsvedtak ikke kan gjennomføres	87
4.2	Høring om utvidelse av virkeområdet for strafferettslige særreaksjoner	88
4.3	Høring om etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling	89
4.4	Høyesterettskjennelse om lovligheten av fortsatt varetektfengsling ved manglende underretning om pågripelsesgrunner	91
4.5	Høyesterettsdom om lang saksbehandlingstid i ankesak om løslatelse fra forvaring	92
4.6	Sivilombudsmannens uttalelse om sittediden i politiarrest	94
4.7	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	94
4.8	Lovutvalg for vurdering av regler om tvang mv. innen psykisk helsevern	95

5.	RETTE TIL RETTFERDIG RETTERGANG	96
5.1	Lovendring om begrunnelse av ankenektelser i lagmannsretten mv.....	97
5.2	Høyesterettsavgjørelser om begrunnelsesplikten.....	98
5.3	Høyesterettsdom om dommers habilitet	102
5.4	Høyesterettskjennelse om oppnevning av sakkyndig	103
5.5	Høyesterettskjennelse om fortsatt varetektsfengsling og rettergang innen rimelig tid.....	104
5.6	Høyesterettsdom om dokumentinnsyn i tilleggsskattesak	105
5.7	Høyesterettsdom om kontradiksjon ved dommeravhør	106
5.8	Sivilombudsmannens uttalelse om tilleggssavgift og uskyldspresumsjonen i EMK.....	107
5.9	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	109
5.10	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité.....	109
5.11	Lovutvalg skal vurdere juryordningen.....	110
6.	FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGING	111
6.1	Høyesterettsavgjørelser om forbudet mot gjentatt straffeforfølgning	111
7.	RETTE TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL	116
7.1	Høring om utvidet instruksjonsrett over Utlendingsnemnda.....	116
7.2	NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingsaker	118
8.	KRAVET OM LOVHJEMMEL FOR STRAFF OG FORBUDET MOT STRAFF MED TILBAKEVIRKENDE KRAFT	120
8.1	Høyesterettsdom om tolkning av narkotikalistens og kravet om lovhjemmel for straff.....	120
8.2	Høyesterettsdom om krigsforbrytelser og tilbakevirkende kraft	121
9.	VERN ET PRIVATLIV OG FAMILIELIV	123
9.1	Lovforslag om gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv	124
9.2	Høring om tilgang til opplysninger i helseregistre	126
9.3	Høyesterettsdom om vern av privatlivets fred i lokalhistorisk bok	128
9.4	Høyesterettskjennelse om gjenåpning av ærekrenkelsessak etter EMD-avgjørelse	130
9.5	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	131
9.6	EMDs dom i Aune mot Norge	132
9.7	Sak i media: Ambassadesaken – påstand om ulovlig overvåking.....	134
10.	RETTE TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET	135
10.1	Endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse	136
10.2	Høring om endringer i gravferdsloven og kirkeloven	137
10.3	Høring om bruk av religiøse plagg i domstolene	137
10.4	Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om religiøse hodeplagg i politiet.....	138
10.5	Nytt utvalg for tros- og livssynspolitikken	140

11.	RETTE TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET	140
11.1	Opphevelse av konsesjonsordningen for omsetning av video.....	141
11.2	Høyesterettsdom om hensynsløs adferd og ytringsfrihet	141
11.3	Høyesterettskjennelse om pressens kildevern	143
11.4	Sivilombudsmannens uttalelse om skriftlig advarsel etter publisering av kronikk	144
11.5	EMDs avvisningsavgjørelse i Furuholmen mot Norge	146
11.6	NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte	147
12.	RETTE TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET	148
12.1	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 87.....	149
12.2	Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité	150
13.	VERNET OM EIENDOMSRETTE	151
13.1	Høyesterettsdom om rederibeskatning og tilbakevirkning	152
14.	RETTE TIL Å STEMME VED FRIE VALG	154
14.1	Høring om evaluering av valget i 2009 og forslag til endringer i valgloven ..	155
14.2	Høring om utredning av en sentral valgenhet	156
14.3	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	157
14.4	Rapport fra Venezia-kommisjonen og OSSE om norsk valglovgivning	157
15.	RETTE TIL STATSBOGERSKAP	158
15.1	Ikrafttredelse av endringer i statsborgerforskriften	159
15.2	Sivilombudsmannens uttalelse om statsborgerskap for barn ved uavklart identitet	160
15.3	Sivilombudsmannens uttalelse om oppholds krav for statsløse	162
15.4	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	163
IV	ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER	164
1.	RETTE TIL EN TILFREDSSTILLEDE LEVESTANDARD	164
1.1	Ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen	165
1.2	Lovendringer om lavinnskuddsboliger	166
1.3	Oppheving av husleiereguleringsloven	166
1.4	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité	167
1.5	Utvalg til å utrede boligpolitikken	167
2.	RETTE TIL HELSE	168
2.1	Høring om ny samleforskrift for psykisk helsevern	169
2.2	Høring om Stoltenberg-utvalgets rapport om narkotika	170
2.3	Høring om forslag til ny folkehelse lov	170
2.4	Høring om forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov	171
2.5	Høring om helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet	172
2.6	Høyesterettsdom om pleie og stell mot pasientens vilje	174

2.7	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	175
2.8	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité.	176
2.9	Anbefalinger fra FNs barnekomité.	176
3.	RETTE TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER.	177
3.1	Lovendringer om muligheter til å kombinere arbeid med omsorgsoppgaver	178
3.2	Lovendringer om begrensning av midlertidige ansettelser	179
3.3	Høring om medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.	179
3.4	Høring om konsekvenser av EUs vikarbyrådirektiv	180
3.5	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 98	180
3.6	Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité	181
4.	RETTE TIL UTDANNING	182
4.1	Lovendringer om leksehjelp mv.	183
4.2	Høring om NOU 2010: 7 Mangfold og mestring	183
4.3	Høring om kompetansekrav for undervisning mv.	184
4.4	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité.	185
4.5	Kartlegging av menneskerettsundervisning i skolen og høyere utdanning	186
5.	RETTE TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET	187
V	DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN	188
1.	DISKRIMINERINGSFORBUDET	188
1.1	Endring i arbeidsmiljøloven vedrørende homofile og kvinner i trossamfunn	189
1.2	Høyesterettsavgjørelser om aldersdiskriminering	190
1.3	Høyesterettskjennelse om verneting i utlendingsaker	192
1.4	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 111.	194
1.5	NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern – oppfølging.	195
1.6	Utvalg skal utrede norsk likestillingspolitikk	195
1.7	Utvalg skal utrede regulering av smittsomme sykdommer i straffeloven ...	196
2.	FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN	196
2.1	Endring i likestillingsloven – forbud mot å spørre om graviditet mv. ved ansettelse.	197
2.2	Endring i folketrygdloven – foreldrepengoordningen	198
2.3	Endring i folketrygdloven – kvalifiseringsgrunnlaget for dagpenger	198
2.4	Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om avlønning av kvinnelig SFO-leder	198
2.5	Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om kjønnsdiskriminering ved boligkjøp.	199

2.6	Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om manglende tilrettelegging for amming	200
2.7	Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 100.	201
2.8	Norges åttende rapport til FNs kvinnediskrimineringskomité	201
2.9	Stortingsmelding om likelønn.	203
2.10	Kvinnepanelets rapport.	204
3.	FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING	204
3.1	Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om tildeling av fastlegehjemmel.	205
3.2	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om statsløs arbeidstaker	205
3.3	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om utleie av bolig ...	206
3.4	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité	207
3.5	Oppfølging av Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)	208
3.6	Utvalg for inkluderings- og integreringspolitikken.	209
4.	URFOLK	209
4.1	Ny lov om energiproduksjon til havs	210
4.2	Høring om samiske barns språk og kultur i barnevernet	211
4.3	Arbeidet med nordisk samekonvensjon	211
4.4	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	212
4.5	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité.	212
4.6	Anbefalinger fra ILOs ekspertkomité.	213
4.7	Anbefalinger fra FNs permanente forum for urfolkssaker	214
4.8	Stortingsmelding om Sametingets virksomhet	214
5.	NASJONALE MINORITETER	215
5.1	Rapportering til Europarådet om rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter	216
5.2	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	217
5.3	Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité.	217
5.4	Anbefalinger fra Europarådets ministerkomité om minoritetsspråkpakten ..	218
5.5	Etablering av Samråd for rom	219
6.	BARN	219
6.1	Ny vergemålslov	221
6.2	Endringer i barneloven mv.	221
6.3	Endringer i barnevernloven	222
6.4	Endringer i pasientrettighetsloven.	222
6.5	Endringer i straffeloven	222
6.6	Rundskriv om utlendingsforskriften	223
6.7	Rundskriv om asylsøkerbarns rettigheter etter barnevernloven.	223
6.8	Høring om utvidet bruk av politiattester i barnevernet	223
6.9	Høring om kompetanseutvikling i barnevernet.	224

6.10	Høring om forslag til revidert rettighetsforskrift	225
6.11	Høring om NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste	226
6.12	Høring om sentre for foreldre og barn	227
6.13	Høring om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge	227
6.14	Ratifikasjon av konvensjon om internasjonal innkreving av underholdsbidrag.....	228
6.15	Sivilombudsmannens uttalelse om statsborgerskap for barn ved uavklart identitet.....	228
6.16	Anbefalinger fra FNs barnekomité	228
6.17	Stortingsmelding om vold og overgrep mot barn.....	231
6.18	Offentlig utvalg skal utrede unges makt og deltakelse.....	231
6.19	Etablering av barnevernspanel	231
7.	FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER	232
7.1	Ny vergemålslov	233
7.2	Nye standarder for universell utforming	234
7.3	Høring om styrking av utdanningsstøtten for personer med nedsatt funksjonsevne	235
7.4	Høring om NOU 2010: 5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering	236
7.5	Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om NAVs praksis ved stønad til motorkjøretøy	237
7.6	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om nedsatt funksjonsevne i fengsel	237
7.7	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om manglende tilrettelegging av skole	239
7.8	Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om universell utforming av gågate i by	240
7.9	Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	241
7.10	Nytt informasjons- og utviklingsprogram (2010–2012) for mennesker med utviklingshemming.....	241
8.	FLYKTNINGER OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN.....	242
8.1	Ikrafttredelse av endringer i utlendingslovgivningen	244
8.2	Lovendring om gjennomføring av returdirektivet	244
8.3	Høring om utvidet instruksjonsrett over Utlendingsnemnda.....	245
8.4	Høring om adgangen til frihetsberøvelse etter utlendingsloven	245
8.5	Høring om enkelte endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften ..	247
8.6	Høyesterettsdom om misbruk av asylinstituttet som straffeskjerpene omstendighet	247
8.7	Høyesterettsdom om opphør av flyktningstatus ved endringer i personlige forhold.....	248
8.8	Høyesterettsdom om utvisning	249
8.9	Sivilombudsmannens uttalelse om politiets utlendingsinternat på Trandum	250
8.10	EMDs avvisningsavgjørelse i O.M. mot Norge	252

8.11 Norges rapporteringer til FNs torturkomité	253
8.12 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité	255
8.13 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité.....	255
8.14 Anbefalinger fra FNs barnekomité.....	256
8.15 NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingsaker	257
8.16 Stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitik	257
VI NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR	259
1.1 Høring om bedrifters rapportering om samfunnsansvar	260
1.2 Styrking av Kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper	260
1.3 Nye informasjonssider om selskapers samfunnsansvar i utlandet	261
1.4 Nye etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland	262
1.5 Utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland	262
1.6 Opphevelse av utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland	264
VEDLEGG	265
1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001.....	265
2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER	268
3. DOMMER MOT NORGE I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2010	272
4. INTERNETTADRESSER	274

FORKORTELSER

BK	FNs barnekonvensjon
ECRI	Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse
EMD	Den europeiske menneskerettighetsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon
CEACR	ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommendasjoner
CPT	Den europeiske torturkomiteen
CRPD	FNs konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter
ECOSOC	FNs økonomiske og sosiale råd
FN	De forente nasjoner
GRETA	Europarådets ekspertgruppe mot menneskehandel
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
KDK	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
MRL	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
RESP	Den reviderte europeiske sosialpakt
RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjon
RKNM	Europarådets rammekonvensjon om beskyttelsen av nasjonale minoriteter
SMR	Norsk senter for menneskerettigheter
SP	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter
TK	FNs torturkonvensjon
UNESCO	FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur
UNICEF	FNs barnefond
UPR	Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FORORD

Norsk senter for menneskerettigheter har siden 2004 utgitt en årbok om menneskerettigheter som ledd i overvåkingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge. Denne årboken gir en oversikt over utviklingen i 2010 for Norges del når det gjelder de mest sentrale rettighetsområdene som de internasjonale menneskerettighetene dekker. I tillegg til den faktiske beskrivelsen, trekker årboken også frem enkelte problemområder som har stått sentralt i året som gikk og angir senterets anbefalinger til oppfølging fra myndighetenes side. Vi peker bl.a. på utfordringer ved politiets omfattende bruk av glattcelle, omfanget av tvangsmessig behandling innen psykisk helsevern, datalagringsdirektivets konsekvenser for personvernet, uavklarte rettigheter for personer uten lovlig opphold, mangel på uavhengig behandling av valgelaterte klager og behovet for å sikre kystsamenes kultur. På et mer overordnet nivå, vil vi benytte anledningen her til å peke på et bekymringsfullt utviklingstrekk og en institusjonell utfordring som begge følger oss inn i 2011.

Det er særlig én problemstilling som er viktig å trekke frem når det gjelder utviklingen av situasjonen for menneskerettigheter i Norge, nemlig norske myndigheters økte tilbakeholdenhet når det gjelder nye menneskerettighetsinstrumenter. I årbokens del II gis en oversikt over prosessene med ratifikasjon av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og protokoller som viser at Norge i 2010 praktisk talt har stilt alt arbeid i bero når det gjelder å slutte seg til nye menneskerettighetsforpliktelser. Allerede i fjorårets årbok uttrykte senteret bekymring for denne utviklingen. Bildet omfatter blant annet manglende ratifisering av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og tilleggsprotokollene til FNs torturkonvensjon og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Tilsvarende har norske myndigheter inntatt en passiv rolle i forbindelse med forhandlingene om en ny klagemekanisme knyttet til FNs barnekonvensjon.

Norge har tradisjonelt vært en pådriver i det internasjonale samfunn for at stater skal forplikte seg etter menneskerettighetskonvensjonene, og har dette som en sentral målsetning for sin utenrikspolitikk. Det er forståelig at myndighetene vil gjennomføre grundige analyser av konsekvensene før man påtar seg nye traktatforpliktelser, men dette blir nå

stadig oftere brukt som begrunnelse for å avvise eller utsette ratifisering. I 2010 inntok regjeringen en mer direkte negativ holdning til å gjøre menneskerettighetsinstrumenter mer forpliktende for Norge. I Stortingets spørretime 1. desember 2010 uttrykte utenriksministeren på regjeringens vegne skepsis til hensiktsmessigheten av tilleggsprotokollene til Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen. Mest oppsiktsvekkende var begrunnelsen, nemlig at slik tilslutning kunne innebære en «innsnevring av det nasjonale demokratiske handlingsrom».

Vi kan ikke se at dette argumentet er så tungtveiende. Norge har allerede inkorporert konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og barnekonvensjonen i menneskerettighetsloven med forrang foran annen lovgivning. Det betyr at konvensjonenes bestemmelser allerede i dag kan prøves rettslig for norske domstoler. FN kan ikke behandle en klage før den har vært prøvet ved norske rettsinstanser, og hvis klagen likevel behandles, skal vurderingen ta tilbørlig hensyn til nasjonale forhold. Hvis Norge deretter skulle bli utsatt for internasjonal kritikk, vil det mest sannsynlig utgjøre en sunn justering av norsk praksis heller enn et dypt inngrep i det norske demokratiet.

Det er alvorlig at staten ikke vil tilkjenne egne borgere en rett til å få internasjonal prøving av om deres rettigheter er innfridd. I tillegg er det svært alvorlig at Norge ved å innta en ny holdning til dette bidrar til å svekke gjennomslaget for disse ordningene internasjonalt, der de behøves i enda større grad enn i Norge.

Dette åpner for en bred debatt om hvorfor stater skal påta seg forpliktelser til å forsvare menneskerettighetene og hvor omfattende disse forpliktelsene skal være. Det er problemstillinger som står sentralt i det av senteret initierte forskningsprosjektet *Should States Ratify Human Rights Conventions* og i arbeidet til Stortingets menneskerettighetsutvalg, hvor bl.a. senterets forsker Jan Helgesen er medlem.¹ Utvalget ble oppnevnt i 2009, og skal komme med forslag til hvordan menneskerettighetene kan styrkes i Den norske grunnloven innen utgangen av 2011. Vi ser med spenning frem til hvordan utvalget ivaretar sin oppgave, og bidrar til en styrking av menneskerettighetene i Norge i det kommende århundret.

Den institusjonelle utfordringen vi står overfor knytter seg til Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Norsk senter for menneskerettigheter er i dag både et forskningssenter ved Universitetet i

1 Utvalgets mandat og sammensetning er tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Pressemeldinger/2008-2009/Menneskerettighetsutvalg/>

Oslo og en uavhengig nasjonal institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001.² Rollen som nasjonal institusjon er en oppfølging av anbefalinger fra FNs generalforsamling gitt i de såkalte Paris-prinsippene som legger spesielt vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter i arbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene.³

Det har gjennom flere år vært en diskusjon om hvordan senteret som grunnenhet ved Universitetet i Oslo på best mulig måte også kan fungere som nasjonal institusjon, og om denne rollen i det lange løp lar seg forene med Paris-prinsippene slik disse nå tolkes internasjonalt. I desember 2009 anmodet vi Utenriksdepartementet om en gjennomgang av vår rolle som nasjonal institusjon med sikte på å få et grunnlag for en vurdering av alternative organisasjonsmodeller. Anmodningen ble også begrunnet med at vi skal opp til re-akkreditering som nasjonal institusjon innenfor FN-systemet i 2011. Et utvalg ledet av Nora Sveaass, forsker ved Universitetet i Oslo og medlem av FNs torturkomité, ble oppnevnt i juni 2010. Utvalget leverte sin rapport i mars 2011 med forslag om at senteret avviker sin rolle som nasjonal institusjon og at det opprettes en menneskerettighetskommisjon etter mønster fra flere andre europeiske land.⁴ Senterets styre har støttet denne hovedkonklusjonen, og for 2011 vil oppfølgingen av denne rapporten nasjonalt og i forhold til FN stå sentralt i senterets arbeid med organisasjonsutvikling i påvente av en ny modell. Siktemålet må være å komme frem til en forbedret modell for arbeidet som nasjonal institusjon i Norge, uten at dette svekker det universitetsbaserte menneskerettighetsarbeidet.

Nils A. Butenschøn
Direktør

2 Kongelig resolusjon av 21. september 2001 er tilgjengelig i Vedlegg 1 bakerst i årboken.

3 FNs generalforsamlings resolusjon 48/134 av 20. desember 1993, Paris-prinsippene, er tilgjengelig på www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm

4 Utvalgets rapport er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/om/docs/NINorwayFinalUD-14.03.11.pdf>

INNLEDNING

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001.⁵ Dette er en oppfølging av anbefalinger fra FNs generalforsamling gitt i de såkalte Paris-prinsippene.⁶ En sentral del av mandatet som nasjonal institusjon er å overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge. *Årbok om menneskerettigheter i Norge* er et viktig ledd i dette overvåkingsarbeidet.

Årbok om menneskerettigheter i Norge 2010 er grovt sett delt i tre. I den første delen av årboken behandles noen av de menneskerettslige utfordringene som senteret mener har stått særlig sentralt i Norge i året som har gått. Senteret gir i denne delen en analyse av de faktiske forhold og kommer med anbefalinger til norske myndigheter. I den andre delen av årboken følger en oversikt over nye traktatforpliktelser, pågående ratifikasjonsprosesser, rapporteringer til og anbefalinger fra internasjonale overvåkingsorganer samt uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge i 2010. Den tredje og siste delen gir en beskrivende omtale av sentral utvikling i 2010 når det gjelder den rettslige beskyttelsen av menneskerettigheter i Norge. Omtalen er basert på et utvalg kilder sortert etter sivile og politiske rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, forbudet mot diskriminering og vern om særskilte grupper, og næringslivets samfunnsansvar.

Årboken er utarbeidet og redigert av de juridiske rådgiverne Magnus Forberg Andersen og Vibeke Musæus med fungerende leder for nasjonal institusjon Kristin Høgdahl som medredaktør. Førstekonsulent Johannes Nilsen har utført grunnarbeidet med innsamling og systematisering av materialet samt bidratt med tekstskriving. Redaksjonen har videre hatt god hjelp av vitenskapelig assistent Ida Marstein, som også har bidratt i skrivearbeidet. Informasjonsleder Christian Boe Astrup har hatt det tekniske produksjonsansvaret. I tillegg har flere fagpersoner ved SMR kommet med bidrag og innspill til arbeidet. SMR retter en stor takk til en rekke personer innen den offentlige sektor, ombudene,

5 Kongelig resolusjon av 21. september 2001 er tilgjengelig i Vedlegg 1 bakerst i årboken.

6 FNs generalforsamlings resolusjon 48/134 av 20. desember 1993, Paris-prinsippene, er tilgjengelig på www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm

Sametinget, frivillige organisasjoner og universitetet for øvrig som har kommet med nyttige innspill og grunnlagsinformasjon til årboken.

Det er Norsk senter for menneskerettigheters håp at årboken kan tjene som et nyttig oppslagsverk, og at den gir et tilstrekkelig dekkende bilde av menneskerettighetenes plass i Norge. Det er også senterets håp at boken vil være til inspirasjon, både for dem som søker å realisere sine rettigheter, og for dem på myndighetenes side som står ansvarlige for gjennomføringen.

Virksomheten til Norsk senter for menneskerettigheter bygger på de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene. Menneskerettighetskonvensjonene og praksis fra tilsynsorganer opprettet i medhold av disse er derfor utgangspunkt for årboken. Også den norske Grunnloven, som står over annen norsk lovgivning, verner enkelte menneskerettigheter. Derfor danner også Grunnlovens menneskerettighetsvern et utgangspunkt for arbeidet med årboken.

Årboken baserer seg på etterprøvbare kilder. Det er et begrenset antall kilder som er benyttet. Likevel er det et omfattende materiale. Årboken baserer seg på følgende kilder:

1. Ny lovgivning

En vesentlig del av norske myndigheters gjennomføring av menneskerettsforpliktelser skjer gjennom ny lovgivning. En kartlegging av nye lovinitiativer er vesentlig for årboken. Årboken gir oversikt over forslag til ny lovgivning fremsatt av regjeringen og lovgivning som er endelig vedtatt av Stortinget. Fremstillingen av nye lovinitiativer suppleres av relevante høringsuttalelser der uttalelsene særlig berører menneskerettslige forhold.

2. Nye traktatforpliktelser

Det skjer en kontinuerlig regelutvikling på det internasjonale planet. Nye menneskerettighetsforpliktelser skapes og vedtas innenfor rammene av internasjonale organisasjoner som FN og Europarådet. Norske myndigheters tilslutning til nye internasjonale forpliktelser vil også på lengre sikt få betydning for menneskerettighetssituasjonen i Norge. Årboken gir derfor en oversikt over eventuelle nye menneskerettighetsforpliktelser i form av traktater Norge har sluttet seg til samt vedtakelse av nye traktater som det er aktuelt for Norge å slutte seg til.

3. Domstolspraksis

Myndighetenes oppfølging av menneskerettighetene kan også vurderes opp mot hvordan norske domstoler forholder seg til menneskerettslige normer når de tar stilling til tvister mellom privatpersoner og offentlige myndigheter. Avgjørelsene illustrerer ofte menneskerettighetenes gjennomslagskraft. Dessuten er rettsavgjørelser gjerne et uttrykk for en av statsmaktens syn på menneskerettighetene. Årboken bygger derfor på

den informasjonen som kan innhentes om rettsavgjørelser i 2010 fra Høyesterett og Høyesteretts ankeutvalg, der internasjonale menneskerettighetsstandarder er blitt påberopt og/eller anvendt.

4. Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) er gjennom lov gitt et særskilt mandat til å vurdere menneskerettighetsaspekter ved forvaltningens praksis. Sivilombudsmannens uttalelser blir generelt tillagt stor vekt av myndighetene i senere saker. Derfor bygger årboken også på praksis fra Sivilombudsmannen der internasjonale menneskerettighetsnormer eller Grunnlovens rettighetsbestemmelser er behandlet.

5. Praksis fra andre statlige ombud og klageorganer

I Norge har vi flere ulike ombuds- og klageordninger. Enkelte av disse har relativt ofte befatning med forhold knyttet til hvordan menneskerettighetene håndheves av forvaltningen. Dette gjelder i første rekke Likestillings- og diskrimineringsombudet, Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Barneombudet. Årboken bygger derfor også på informasjon innhentet i forbindelse med saker behandlet av disse organene.

6. Rapporter til internasjonale overvåkingsorganer

Flere av menneskerettighetskonvensjonene pålegger den norske regjeringen å sende inn periodiske rapporter til konvensjonenes egne overvåkingsorganer om hvordan Norge selv ser på situasjonen for menneskerettighetene under de ulike konvensjonene. Statsrapportene gir omfattende informasjon om hvor og hvordan konvensjonsforpliktelsene utfordrer myndighetenes egen virksomhet.

Frivillige organisasjoner og andre uavhengige instanser som ombud og nasjonale institusjoner for menneskerettigheter har anledning til å oversende supplerende rapporter, eller såkalte «skyggerapporter», til de internasjonale overvåkingsorganene. Disse skyggerapportene kan bidra med tilleggsinformasjon og peke på forhold som ikke er tatt opp av staten selv.

Norge har rapporteringsplikt under følgende konvensjoner:

- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP);
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK);
- FNs torturkonvensjon (TK);
- FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK);
- FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK);
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK);
- FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om salg av barn;
- FNs barnekonvensjons tilleggskonvensjon om barn i væpnet konflikt;

- Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP);
- Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk;
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter;
- ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid;
- ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid;
- ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten;
- ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger;
- ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi;
- ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke;
- ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting;
- ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid;
- ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkning og stammefolk.

I tillegg er Norge forpliktet til å rapportere til FNs menneskerettighetsråd i forbindelse med den universelle periodiske landgjennomgangen (UPR). Opprettelsen av denne mekanismen for regelmessige granskninger av menneskerettighetssituasjonen i samtlige av FNs medlemsland var en nyvinning som kom med opprettelsen av menneskerettighetsrådet i 2006. Alle medlemsstatene er med dette underlagt en plikt til hvert fjerde år å rapportere og la seg eksaminere av de andre statene om gjennomføringen av det enkelte lands menneskerettighetsforpliktelser.

Årbokens behandling av rapportene til de internasjonale overvåkingsorganene er begrenset til en omtale av de statsrapportene og supplerende rapportene som ble innlevert i 2010.

7. Anbefalinger fra internasjonale overvåkingsorganer

De fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene etablerer som nevnt egne overvåkingsorganer – komiteer – som påser at den enkelte stat etterlever de konvensjonsforpliktelser den har påtatt seg. En form for oppfølging i denne sammenhengen er at statenes regjeringer forplikter seg til å sende inn jevnlige rapporter om gjennomføringen av konvensjonenes forpliktelser. På bakgrunn av disse statsrapportene samt supplerende rapporter og høringer med ulike representanter fra regjeringen og det sivile samfunn, inkludert nasjonale institusjoner for menneskerettigheter, avgir tilsynsorganene rapporter (gjerne kalt *concluding observations*) for det enkelte land. Av disse rapportene fremgår komiteens egne synspunkter på den nasjonale oppfyllelsen av de menneskerettslige forpliktelsene som følger av konvensjonen. Komiteene gir også anbefalinger om hvilke skritt regjeringen bør ta for ytterli-

gere å sikre håndhevelse av de menneskerettighetsforpliktelser som følger av den aktuelle konvensjonen.

Årboken bygger på den informasjonen som finnes i anbefalinger og rapporter fra følgende overvåkingsorganer:

- FNs menneskerettighetskomité
- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
- FNs torturkomité
- FNs kvinnediskrimineringskomité
- FNs rasediskrimineringskomité
- FNs barnekomité
- Europarådets torturkomité
- Europarådets sosialrettskomité
- Europarådets ministerkomité
- Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse
- ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner

Årbokens behandling er begrenset til en omtale av de anbefalingene som kom i 2010.

8. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker

En annen form for sikring av offentlige myndigheters menneskerettighetsforpliktelser er internasjonale klagemekanismer for behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner som opplever brudd på sine menneskerettigheter. Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet slike klagemekanismer. Dommer og avgjørelser fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen er folkerettslig bindende for Norge, mens uttalelser fra de øvrige internasjonale tilsynsorganene ikke er det.

Årboken innhenter informasjon om uttalelser i klagesaker fremmet mot Norge for følgende internasjonale klageorganer:

- Den europeiske menneskerettighetsdomstol
- Europarådets sosialrettskomité
- FNs menneskerettighetskomité
- FNs torturkomité
- FNs kvinnediskrimineringskomité
- FNs rasediskrimineringskomité

Selv om uttalelsene er knyttet til helt spesifikke problemer og konflikter, kan de tvistene som fremmes for internasjonal behandling ofte være et uttrykk for problemer av mer generell og strukturell art i samfunnet. En forutsetning for internasjonal klagebehandling er at nasjonale rettsmidler er uttømt. Dette vil normalt innebære at nasjonale domstoler

også har behandlet konflikten, men ikke gitt privatpersonene medhold etter de aktuelle menneskerettslige forpliktelsene i saken. I noen tilfeller kan slike saker være en indikasjon på at norske myndigheter er i utakt med internasjonale krav, og da vil en uttalelse fra et internasjonalt organ kunne gi svar på om så er tilfellet. Uttalelsene er også viktige fordi norske myndigheter ofte føler seg forpliktet til å justere seg etter de signalene som er gitt av de internasjonale tvisteløsningsorganene.

9. Medieoppslag

Medienes kontrollfunksjon er viktig innenfor menneskerettighetsområdet. Mye av den debatten som føres om menneskerettighetenes stilling i Norge, finner sitt uttrykk gjennom mediene. Det er imidlertid ikke alltid slik at påstander om menneskerettighetsbrudd gir uttrykk for faktiske problemer. Det kan være behov for tilbakeholdenhet fra mediernes side i å videreformidle påstander om menneskerettighetsbrudd som ikke er i samsvar med rammene for menneskerettighetsbegrepet. På den annen side er også slike påstander en viktig del av menneskerettighetsdebatten i samfunnet. Det kan også være slik at forhold som dekkes i mediene, ikke vil være formulert som menneskerettighetsforhold, selv om de også kan ses fra denne synsvinkelen. Årbokens kildegrunnlag åpner også opp for å omtale et lite utvalg presseklipp fra riksavisene inneværende år, dersom de belyser viktige menneskerettslige problemstillinger.

10. Forskning, utredninger og lignende

Offentlig tilgjengelig materiale i form av publiserte utredninger, rapporter, notater og lignende fra ikke-statlige organisasjoner, offentlige ombud og departementer har vært en informasjonskilde til årboken. Tilsvarende gjelder forskningsmateriale, slik som publiserte artikler og bøker.

I ENKELTE PROBLEMMOMRÅDER I 2010

Denne delen av årboken er viet noen av de utfordringene som Norsk senter for menneskerettigheter mener har vært mest sentrale i Norge i 2010. De temaene som tas opp er:

1. Politiarrest
2. Frihetsberøvelse av utlendinger
3. Tvang i psykiatrien
4. Personer uten lovlig opphold
5. Datalagringsdirektivet
6. Grunnloven § 97 og internasjonale kjerneforbrytelser
7. Religionsfrihet i institusjoner
8. Behandlingen av klager ved valg
9. Kystfiskeutvalget og sjøsamenes kultur

1. Politiarrest

Bruken av politiarrest i Norge har ført til kraftig kritikk fra internasjonale organer, blant annet fra Europarådets torturkomité⁷ og FNs torturkomité,⁸ siden begynnelsen av 90-tallet. Både forholdene i cellene, den utstrakte bruken av dem samt mangelen på en tilfredsstillende statistikk, har vært – og fortsetter å bli – kritisert. Tilsvarende kom Sivilombudsmannen i en uttalelse så sent som i mai 2010 med kritikk av sittediden i politiarrest og mangelfull statistikk.⁹ Spørsmålet som i 2010 er reist fra flere hold er: Når skal myndighetene ta kritikken på alvor og gjøre noe med situasjonen? Europarådets torturkomité har meldt at neste besøk til Norge vil finne sted i 2011. Norsk senter for menneskerettigheters håp er at komiteen ikke skal behøve å gjenta sin kritikk enda en gang.

7 Rapportene fra komiteens besøk til Norge (i henholdsvis 1993, 1997, 1999 og 2005) er tilgjengelige på <http://www.cpt.coe.int/en/states/nor.htm>

8 Se blant annet anbefalingene fra FNs torturkomité av 12. juni 2002, tilgjengelige på <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CAT/C/CR/28/3>

9 Sivilombudsmannens uttalelse av 14. mai 2010, *Sittediden i politiarrest – hovedregelen om overføring til fengsel innen to døgn m.v.* (sak 2008/1775), tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no
Undersøkelsen ble påbegynt i 2008.

Nesten alle norske politiarrester er såkalte glattceller. Cellene er bygget for kortvarige opphold, og er i utgangspunktet ment for personer som ikke kan ta vare på seg selv på grunn av rus eller andre forhold. De sterile rommene er som regel strippet for interiør, bortsett fra en madrass og et toalett i et hjørne. Den innsatte har ikke mulighet til å regulere lyset og mister ofte begrepet om tid da eiendeler som klokke er fratatt vedkommende. Siktede i politiarresten er gitt visse grunnleggende rettigheter, som rett til helsetilsyn og advokat, at pårørende skal underrettes, at man skal kunne lufte seg og få en dusj.¹⁰ Advokatforeningen slår i sin årstale 2010 fast at disse rettighetene først og fremst finnes på papiret og i begrenset grad er tilgjengelige for den innsatte.¹¹ Oppholdet i politiarrest beskrives på denne bakgrunn ofte som fysisk og psykisk nedbrytende av den som har erfart det.

Det er flere menneskerettslige skranker for bruk av politiarrest og glattcelle. EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 om umenneskelig eller nedverdiggende behandling, EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 om retten til personlig frihet og sikkerhet, SP artikkel 10 om human behandling av frihetsberøvede, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 om retten til respekt for privatliv og familieliv, FNs torturkonvensjon, Europarådets torturforebyggingskonvensjon¹² og FNs barnekonvensjon (BK) legger alle begrensninger på myndighetenes bruk av politiarrest. Bestemmelsene i EMK, SP og BK står dessuten i en særstilling ved at de gjennom menneskerettsloven er inkorporert i norsk rett og gitt forrang fremfor annen lovgivning ved eventuell motstrid.

Hovedregelen etter nasjonal lovgivning er at ingen skal sitte i politiarrest i mer enn to døgn (48 timer).¹³ Innen fristens utløp skal den som er pågrepet og siktet for et straffbart forhold overføres til en ordinær fengselscelle. Unntak kan imidlertid gjøres der overføring av «praktiske grunner ikke er mulig». Det er således tale om et vidt formulert unntak som åpner for at økonomi og praktiske hensyn prioriteres på bekostning av en tilpasset og human behandling av pågrepne personer. Ifølge tall innhentet fra Oslo politidistrikt var det i Oslo alene 1228 overtredelser av 48-timersregelen i årets tre første kvartaler, noe som innebærer at 2010 ser ut til å bli nok et år med økning i regelbruddene. Tallmaterialet viser at de lengste oppholdene i glattcelle i 2010 var 10 dager – altså 8 dager over fristen etter gjeldende regelverk.

10 Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest, kapittel 2.

11 Advokatforeningens årstale 2010 «Varetekt – rettsstatens akilleshæl», tilgjengelig på http://advokatforeningen.no/PageFiles/17117/Advokatforeningens_Arstale2010.pdf

12 Konvensjonen inneholder ingen materielle bestemmelser, men etablerer en mekanisme for å styrke gjennomføringen av torturbestemmelsen i EMK artikkel 3.

13 Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest, § 3-1.

Tilgjengelige data avdekker således bekymringsverdige tall for bruken av politiarrest. Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn er det derfor særlig urovekkende at det ikke eksisterer en samlet statistikk over bruken av politiarrest i Norge, herunder hvor mange som settes i politiarrest årlig, hva slags celle de settes i, årsaken til innsettelsen og hvor lenge de sitter. Både Sivilombudsmannen, Advokatforeningen, Norsk senter for menneskerettigheter og Barneombudet har etterspurt slik statistikk fra myndighetene, og flere har gjort forsøk på å skaffe en oversikt basert på fragmentert tallmateriale. Advokatforeningen har fremskaffet tallmateriale for det totale antall innsettelse i politiarrest i 2009 samt hvor mange av disse som senere ble varetektsfengslet.¹⁴ Videre eksisterer statistikk over brudd på 48-timersregelen, men bare over dem som senere blir innsatt i fengsel ved kjennelse.¹⁵ Tallene viser at nesten halvparten satt lenger i politiarrest enn regelen tillater. For de som løslates uten å bli varetektsfengslet finnes ingen samlet statistikk, kun de refererte tallene over fra Oslo politidistrikt. Dette er etter senterets syn urovekkende og innebærer at det blir vanskelig å etterprøve om norske myndigheter overholder sine menneskerettslige forpliktelser.

Norsk senter for menneskerettigheter ønsker å understreke at politiarresten er beregnet på personer som verken er dømt for noe straffbart forhold eller har fått frihetsberøvelsen prøvet for retten. Retten til domstolskontroll av frihetsberøvelsen er nedfelt i internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgivning over hele verden. Adgangen til å plassere en person i politiarrest er et unntak fra dette grunnleggende rettssikkerhetskravet. Det er etter senterets syn et paradoks at det er i denne unntakssituasjonen at både skyldige og uskyldige personer blir plassert under slike uverdige og traumatiserende forhold, og ofte for en lengre periode enn regelen fastsetter. Senteret ønsker å påpeke at innsettelse på glattcelle i praksis innebærer isolasjon – ofte uten at det er nødvendig ut fra grunnlaget for pågripelsen, og i alle tilfelle uten at det skjer noen prosessuell vurdering av det konkrete behovet for glattcelle og isolasjon.

Mye av kritikken mot bruken av politiarrest har vært knyttet til torturbestemmelsen i EMK artikkel 3 blant annet fordi dette er tema for FN's og Europarådets torturkomiteer. Senteret vil påpeke at terskelen for krenkelse etter denne bestemmelsen er høy. Etter senterets syn vil det også være et spørsmål om bruken av glattcelle i mange tilfelle strider mot retten til respekt for privatliv og familieliv i EMK artikkel 8. For at oppholdet på glattcelle ikke skal innebære en krenkelse av bestemmelsen, må det blant annet være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Av relevans for nødvendighetsvurderingen vises særlig til unntaket fra 48-timersregelen der overføring av «praktiske grunner ikke er mulig»

14 Se Advokatforeningens årstale 2010 s. 4.

15 Se Kriminalomsorgens årlige statistikk, tilgjengelig på www.kriminalomsorgen.no

og den manglende vurdering av det konkrete behovet for glattcelle og isolasjon. Tilsvarende kan det stilles spørsmål om hvorvidt lovkravet i både EMK artikkel 8 og i artikkel 5 (om retten til personlig frihet og sikkerhet) kan sies å være oppfylt. I henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) innebærer lovkravet for det første at det må finnes nasjonale regler som regulerer og hjemler inngrepet. For det andre stilles krav til at rettsreglene skal være tilgjengelige, det vil si tilstrekkelig klare og presise, og at rettstilstanden er forutberegnelig.¹⁶ Sett i lys av at verken lov eller forskrift inneholder noen nærmere regulering av vilkårene for når en person kan plasseres på glattcelle, er det etter senterets syn tvilsomt om lovkravet kan sies å være oppfylt.

Innvingningene mot bruken av glattcelle gjør seg i enda større grad gjeldende overfor barn. Ifølge tall innhentet fra Barneombudet var barn innbragt i politiarrest over 2000 ganger i 2009. Det går videre frem at noen barn ble holdt i politiarrest så lenge som 80 eller 90 timer. Det vises i denne sammenheng til barnekonvensjonen artikkel 37, som blant annet slår fast at frihetsberøvelse av barn bare skal benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom, og at barnet skal behandles med menneskelighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder. Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn er glattceller ikke et egnet sted å plassere mindreårige, og senteret fraråder derfor bruken av disse overfor personer under 18 år. Senteret støtter videre Barneombudets forslag om at det uansett bør innføres en egen maksimumsgrense for hvor lenge barn kan holdes i politiarrest.¹⁷

Fristen for å bli fremstilt for en dommer og få frihetsberøvelsen prøvet ble i 2006 utvidet til tre døgn (72 timer), regnet fra pågripelse.¹⁸ Fremstillingsfristen løper parallelt med fristen på 48 timer for overføring fra politiarrest til ordinær fengselscelle. Tidligere var fremstillingsfristen «snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen». Formålet var å redusere den totale bruken av varetekt, ved at politiet skulle få bedre tid til å etterforske saken før fremstillingen for retten.¹⁹ Statistikk viser imidlertid at det store flertallet av innsettelse i ordinære fengselsceller først skjer etter rettens kjennelse om varetekt.²⁰ Videre avdekker statistikken at det har vært en økning i antallet personer som sitter mer enn 48 timer i politiarrest (før de blir fremstilt for en dommer).²¹ Norsk

16 Se blant annet *Sunday Times mot Storbritannia* (Application no. 6538/74), avsagt 26. april 1979, avsnitt 49.

17 Barneombudet i brev til Justisdepartementet 2. juli 2010.

18 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven), § 183 og § 184.

19 Ot.prp. nr. 66 (2001–2002), punkt 4.1.7 og 4.3.3

20 Basert på Kriminalomsorgens årlige statistikk for 2008 og 2009.

21 Norges sjette rapport til FNs menneskerettighetskomité av 11. november 2009, avsnitt 127, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå og Politidirektoratet.

senter for menneskerettigheter mener på denne bakgrunn det er grunn til å hevde at utvidelsen av fremstillingsfristen bidrar til brudd på 48-timersregelen ved at personer i politiarrest ikke blir overført til ordinære fengselsceller før de er fremstilt for en dommer. Fremstillingsfristen bør dermed etter senterets syn reduseres slik at den sammenfaller med fristen for overføring fra politiarrest til fengsel. Senteret og en rekke organisasjoner påpekte dette i sine supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité i desember 2010.²²

Norsk senter for menneskerettigheter anser bruken av politiarrest, og myndighetenes manglende vilje til å ta nødvendige skritt for å gjøre noe med problemet, som sterkt kritikkverdige. Norske myndigheter har gjentatte ganger imøtegått kritikken ved blant annet å vise til mangel på ordinære fengselsplasser samt geografiske utfordringer med lang vei fra politiarresten til ordinært fengsel. Senteret er imidlertid av den oppfatning at man her står overfor en systemfeil, snarere enn et kapasitetsproblem. Videre forklarer ikke de geografiske utfordringene hvorfor problemet med brudd på 48-timersregelen er størst i de store byene.

Norsk senter for menneskerettigheter har følgende anbefalinger til norske myndigheter:

- Den omfattende bruken av glattcelle må umiddelbart opphøre. Personer som er pågrepet og siktet for et straffbart forhold bør som en lovfestet hovedregel plasseres direkte i en ordinær fengselscelle.
- De nærmere vilkårene for når en person kan plasseres i glattcelle bør forankres i lov.
- Barn bør ikke plasseres på glattcelle. Det bør innføres en maksimumsgrense under 48 timer for hvor lenge barn kan holdes i politiarrest, og det bør innføres sentrale retningslinjer for hvilke forhold mindreårige skal ha i politiarresten.
- Standarden på cellene i politiarresten bør oppgraderes, slik at de er utstyrt på en forsvarlig og human måte.
- Myndighetene må utarbeide en samlet og detaljert statistikk over bruken av politiarrest i Norge for videre analyse og oppfølging.
- Fremstillingsfristen bør reduseres til 48 timer, slik at den sammenfaller med fristen for overføring fra politiarrest til ordinær fengselscelle.

22 De supplerende rapportene er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs101.htm>

2. Frihetsberøvelse av utlendinger

Regjeringens varslede innstramminger i asyl- og innvandringspolitikken har i 2010 blant annet kommet til uttrykk gjennom lovforslag om å utvide adgangen til å frihetsberøve utlendinger som er i en utsendelsesprosess.²³

Lovforslaget som ble sendt på høring av Justisdepartementet i juli 2010 innebærer blant annet å senke beviskravet for pågrepelse og fengsling fra «skjellig grunn til å mistenke» til «grunn til å anta» at utlendingen oppgir feil identitet.²⁴ Tilsvarende foreslår departementet å erstatte «mest sannsynlig» med «grunn til å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksettelse av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket.²⁵ Det er således forslag om å innføre regler som avviker fra det ordinære kravet om sannsynlighetsovervekt for pågrepelse og fengsling, og som gjør det enklere å fengsle utlendinger enn andre borgere.²⁶

Norsk senter for menneskerettigheter var i sin høringsuttalelse svært kritisk til en slik reduksjon av beviskravet og minnet om at frihetsberøvelse er et av de mest inngripende virkemidlene en stat kan iverksette mot enkeltindivider. I henhold til EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 – om retten for enhver til personlig frihet og sikkerhet – kan frihetsberøvelse derfor kun skje om særlige vilkår er oppfylt. I tillegg følger andre skranke, som forbudet mot diskriminering, av EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og artikkel 2, og av FNs rasediskrimineringskonvensjon. Barn er særskilt vernet mot diskriminering gjennom FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 2.

Departementet har begrunnet behovet for økt bruk av frihetsberøvelse ved identitetstvil og unndragelsesfare med at «det i de senere år har vært et høyt antall asylsøkere og et økende problem med utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge etter endt avslag. *Begge deler* [vår kursivering] gir grunn til å vurdere om det bør gjøres økt bruk av frihetsberøvelse som virkemiddel for å oppnå mer effektiv etterlevelse og gjennomføring av negative vedtak.» Norsk senter for menneskerettigheter ønsker å understreke at et høyt antall asylsøkere ikke kan begrunne økt bruk av frihetsberøvelse. Slike begrunnelser for fengslingshjemler, som klart leder tankene til at de skal ha en avskrekkende

23 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/13504697/Frihetsberøvelse_mv.pdf
For omtale av høringen, se også *Årbok 2010* del V, 8. Flyktninger og asylsøkeres menneskerettighetsvern, 8.4.

24 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 106 første ledd bokstav a.

25 *Ibid* § 106 første ledd bokstav b.

26 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 171.

effekt, er problematiske i forhold til kravet om at frihetsberøvelsen må ha skjedd fri for vilkårlighet fra myndighetenes side etter EMK artikkel 5. Som påpekt i Advokatforeningens høringsuttalelse ville rettssikkerheten være betydelig svekket om det skulle bero på det aktuelle ankomsttall med asylsøkere de seneste år hvorvidt en utlending burde fengsles eller ikke.²⁷

Senteret stiller videre spørsmål ved hvorfor det skal være en lavere terskel for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven enn etter straffeprosessloven. Utover den refererte begrunnelsen over har departementet kun vist til at det er ønskelig at tersklene harmoniseres med reglene i Sverige og Finland. Senteret kan heller ikke se at det er dokumentert noen kriminalitetsvekst blant disse gruppene utlendinger som skulle begrunne en senket terskel for fengsling. Sett i lys av at det foreslåtte beviskravet avviker fra det ordinære sannsynlighetskravet for pågripelse og fengsling i straffeprosessloven, savner senteret en reell vurdering av forslaget opp mot forbudet mot diskriminering i blant annet EMK artikkel 14 og SP artikkel 26.

Særlig bekymringsfullt er det etter senterets syn at barn ikke er eksplisitt utelatt fra forslaget. I henhold til barnekonvensjonen artikkel 37 skal frihetsberøvelse kun benyttes overfor barn som en siste utvei. Senteret er bekymret for konsekvensene de foreslåtte lovendringene har for barn, og støtter Barneombudet i sin uttalelse om at internering av barn og barnefamilier bør begrenses i størst mulig grad, fremfor at adgangen til å frihetsberøve barn utvides.²⁸

Norsk senter for menneskerettigheter ønsker for det andre å rette oppmerksomhet mot utilfredsstillende statistikk hva gjelder frihetsberøvelse i utlendingssaker. I perioden 2003–2009 var det en stadig økning i antall utlendinger som ble frihetsberøvet etter utlendingsloven.²⁹ Statistikken som hittil er fremlagt av myndighetene viser imidlertid kun antallet utlendinger som er anbragt i politiets utlendingsinternat (Trandum) etter beslutning fra politiet, og hvor mange av disse som er frihetsberøvet etter rettens kjennelse.³⁰ For å få en oversikt over situasjo-

27 Advokatforeningens høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13504692/Advokatforeningen.pdf>

28 Barneombudets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13504692/Barneombudet.pdf>
Dette syn ble også fremholdt i Norsk senter for menneskerettigheters supplerende rapport til FNs menneskerettighetskomité i desember 2010, tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/NCHR_shadow_report_ICCPR_Norway_HRC101.pdf

29 Baserer seg på tall innhentet fra Trandum. Fremgår blant annet av Norges sjette periodiske rapport til FNs menneskerettighetskomité om gjennomføringen av SP av 11. november 2009 (CCPR/C/NOR/6), avsnitt 145.

30 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 106 og § 107.

nen er det etter senterets syn avgjørende at mer detaljert statistikk blir tilgjengeliggjort, som grunnlag for analyser og videre oppfølging. Statistikken bør blant annet inneholde informasjon om den totale lengden av frihetsberøvelsen, den gjennomsnittlige lengden av frihetsberøvelsen før utsendelse eller fremstilling for retten, hvor mange av de frihetsberøvede som er barn, om de er enslige mindreårige asylsøkere samt den frihetsberøvedes nasjonalitet og kjønn.

FNs torturkomité har flere ganger påpekt den utilfredsstillende statistikken over frihetsberøvede utlendinger på Trandum, uten at dette har vært fulgt opp av norske myndigheter. Slik statistikk ble blant annet etterspurt i komiteens konkluderende merknader i 2008 (til Norges femte periodiske rapport i 2007).³¹ Norge viste i sitt tilsvarende av juli 2009 til statistikken referert over, som kun viser antall internerte på Trandum og hvor mange av disse som er frihetsberøvet etter rettens kjennelse.³² I skriv av mai 2010 etterspurte komiteen ytterligere informasjon fra Norge, og ba blant annet om at statistikken inneholdt gjennomsnittlig lengde av frihetsberøvelsen før utsendelse eller fremstilling for retten.³³ Henvendelsen ble besvart av Norge i november 2010, hvor tilbakemeldingen var at staten ville komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.³⁴ Det er etter senterets syn på høy tid at norske myndigheter tar kritikken fra FN på alvor og sørger for å utarbeide mer detaljert statistikk. Dette ble også påpekt av senteret da utkast til Norges sjette periodiske rapport til FNs menneskerettighetskomité var på høring i september 2009, uten at det ble tatt høyde for dette i den endelige rapporten.³⁵

Norsk senter for menneskerettigheter har følgende anbefalinger til norske myndigheter når det gjelder frihetsberøvelse av utlendinger i utlendingsaker:

- Senteret fraråder å senke beviskravet for fengsling ved identitetstvil og unndragelsesfare.

31 Torturkomiteens merknader (CAT/C/NOR/CO/5) av 5. februar 2008, tilgjengelige på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/CAT_komiteens%20anbefalinger_endelig.pdf

Se anbefaling nr. 8.

32 Norges tilsvarende 3. juli 2009, tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc

33 Torturkomiteens skriv 12. mai 2010, tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/followup/NorwayRequestFurtherInfo12052010.pdf>

34 Norges tilsvarende 19. november 2010, tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.NOR.CO.5.Add.2.pdf>

35 SMRs høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalinstitusjon/overvakning/horinger/2009/rapport-mr-komite.pdf>

Senteret tok også opp forholdet i sin supplerende rapport til FNs menneskerettighetskomité i desember 2010, punkt 4.4.4.2., tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/NCHR_shadow_report_ICCPR_Norway_HRC101.pdf

- Senteret mener det er nødvendig med en nærmere vurdering av forslaget om å senke beviskravet for fengsling ved identitetstvil og unndragelsesfare opp mot forbudet mot diskriminering i blant annet EMK artikkel 14 og SP artikkel 26.
- Norge må snarest følge opp anbefalingen fra FNs torturkomité og utarbeide mer detaljert statistikk over frihetsberøvede utlendinger etter utlendingsloven, som grunnlag for analyser og videre oppfølging.

3. Tvang i psykiatrien

Den utstrakte bruken av tvang i norsk psykisk helsevern har gjennom mange år vært et tilbakevendende tema i den offentlige debatten. Nasjonale og internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner har rettet kritikk mot norske myndigheter for manglende evne til å gjøre noe med problemet. Den europeiske torturkomité (CPT) har etter besøk i norske psykiatriske institusjoner flere ganger rettet skarp kritikk mot behandlingen enkelte pasienter blir utsatt for, og har i konkrete saker konstatert krenkelse av forbudet mot umenneskelig behandling etter EMK artikkel 3.³⁶ Ett av tilfellene omhandlet en algerisk flyktning med alvorlige psykiske problemer som ble holdt isolert på en psykiatrisk avdelingsenhet for skjerming i fire måneder sammenhengende, bundet på hender og føtter både dag og natt.

Norsk senter for menneskerettigheter understreker at norske myndigheter har forpliktet seg gjennom internasjonale konvensjoner til å sikre at psykiatriske pasienter gis et effektivt menneskerettighetsvern. Individet er vernet mot tvang gjennom menneskerettslige bestemmelser som EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 om vern mot vilkårlig frihetsberøvelse, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 om rett til vern om privatlivet, og EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 om vern mot umenneskelig behandling. EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav e anerkjenner at sinnslidende unnaksvis kan berøves friheten. Det følger imidlertid av Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) praksis at det må dreie seg om en reell psykisk forstyrrelse av en art eller grad som gjør det *nødvendig* med frihetsberøvelse.³⁷

Over ti år etter at myndighetene først uttrykte målsetningen om en betydelig reduksjon av tvangsbruken innen psykiatrien,³⁸ er tvangstallene

36 Se CPTs rapport 11. april 2006, avsnitt 107 og CPTs rapport 9. oktober 2009, avsnitt 55. Rapportene er tilgjengelige på <http://www.cpt.coe.int/en/states/nor.htm>

37 *Winterwerp mot Nederland* (Application no. 6301/73), avsagt 24. oktober 1979.

38 Se St.mld. nr. 21 (1999–2000) *Handlingsplanen for menneskerettigheter* samt St.prp. nr. 63 (1997–98) *Opptappingsplanen for psykiatrien* fra 1998.

fortsatt høye, sammenliknet med andre europeiske land.³⁹ Helsedirektoratet viser i en rapport fra desember 2010 at omtrent 5 000 personer ble tvangsinnlagt til sammen 7 200 ganger i 2009.⁴⁰

Pasienter med psykiske lidelser risikerer også å bli utsatt for svært ulik behandling avhengig av hvor i landet de bor. Flere rapporter fra 2010 avdekker betydelige regionale og institusjonelle forskjeller mellom psykiatriske institusjoner når det gjelder andel tvangsinnleggelse, bruk av tvangsmidler og tvungen medisinsk behandling.⁴¹ I en forskningsrapport som undersøker tvangsbruk ved 32 psykiske akuttposter i ulike deler av landet, påvises det blant annet at andelen tvangsinnlagte som også blir tvangsmedisinert varierer mellom 2 og 42 prosent.⁴² Rapportene peker også på mangelen på pålitelig statistikk om tvangsbruk. En arbeidsgruppe nedsatt av Helsedirektoratet viser i sin rapport fra juni 2009 at de store variasjonene i tvangsbruk mellom psykiatriske institusjoner ikke kan forklares utelukkende av pasientgrunnet.⁴³ Ifølge rapporten er andre nærliggende forklaringer forskjeller i synet på egnet behandlingssopplegg og holdninger blant helsepersonell, ulik tilgjengelighet av psykiatriske lavterskeltilbud og ulik anvendelse av hjemlene for tvangsinngrep etter psykisk helsevernloven, herunder ulik forståelse av lovens tvangsbegrep.

Det store omfanget og variasjonene i bruk av tvang blir særlig forbundet med det såkalte *behandlingsvilkåret* i psykisk helsevernloven § 3-3. Etter denne bestemmelsen kan en person med en alvorlig sinnslidelse bli tvangsinnlagt dersom dette anses nødvendig for å hindre at vedkommende enten får betydelig reduserte muligheter til bedring eller det er stor risiko for en vesentlig forverring av helsetilstanden uten innleggelse (*behandlingsvilkåret*), eller alternativt at personen utgjør en fare for seg selv eller andre (*farevilkåret*).⁴⁴ Ifølge SINTEF ble hele 70 prosent av alle vedtak om tvangsinnleggelse i Norge i 2008 fattet med *behandlingsvilkåret* som eneste grunnlag, altså uten at pasienten ble vurdert som farlig.⁴⁵ På bakgrunn av dokumentasjon om negative konsekvenser for enkeltindivider som utsettes for tvang, sett opp mot man-

39 Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Helsedirektoratet, juni 2009, *Vurdering av behandlingsvilkåret i psykisk helsevernloven*, s. 53.

40 Helsedirektoratet IS-1861, *Bruk av tvang i psykisk helsevern for voksne 2009*, desember 2010.

41 *Ibid.* Se også Tonje Husum m.fl., *A cross-sectional prospective study of seclusion, restraint and involuntary medication in acute psychiatric wards: patient, staff and ward characteristics*, BMC Health Services Research 2010, 10:89.

42 Husum m.fl. har undersøkt 32 akuttposter med tvangsinnlagte pasienter.

43 Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Helsedirektoratet, juni 2009, *Vurdering av behandlingsvilkåret i psykisk helsevernloven*, s. 53.

44 Vilkårene er forenklet for å lette fremstillingen.

45 Ragnhild Bremnes m.fl., *Tvungen psykisk helsevern med døgnopphold i perioden 2001–2006*.

Sluttrapport. SINTEF Rapport, mai 2008, s. 73.

gelfull dokumentasjon av positive effekter, har flere organisasjoner reist spørsmål om tvangsbruk som begrunnes i pasientens «eget beste» kan forsvares.⁴⁶

Et annet forhold er at lov om psykisk helsevern ikke oppstiller noen tidsbegrensning for bruk av mekaniske tvangsmidler som anbringelse i remmer eller beltelegging. Flere organisasjoner har også uttrykt bekymring over at elektrosjokkbehandling uten informert samtykke kan iverksettes ut fra nødrettsbetraktninger, og at det ikke føres sentral statistikk over bruken av slik behandling.⁴⁷

Tvangshjemplene i psykisk helsevernloven er preget av skjønn, og kontroll- og tilsynsmyndighetene har derfor et særlig ansvar for å påse at menneskerettighetene og lovens krav overholdes. Flere menneskerettighetsorganisasjoner har reist spørsmål om i hvilken grad kontrollkomisjonene har forutsetninger for å foreta en reell overprøving av den faglig ansvarliges vurderinger når det ikke er et krav om oppnevnt spesialkompetanse (psykiater / klinisk psykolog) i kommisjonene.⁴⁸ Den europeiske torturkomiteen (CPT) har anbefalt at minst ett medlem av kontrollkomisjonene burde ha psykiatrisk fagutdanning.

Kontrollkomisjonenes avgjørelser kan klages inn for norske domstoler og eventuelt videre inn for EMD. I saker for norske domstoler blir det faglige skjønn til psykiatere / kliniske psykologer imidlertid sjelden overprøvd.⁴⁹ Videre gjelder særreglene om fri rettshjelp i saker om administrative tvangsvedtak bare så lenge man er tvangsinnlagt.⁵⁰ Der som en tidligere pasient ønsker å reise sak for norske domstoler med påstand om menneskerettighetsbrudd,⁵¹ vil vedkommende derfor som utgangspunkt måtte betale dette selv. Ved anke til EMD er det et vilkår at alle nasjonale rettsmidler er uttømt. For å få anken prøvet for EMD må pasienten dermed føre saken gjennom det norske rettsapparatet, noe som ofte innebærer en betydelig økonomisk så vel som psykisk belastning, da det kan ta flere år før saken eventuelt blir prøvet for EMD. Domstolen blir for øvrig også kritisert for manglende prøving av det faglige skjønn i sin sparsomme praksis.⁵² I lys av den økte internasjonale oppmerksomheten omkring bruken av tvang overfor perso-

46 *Vurdering av behandlingsvilkåret i psykisk helsevernloven*, s. 58. Se også Gro Hillestad Thune, *Overgrep – Søkelys på psykiatrien* (2008).

47 NGO-forums supplerende rapport til FNs menneskerettighetskomité 2010.

48 *Ibid.*

49 Se imidlertid dom fra Oslo tingrett 29. mai 2007, hvor staten ble dømt for brudd på EMK artikkel 5 og 8 for tvungen legeundersøkelse og etterfølgende frihetsberøvelse. Se også HR-2000-3-B, publisert i Rt. 2000 s. 23 (6-2000).

50 Tvisteloven kapittel 36, § 36-1 andre ledd.

51 Spørsmål om menneskerettighetene er krenket kan i enkelte tilfeller gjøres til gjenstand for fastsettelsessøksmål, selv om krenkelsen er opphørt, jf. Rt. 2003 s. 301.

52 P. Bartlett m.fl., *Mental Disability and the European Convention on Human Rights*, Leiden (2007).

ner under psykiatrisk behandling er det likevel grunn til å regne med en strengere prøvingsintensitet fra EMD i fremtiden.⁵³

En snarlig ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) vil kunne utgjøre et alternativ til domstolsprøving og bidra til økt rettssikkerhet for denne gruppen frihetsberøvede. OPCAT forplikter statene til å etablere et nasjonalt tilsynsorgan som skal gjennomføre regelmessige besøk til alle steder der personer er berøvet sin frihet for å påse at ingen utsettes for behandling i strid med torturforbudet etter FNs torturkonvensjon. På bakgrunn av besøkene skal det nasjonale tilsynsorganet ha rett til å fremme anbefalinger til norske myndigheter om å rette opp kritikkverdige forhold. Tilsynsorganet skal også kunne legge frem forslag eller observasjoner knyttet til eksisterende lovgivning. Norge undertegnet OPCAT i 2003, men har ikke ratifisert.⁵⁴ Norske myndigheter ga i september 2009 uttrykk for at OPCAT skal ratifiseres «within the very near future».⁵⁵

Norsk senter for menneskerettigheter er svært bekymret over de høye tallene for bruk av tvang, og særlig over de store variasjonene når det gjelder tvangsinnleggelse, bruk av tvangsmidler og tvungen medisinsk behandling. De store variasjonene peker i retning av at tvang benyttes i for stor utstrekning og på en vilkårlig måte. Senteret setter spørsmålstegn ved om myndighetene sikrer at personer med psykiske lidelser får et tilstrekkelig vern mot ulovlig tvangsbruk i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser.

Norske myndigheter har erkjent problemene med for mye bruk av tvang i psykiatrien og uttalt at det finnes et betydelig potensial for å redusere tvangsbruken.⁵⁶ I 2010 nedsatte regjeringen et lovutvalg som skal evaluere tvangslovgivningen innen psykisk helsevern med sikte på å redusere og kvalitetssikre bruken av tvang. Det såkalte Paulsrudutvalget skal særlig vurdere behandlingstvilkåret som hjemmel for tvungen innleggelse, forholdet mellom regler om beslutningskompetanse etter psykisk helsevernloven og samtykkebestemmelsene i pasientrettighetsloven og menneskerettskonvensjonene.⁵⁷ Utvalget skal også se på vilkårene for bruk av tvangsbehandling og tvangsmidler samt eksisterende kontrollordninger. I tillegg skal utvalget vurdere konsekvensene av å ratifisere FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Bakgrunnen er at det har vært reist

53 Gro Hillestad Thune, *Overgrep – Søkelys på psykiatrien*, s. 36.

54 Departementet opplyste i januar 2009 at tilleggsprotokollens krav om etablering av et nasjonalt tilsynsorgan var sentral, og at det «gjenstod enkelte avklaringer før arbeidet er ferdigstilt».

55 Se nærmere omtale under del II, 1. Nye traktatforpliktelser, 1.4.

56 Norges sjette rapport til FNs menneskerettighetskomité, avsnitt 73.

57 For omtale av utvalgets mandat, se del III, 4. Vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse, 4.8.

spørsmål om ratifikasjon krever endringer i loven om psykisk helsevern.⁵⁸ FN's høykommissær og FN's spesialrapportør for tortur har for øvrig gitt uttrykk for at en særlovgivning som hjemler tvangsbruk mot personer basert på en psykisk lidelse er diskriminerende og at slik lovgivning ikke kan opprettholdes ved ratifikasjon av CRPD.⁵⁹ Dersom denne tolkningen av CRPD får oppslutning, kan dette innebære at lov om psykisk helsevern må oppheves i sin helhet.

Norsk senter for menneskerettigheter håper lovutvalgets innstilling vil danne grunnlag for et styrket menneskerettslig vern mot ulovlig tvang for personer med psykiske lidelser.⁶⁰ Senteret forventer at myndighetene følger opp utvalgets innstilling gjennom en åpen og inkluderende prosess, der brukerorganisasjoner og det sivile samfunn blir konsultert. Senteret understreker at myndighetene nå må vise vilje til å iverksette praktisk rettede tiltak.⁶¹ Mennesker med psykiske lidelser er en svært utsatt gruppe i det norske samfunnet, og deres rettigheter har i alt for mange år blitt neglisjert.

Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer på denne bakgrunn norske myndigheter til å sette i verk effektive tiltak for å sørge for en strengere, mer ensartet praktisering av vilkårene for tvangsinnleggelse, og å innføre tidsmessige skranker for bruk av mekaniske tvangsmidler. Videre er det svært sentralt at kontrollordningene for overprøving av tvangsinnleggelse, tvangsmidler og tvungen medisinsk behandling styrkes. Senteret understreker særlig viktigheten av at organisasjonen som gis status som nasjonalt tilsynsorgan etter OPCAT utstyres med et tydelig mandat forankret i lov, at den sikres uavhengighet overfor myndighetene og at den får overført tilstrekkelige ressurser til ivaretagelse av mandatet. Etter senterets syn kan ikke målsetningen om å redusere tvangsbruken oppnås ved lovendringer alene, og senteret anbefaler derfor at myndighetene også øker satsingen på målrettet opplæring av helsepersonell i menneskerettigheter og tiltak for å redusere tvangsbruk. Videre anbefaler senteret at myndighetene legger til rette for mer forskning om omfanget, effekten og skadevirkningene av tvangsbruk. Det er her særlig viktig at pasienters brukererfaring tillegges vekt.

58 Et hovedspørsmål er hvorvidt konvensjonen krever fravær av beslutningskompetanse som et vilkår for tvang innenfor tvangspsykiatrien.

59 Se FN's høykommissær for menneskerettigheter, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for human rights monitors*. Professional training series No. 17, s. 11, Genève (2010), og FN's spesialrapportør for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, tiende foreløpige rapport, punkt 44 og 64, 28. juli 2008.

60 Lovutvalgets innstilling skal leveres innen 30. mai 2011.

61 For tidligere anbefalinger om å redusere tvangsbruken i psykiatrien, se *Årbok 2008* s. 39, og *Årbok 2009* s. 35–36.

4. Grunnloven § 97 og internasjonale kjerneforbrytelser

I desember 2010 avsa Høyesterett i plenum dom om hvorvidt straffeloven 2005 kapittel 16 om forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og krigsforbrytelser kunne anvendes på handlinger begått før bestemmelsene trådte i kraft. Dommen er publisert i Rt. 2010 s. 1445.

Det nærmere saksforløpet er beskrevet i årbokens del III, 8. Kravet om lovhjemmel for straff og forbudet mot straff med tilbakevirkende kraft, 8.2. Høyesterett konkluderte med 11 mot 6 stemmer at Grunnloven § 97 gir et absolutt vern på strafferettens område, og at dette må gjelde tilsvarende også for internasjonale forbrytelser. Forbrytelser begått før ikrafttredelsestidspunktet 7. mars 2008 kan med andre ord ikke pådømmes i henhold til straffelovens regler om forbrytelser mot menneskeheten, folkemord eller krigsforbrytelser, men kun som «ordinære» forbrytelser etter straffelovens øvrige bestemmelser om f.eks. ulovlig frihetsberøvelse, legemsbeskadigelse etc.

Det kan settes spørsmålsteget ved betydningen av hvilke rettsregler den mistenkte dømmes etter – handlingens alvorlighetsgrad kan uansett trekkes inn ved utmåling av straff. Førstvoterende, dommer Møse, beskriver imidlertid overbevisende hvordan krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord skiller seg fra vanlige straffebed som for eksempel frihetsberøvelse, og at pådømmelse for handlinger etter de internasjonale forbrytelseskategoriene vil være mer belastende og stigmatiserende for den tiltalte. I en avgjørelse i Bagaragaza-saken ved FNs internasjonale straffetribunal for Rwanda ble det i 2006 i tillegg slått fast at de ordinære norske straffebedene ikke beskytter de samme rettslige prinsippene som folkemordbestemmelsene, med den konklusjon at saker fra domstolen ikke kan overføres til Norge. Begrunnelsen bak etableringen av folkemord som egen forbrytelse er å beskytte særlig utsatte grupper i et samfunn fra utslettelse, en beskyttelse som ikke dekkes av norske rettsregler om for eksempel drap eller frihetsberøvelse.

Gjennom dommen i Høyesterett er det bekreftet at vi har et mangelfullt regelverk i Norge for pådømmelse av internasjonale forbrytelser begått før 2008. I ytterste konsekvens kan dette medføre at personer som har vært sentrale i planlegging og gjennomføring av folkemord blir dømt i Norge under forbrytelseskategorier som ikke samsvarer med de handlinger de i henhold til internasjonale strafferettsregler faktisk har utført.

Dersom man ønsker å endre rettstilstanden er den mest nærliggende løsningen å endre ordlyden i Grunnloven § 97 slik at forbrytelser som var kriminalisert i folkeretten på gjerningstidspunktet fritt kan pådøm-

mes i Norge. En slik løsning samsvarer for øvrig med den løsning som er valgt i EMK artikkel 7 og SP artikkel 15, der det henvises til at tilbakevirkningsforbudet «shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations».

SMR anbefaler at det stortingsutnevnte utvalget som skal fremme forslag til å styrke menneskerettighetene i Grunnloven vurderer et slikt endringsforslag i forbindelse med Grunnloven § 97.

5. Datalagringsdirektivet

I desember 2010 la regjeringen frem for Stortinget forslag til vedtak om gjennomføring i norsk rett av EUs datalagringsdirektiv og innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen.⁶² Regjeringen var splittet i synet på direktivet og gjennomføring av regjeringens forslag er avhengig av støtte i opposisjonen.

Datalagringsdirektivet innebærer en harmonisering innenfor EU og EØS av reglene om lagring av data som genereres automatisk ved kommunikasjon over Internett og telefoni, såkalte trafikkdata.⁶³ Lagring av denne type data er ikke i seg selv noe nytt. I dag registrerer teleselskapene, for egne kommunikasjons- og faktureringsformål, en rekke opplysninger om kundenes bruk av Internett og telefoni. Grunnlaget for denne registreringen er en frivillig avtale mellom selskap og kunde, og skjer i henhold til konsesjon fra Datatilsynet. Dataene skal slettes så snart det privatrettslige formålet med lagringen opphører. For e-post lagres slike data i liten grad i dag. For telefoni varierer det mellom selskapene og abonnementstypene, med lagring fra 3 til 5 måneder. I tillegg kan en kunde i dag kreve sletting tidligere, ved å si opp abonnementet. Politiet har også i dag mulighet til å få tilgang til de lagrede dataene for å etterforske eller forebygge straffbare handlinger.

Datalagringsdirektivet er kontroversielt fordi det innebærer en plikt for teleselskapene til å lagre, over lengre tid enn i dag, flere data om kundenes bruk av elektronisk kommunikasjon, med et annet formål enn teleselskapenes eget, nemlig å bekjempe alvorlig kriminalitet. Dataene som skal lagres innebærer mulighet til å identifisere hvem som har kommunisert når og hvor lenge, og geografisk lokasjon. Direktivet åpner for lagring av dataene fra 6 måneder til 2 år. Formålet med lagrin-

62 Se omtale del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv, 9.1.

63 Direktivet er tilgjengelig på

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>

gen er ikke teleselskapenes egen bruk av dataene, men politiets behov for effektive etterforskningsmetoder. Politiets tilgang til dataene vil være underlagt domstolskontroll, avhengig av hvilke data politiet ønsker tilgang til.

Retten til å ha kontroll over informasjon om ens egen person – personvernet – er beskyttet blant annet under retten til privatliv og korrespondanse i EMK artikkel 8, SP artikkel 17 og BK artikkel 16. I sitt forslag til gjennomføring av datalagringsdirektivet legger regjeringen til grunn at både den myndighetspålagte lagringsplikten og utleveringen til politiet av trafikkdata kan utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8.⁶⁴ Regjeringen hevder at dette inngrepet er rettferdiggjort særlig med grunnlag i behovet for effektiv kriminalitetsbekjempelse og de skranker for utlevering som forslaget oppstiller. Politiets metoder for å bekjempe kriminalitet må endre seg i takt med at de kriminelle tar i bruk ny teknologi. Videre hevdes det at direktivet er nødvendig for å sikre fremtidig lagring av trafikkdata, idet teleselskapenes eget behov for registrering av slike opplysninger vil bortfalle i takt med økt fakturering på grunnlag av tilgang i stedet for bruk. Det gjøres også gjeldende at lagring av trafikkdata er et beskjedent inngrep overfor den enkelte i forhold til den lagring av personopplysninger som allerede gjøres i dag.

Disse hensynene må imidlertid veies opp mot enkeltindividenes interesse i å verne om sitt privatliv og sin korrespondanse. Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn går datalagringsdirektivet på akkord med grunnleggende personvernprinsipper. Datadirektivets pålegg om automatisk lagring av trafikkdata synes for det første å utgjøre et brudd på personvernprinsippet om den enkeltes selvbestemmelsesrett. Denne retten innebærer at det i utgangspunktet er opp til det enkelte individ å bestemme over sine egne personopplysninger, inkludert hvem som får tilgang, hvordan de behandles og til hvilke formål de benyttes. Dette gjelder uavhengig av om opplysningene er sensitive eller ikke. Videre kan det hevdes at datalagringsdirektivets pålegg om lagring av lokasjonsdata og kundeopplysninger utfordrer personvernprinsippet om rett til anonym ferdsel, det vil si retten til å bevege seg fritt i samfunnet uten plikt til å måtte legitimere seg. Lagring av lokasjonsdata fra mobiltelefoner innebærer en kontinuerlig registrering av hvor man be-

64 For regjeringens drøftelse av forholdet mellom direktivet og EMK artikkel 8, se Prop. 49 L (2010–2011) *Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett)*, s. 24 flg. Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14719362/PDFS/PRP201020110049000DDDDPDFS.pdf> EMD har ikke tatt stilling til datalagringsdirektivets samsvar med EMK. Saken *Malone mot Storbritannia* (Application no. 8691/79) kan imidlertid tas til inntekt for at trafikkdata utgjør personopplysninger som er beskyttet under EMK artikkel 8. *Leander mot Sverige* (Application no. 9248/81) og *Amann mot Sveits* (Application no. 27798/95) taler videre for at lagring av trafikkdata uten samtykke utgjør et inngrep i EMK artikkel 8, uavhengig av om myndighetene får tilgang til dataene eller ikke.

finner seg. Datalagringsdirektivet kan også hevdes å stride mot personvernprinsippet om forbud mot bruk av overskuddsinformasjon. Kjernen i dette prinsippet er at det er forbudt å behandle andre eller flere personopplysninger enn det som er nødvendig for å nå formålet med behandlingen. Problemet er at direktivet pålegger lagring av data fra alles bruk av Internett og telefoni, uavhengig av om denne informasjonen er nødvendig for å bekjempe alvorlig kriminalitet.

Etter senterets syn vil denne vilkårlige lagringen av trafikkdata også kunne stride mot grunnleggende rettsstatsprinsipper om hvilke skranke som skal gjelde for statens adgang til å iverksette tiltak overfor individene for å forebygge eller etterforske lovbrudd. Etter dagens rettstilstand kan tiltak med sikte på etterforskning eller avverging av kriminalitet kun tas i bruk hvis det foreligger en konkret mistanke mot en person eller gruppe av personer. Datalagringsdirektivet kan derimot betegnes som et etterforskningstiltak (bevissikring) rettet mot hele befolkningen, uten at det foreligger mistanke om lovbrudd.

I denne sammenheng kan det etter senterets mening også være relevant å spørre hvor effektivt datalagringsdirektivet vil være i kriminalitetsbekjempelsen. I takt med at politiet tar i bruk nye metoder, vil også de kriminelle miljøene tilpasse seg ved å anvende alternative kommunikasjonsmetoder eller tekniske løsninger for å unngå identifisering. Ved å bruke Skype og enkelte chatte-programmer kan man allerede i dag delvis unngå lagring av trafikkdata.

Direktivets regler om lagring av data må etter senterets oppfatning også sees i sammenheng med den totale innsamling av personlige data og opplysninger i samfunnet. Datalagringsdirektivet medfører i seg selv en omfattende lagring av en type data som samlet vil kunne være egnet til si noe om den enkeltes personlige forhold, slik som seksuell legning, religion, helseforhold og politisk oppfatning.

Datalagringsdirektivets pålegg om kontinuerlig overvåking av individenes kommunikasjon på nettet kan også utgjøre inngrep i andre menneskerettigheter, utover retten til privatliv. Personvernkommissjonen har pekt på at allerede vissheten om at noen kan lete seg frem til våre kontakter og bevegelser, både i det virkelige liv og på Internett, kan være nok til å hemme borgerne i utøvelsen av de grunnleggende menneskerettslige frihetene til å samles, til å ytre seg og til å søke opplysninger.⁶⁵ Dette kan for eksempel få betydning for pressens informasjonsfrihet og kildevern ved at vissheten om at politiet gjennom teleselskapene

65 NOU 2009:1 *Individ og integritet – personvern i det digitale samfunnet*, vedlegg 1, s. 221. Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2143156/PDFS/NOU200920090001000DDDPDFS.pdf>

kan få tilgang til opplysninger om hvem som tok kontakt med media på et gitt tidspunkt, kan ha en kjølede effekt på kontakten mellom journalister og informanter.

Det er i denne sammenheng etter senterets syn også relevant å nevne den fare for formålsglidning som foreligger ved en systematisk innsamling av omfattende opplysninger om befolkningens elektroniske kommunikasjon. Når opplysningene først er samlet inn, er det en risiko for at myndighetene vil ønske å bruke dem også til andre kontrollformål enn kriminalitetsbekjempelse. Videre er det en risiko for at man aksepterer tilsvarende omfattende tvungen lagring av også andre typer personlige opplysninger. I samme gate ligger risikoen for at opplysningene som lagres utvides, bevisst eller ved misbruk, fra trafikkdata til innholdsdata, det vil si opplysninger om innholdet i eposter, tekstmeldinger, telefonsamtaler etc. Tilsvarende innebærer den omfattende lagringen av trafikkdata også en fare for at uberettigede får tilgang til opplysningene.

Også innen EU er datalagringsdirektivet omstridt. Forfatningsdomstolene i Bulgaria, Romania, Tsjekkia og Tyskland har funnet de nasjonale myndighetenes gjennomføring av direktivet i strid med landenes konstitusjoner.⁶⁶ EUs egen tilsynsfører for databeskyttelse har uttalt seg kritisk til nødvendigheten av direktivet og Kommisjonen har bebudet at en evaluering av direktivet vil bli lagt frem i løpet av våren 2011.⁶⁷

Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn utgjør datalagringsdirektivet en alvorlig trussel mot personvernet, grunnleggende menneskerettigheter og fundamentale rettsstatsprinsipper. Det er derfor vanskelig å se at kriminalitetsbekjempelse er en tilstrekkelig begrunnelse for nødvendigheten av at direktivet gjennomføres.

På denne bakgrunn er Norsk senter for menneskerettigheter sterkt kritisk til en gjennomføring av datalagringsdirektivet. Ved en eventuell gjennomføring bør myndighetene foreta en evaluering etter to år av direktivets betydning for kriminalitetsbekjempelsen sett i lys av dets konsekvenser for den enkeltes borgers personvern, menneskerettigheter og rettssikkerhet.

66 Se for eksempel den tyske forfatningsdomstolens avgjørelse den 2. mars 2010, BVerfG, 1 BvR 256/08, tilgjengelig på

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html

67 Se for eksempel tale holdt av EUs tilsynsfører for databeskyttelse, 3. desember 2010, tilgjengelig på

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf

6. Tros- og livssynsfrihet for barn og minoriteter

Religions- og livssynsfriheten skal sikres likt for alle, jf. SP artikkel 18 og artikkel 2 og EMK artikkel 9 og artikkel 14. For barn er retten til religionsfrihet nedfelt i BK artikkel 14. I et land som Norge, der staten har særskilte bånd til flertallets religion og trossamfunn, er det nødvendig med særlig oppmerksomhet knyttet til minoriteters rettigheter. Begrensninger i religions- og livssynsfriheten må være foreskrevet ved lov og kunne rettfærdiggjøres som nødvendige av hensyn til den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter for å være i samsvar med SP artikkel 18, EMK artikkel 9 og BK artikkel 14.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn utga i 2009 den forskningsbaserte rapporten *Livsfaseriter. Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge*.⁶⁸ Rapporten kartlegger en rekke utfordringer knyttet til lik rett for minoriteter til religions- og livssynsutøvelse innenfor sykehus og i forbindelse med gravferd. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet sendte 30. juni 2010 ut på høring forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven.⁶⁹ Forslagene tok blant annet sikte på å følge opp funn og konklusjoner i den ovenfor nevnte rapporten *Livsfaseriter*.

Det er flere utfordringer knyttet til minoriteters religions- og livssynsutøvelse i forbindelse med gravferd og kremasjon som de fremsatte lovforslag ikke møter. Norsk senter for menneskerettigheter stiller for det første spørsmål om hvorfor lovforbudet mot privat gravsted opprettholdes uten unntaksmulighet. I forskningsrapporten *Livsfaseriter* ble det blant annet dokumentert at et buddhistisk tempel nær Oslo ønsket å etablere en pagode i tempelet for bevaring av munkenes urner, slik tradisjonen er i Thailand. Retten til religions- og livssynsfrihet krever at man kartlegger hvilke tungtveiende grunner som taler for et slikt forbud, og at man forsøker å finne praktiske løsninger som gjør at disse hensyn kan ivaretas samtidig som den aktuelle gruppen kan få mulighet til å etablere en pagode i samsvar med sin tradisjon. Tilsvarende er det etter senterets syn et behov for å evaluere forbudet mot askespredning i rennende vann som bekker og elver, ettersom dette er en sentral del av sikhenes ritualer for askespredning. Det er gode grunner for å begrense retten til å spre asken, blant annet for å unngå at dette skjer i tettbygde strøk. Det burde likevel foretas en vurdering av om det kan

68 Rapporten er tilgjengelig på http://www.trooglivssyn.no/doc//STL_Livsfaseriter.pdf
Forsker Ingvill Thorson Plesner ved Norsk senter for menneskerettigheter ledet forskningsarbeidet som rapporten bygger på, og var redaktør for rapporten sammen med Cora Alexa Døving ved HL-senteret.

69 Høringsforslaget er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Kirke/Gravferd_hoeringsnotat.pdf

finnes elver med god vannføring i nærheten av byer der sikhene, og eventuelt andre, kan gjennomføre sine askespredningsriter.

Norsk senter for menneskerettigheter mener hensynet til en mer inkluderende gravferdsforvaltning med vekt på likebehandling taler for at dagens gravferdslovs henvisning til «kirkegård» erstattes med «gravlund». Av samme årsak er det viktig at gravferdsforvaltningen legger større vekt på dialog og samarbeid med representanter for ulike tros- og livssynssamfunn om deres ulike behov i forbindelse med gravferd. Det er derfor positivt at lovforslaget, som skal til behandling våren 2011, har med disse forslagene. Videre støtter senteret forslaget om en ny § 1 i gravferdsloven der det understrekes at «gravferd skal skje med respekt for den avdødes religion eller livssyn», og forslaget om at det i lovens § 5 åpnes for at ulike tros- og livssynssamfunn har seremonier for innvielse av gravlund eller gravfelt.

Regjeringens lovforslag tar også opp spørsmålet om barns religions- og livssynstilhørighet. Den religiøse «lavalder» er i henhold til både barneloven § 32 og lov om trossamfunn § 3 satt til 15 år. Da kan barn melde seg inn eller ut av trossamfunn uten foreldres samtykke. Samtidig bestemmer kirkeloven § 3 femte ledd at udøpte barn «tilhører» Den norske kirke inntil de er 18 år dersom foreldrene er medlem av Den norske kirke og barna ikke aktivt melder seg ut etter fylte 15 år. Denne lovpålagte tilhørigheten fremstår etter senterets syn i strid med intensjonen om å gjøre barn religiøst «myndige» ved 15 års alder. Videre setter senteret spørsmålsteget ved bestemmelsens menneskerettslige legitimitet ettersom det kan ses som en krenkelse av religions- og livssynsfriheten dersom barnet «tilhører» et trossamfunn uten at hverken barnet er klar over det eller foreldrene har meldt det inn. I denne sammenheng er det også relevant å nevne at barn i tråd med barnekonvensjonen har rett til økende medbestemmelse og råderett på religions- og livssynsfeltet etter hvert som de blir eldre. Etter senterets syn bør derfor udøpte barns «tilhørighet» til Den norske kirke automatisk opphøre når barnet fyller 15 år. Uansett bør barn ved 15-årsalderen bli informert om deres rett til å melde seg inn eller ut av trossamfunn.

FNs menneskerettighetskomité har fastslått at retten til religions- og livssynsfrihet også gjelder innenfor institusjoner som fengsel og sykehus.⁷⁰ Rapporten *Livsfaseriter* kartla et stort behov for at pasienter og pårørende kan bli møtt av en representant for sin tros- eller livssynstradisjon for å utføre viktige religiøse ritualer eller samtale om eksistensielle spørsmål når de er på sykehus, særlig i forbindelse med fødsel og død. Dette behovet er det i dag hovedsakelig den kristne majoriteten som får dekket gjennom ordningen med sykehusprester. Forskergrup-

70 General Comment No. 22/1993.

pen som stod bak rapporten mente også at det var behov for en kunnskapsportal på Internett om tros- eller livssynsrelaterte behov på sykehus, og hvordan disse kan imøtekommes.

Kulturdepartementet ga i 2010 Oslo universitetssykehus 500 000 kroner i støtte til et pilotprosjekt om tros- og livssynsbetjening for pasienter og pårørende på sykehus. Pilotprosjektet omfatter i første omgang Oslo universitetssykehus, men andre sykehus i Helse Sør-Øst kan inviteres med i prosjektet. Ambisjonen er å etablere et fast tilbud etter endt prosjektperiode på to år. Prosjektet er en direkte oppfølging av funn og tiltak presentert i rapporten *Livsfaseriter*.

Norsk senter for menneskerettigheter ønsker dette pilotprosjektet velkommen, og oppfordrer til at dets intensjoner blir videreført når prosjektperioden er ferdig slik at lignende tilbud blir gitt ved sykehus andre steder i landet.

7. Behandlingen av klager ved valg

Ved gjennomføringen av politiske valg kan det oppstå tvister knyttet til blant annet stemmeretten, manntallet, nominering av kandidater og valgresultatet. I Norge behandles klager relatert til lokal- og stortingsvalg uten involvering av domstolene. I tråd med forvaltningsloven behandles klager i første instans av det organ, for eksempel et departement eller et valgstyre, som har fattet en beslutning.⁷¹ Grunnloven og valgloven har videre bestemmelser om ankebehandlingen av valgrelaterte klager. I dag er Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) endelig ankeinstans for klager relatert til lokalvalg, inkludert klager over kommunestyrene og fylkestingenes godkjenning av valgresultatet.⁷² Ved stortingsvalg er riksvalegstyret ankeinstans, med unntak av ankebehandling av klager relatert til stemmeretten, som behandles av Stortinget.⁷³ Det nyvalgte Stortinget godkjenner valget av seg selv og kan gjøre om riksvalegstyrets avgjørelser.⁷⁴ I praksis er det derfor Stortinget som avgjør i siste instans alle saker relatert til stortingsvalget. Videre fastsettes valgloven enkelte frister for når valgrelaterte klager må være frem satt, men loven oppstiller ingen tilsvarende frister for behandlingen av slike klager.⁷⁵

71 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kap. VI.

72 Lov 28. juni 2001 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) § 13-2 og § 13-4.

73 Grunnloven § 55 og valgloven § 13-1.

74 Grunnloven § 64 og valgloven § 13-3.

75 Valgloven §§ 2-7, 6-8, 13-1 og 13-4.

Det er altså i utgangspunktet ikke adgang til å få rettslig prøvet ved domstolene departementets og Stortingets godkjenning av valg og avgjørelser i ankesaker. En høyesterettskjennelse fra 1962 fastslår at valgrelaterte klager ikke kan innbringes for retten, med mindre de gjelder «maktmisbruk eller annet graverende forhold».⁷⁶ Dette ble blant annet begrunnet i behovet for å få et raskt og endelig valgresultat.

Retten til å delta i frie valg er nedfelt i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 3 og SP artikkel 25. SP artikkel 2 (3) pålegger videre statene å utvikle muligheten for overprøving for domstolene av alle klager om krenkelser av konvensjonens rettigheter. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at det bør være adgang til en domstolsprøving, eller en tilsvarende overprøving, av valg.⁷⁷ EMD har på sin side fastslått at en effektiv prøving av valgrelaterte klager er essensielt for å sikre frie og rettfærdige valg.⁷⁸ I tillegg til disse folkerettslige forpliktelsene anbefaler også en rekke internasjonale erklæringer og standarder at klager relatert til valg prøves ved domstolene. Under henvisning til grunnleggende rettsstatsprinsipper fastsetter OSSEs Moskva-dokument at alle forskrifter og vedtak som fattes av forvaltningen bør kunne prøves ved domstolene.⁷⁹ OSSEs retningslinjer for behandling av valgklager og Venezia-kommisjonens standard for god valgpraksis foreskriver at alle anker over klager ved valg, også vedrørende valgresultatet, bør avgjøres endelig ved en domstol.⁸⁰

Videre ligger det i kravet til effektivt rettsmiddel i SP artikkel 2 (3) og EMK artikkel 13 at prøving av klager vedrørende konvensjonskrenkelser må skje innen rimelig tid. Tilsvarende setter OSSE og Venezia-kommisjonens valgstandarder krav til korte tidsfrister for behandling av valgklager.

De norske reglene for behandling av valgrelaterte klager har blitt kritisert av internasjonale organisasjoner. Etter Stortingsvalget i 2009 anbefalte OSSEs valgobservatører norske myndigheter å la alle ankesaker som gjelder valg eller valgresultater behandles av en kompetent domstol som siste instans.⁸¹ Videre anbefalte OSSE at det fastsettes tidsfrister for alle relevante myndigheters behandling av slike klager. Til støtte

76 Publisert i Rt. 1962 s. 571.

77 Se General Comment No. 25., avsnitt 20.

78 *Namat Aliyev mot Aserbajdsjan* (Application no. 18705/06), 8. april 2010, avsnitt 81.

79 Dokumentet fra Moskva-møtet om OSSEs menneskelige dimensjon er tilgjengelig på <http://www.osce.org/odihr/elections/14310>

80 OSSEs retningslinjer er tilgjengelige på <http://www.osce.org/odihr/elections/17567> Venezia-kommisjonens standard er tilgjengelig på [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD\(2003\)034-e.asp#_Toc182388449](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD(2003)034-e.asp#_Toc182388449)

81 Rapporten fra OSSEs valgobservatører ved stortingsvalget i 2009 er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgobservatorer/OSSE-rapport_ved_stortingsvalget_2009.pdf

for disse anbefalingene viste OSSE blant annet til de rettssikkerhetsprinsipper som er nedfelt i OSSEs Moskva-dokument og Europarådets Venezia-kommisjons standard for god valgpraksis.

Som en positiv oppfølging av anbefalingene fra OSSE, ba KRD Europarådets Venezia-kommisjon om å evaluere de norske reglene for klagebehandling og godkjenning av valg, sett i lys av Norges internasjonale forpliktelser. Venezia-kommisjonens evaluering kom i desember 2010.⁸² Under henvisning til blant annet SP, OSSEs København- og Moskva-dokumenter og Venezia-kommisjonens egen standard for god valgpraksis, slo kommisjonen fast at den norske reguleringen av ankebehandlingen av valgklager ikke er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Kommisjonen anbefalte Norge å innføre domstolsbehandling av alle anker over valgrelaterte klager. Videre anbefalte Venezia-kommisjonen at godkjennelsen av valg bør kunne ankes inn for et høyere juridisk organ, slik som Høyesterett. I rapporten peker kommisjonen på ulike måter å organisere slik domstolsprøving, inkludert gjennom de alminnelige domstoler, ved *ad hoc*-domstoler eller ved spesielle valgdomstoler. Avslutningsvis anbefalte Venezia-kommisjonen at det innføres tidsfrister og effektive prosedyrer for å sikre en hurtig behandling av valgrelaterte klager, slik at et endelig valgresultat kan stadfestes kort tid etter valget.

De internasjonale rapportene viser at den norske befolkningen har stor tillit til at myndighetene administrerer og gjennomfører valg på en upartisk måte. Det fremmes også svært få klager i forbindelse med norske valg.⁸³ Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn er imidlertid den norske modellen for godkjenning av valg og ankebehandling av valgrelaterte klager problematisk både i lys av de internasjonale standardene og på prinsipielt grunnlag. For det første innebærer modellen at det er lovgiver, Stortinget gjennom valglovgivningen og KRD gjennom forskrifter om valg, som også etterprøver om lovene blir fulgt. Dette strider mot grunnleggende maktfordelingsprinsipper, hvoretter det er domstolene som skal prøve om lovene Stortinget gir og regjeringen gjennomfører, er overtrådt. Videre er det ved godkjennelsen av lokalvalg prinsipielt problematisk at et politisk styrt departement skal avgjøre klager over valget av et annet politisk organ. Ved Stortingsvalg kan man videre spørre seg hvor nøkternt et nyvalgt Storting vil vurdere en underkjenning av valgresultatet.

Samtidig er det etter senterets syn viktig å understreke behovet for effektive prosedyrer og hensiktsmessige tidsfrister for behandling av

82 Se omtale del III, 14. Retten til å stemme ved frie valg, 14.4.

83 Ved stortingsvalget i 2009 ble det fremmet i alt seks klager, men ingen førte frem. Klagen gjaldt blant annet tilbaketrekking av kandidaturer, nektelse av å stemme på grunn av teknisk feil og for få stemmesedler for et parti i stemmelokalet.

valgrelaterte klager. Fristene må være lange nok til å sikre en rettssikker behandling av klagen i alle instanser. I tillegg må fristen være kort nok til å hindre unødig lang usikkerhet rundt valgets gyldighet og resultat.

På denne bakgrunn oppfordrer Norsk senter for menneskerettigheter norske myndigheter til å vedta lovgivning og iverksette økonomiske og administrative tiltak for å innføre en uavhengig, effektiv, rettidig og endelig domstolsbehandling av anker over valgrelaterte klager, inkludert klager på godkjenningen av valg, i samsvar med anbefalingene fra OSSE og Venezia-kommisjonen.

8. Personer uten lovlig opphold i Norge

Norge er i ferd med å få en økende mengde personer som oppholder seg ulovlig i landet.⁸⁴ Mange har trolig oppholdt seg i landet i svært lang tid, Statistisk sentralbyrå anslår at mellom 1500 og 3000 personer har oppholdt seg i Norge i mer enn fem år. Disse menneskene, som ofte omtales som «papirløse» innvandrere,⁸⁵ lever under til dels svært vanskelige kår, og det kan være uklart hvilke rettigheter de har mens de oppholder seg i landet. Norsk senter for menneskerettigheter er sterkt bekymret for den uavklarte rettighetssituasjonen og de følger dette har for denne gruppens livsbetingelser.

Manglende tilgang til nødvendige helsetjenester er et særlig problem. Personer uten lovlig opphold har i dag rett til øyeblikkelig helsehjelp samt nødvendig helsehjelp innen kommunehelsetjenesten, men har ikke rett til spesialisthelsetjenester som psykiatrisk behandling.⁸⁶ Gruppen opplever også store problemer med å få tilgang til tjenester de har krav på, fordi de må betale kostnadene av behandlingen selv. Personer med sykdom og skader som ikke er livstruende blir derfor ofte avvist av det offentlige helsevesenet. Erfaringer fra *Helsesenteret for papirløse migranter*, et gratis helsetilbud drevet av Røde Kors og Kirkens bymisjon, viser at en høy andel av denne gruppen har alvorlige mentale og fysiske helseproblemer. De alvorligste tilfellene omfatter posttraumatisk stress, traumer som følge av voldtekts- og voldserfaringer samt selvmordsrisiko. I praksis har det også vist seg vanskelig å tilby perso-

84 Statistisk sentralbyrå (SSB) anslår at det dreier seg om et sted mellom 10 500 og 32 000 personer.

85 «Papirløse» innvandrere er ikke et juridisk begrep. Det er en betegnelse på en sammensatt gruppe personer som oppholder seg i Norge uten lovlig opphold. Ifølge SSB har to av tre utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet fått endelig avslag på asylsøknad. Begrepet «papirløse» kan også omfatte personer som aldri har søkt asyl, men som av andre grunner har ankommet landet ulovlig, eller har oversittet en midlertidig oppholdstillatelse.

86 Se pasientrettighetsloven § 2-1 jf. prioriteringsforskriften § 1 samt kommunehelsetjenesteloven § 1-1.

ner uten lovlig opphold et anstendig botilbud som ivaretar grunnleggende behov. Dette er spesielt problematisk for barnefamilier, som har særlige behov for trygghet og stabilitet.

Den 31. august 2010 lanserte 26 norske organisasjoner en kampanje under banneret «Ingen mennesker er ulovlige» for å sette fokus på situasjonen til de «papirløse» innvandrerne i Norge. I et brev til justisministeren 14. oktober 2010 pekte organisasjonene bak kampanjen på behovet for å gi slike innvandrere med lang botid i Norge en form for lovlig status (regularisering). Det ble vist til at de aller fleste EU-land har gjennomført ulike former for regularisering for personer uten lovlig opphold.

Norsk senter for menneskerettigheter stiller seg bak organisasjonenes henstilling om at myndighetene iverksetter tiltak for å bedre denne gruppens livsvilkår i Norge. Levekårene for de «papirløse» innvandrerne er svært vanskelige fordi de faller utenfor viktige offisielle støtteordninger og systemer som sikrer deltakelse i det norske samfunnet. Særlig krevende blir situasjonen fordi denne gruppen ikke har lov til å ta arbeid i Norge, og dermed er uten inntekter. At barn, som ikke selv har valgt en slik tilværelse, får sin barndom satt på vent og må leve i årevis med den uavklarte situasjonen er særlig bekymringsfullt. Senteret erkjenner at selve spørsmålet om regularisering er et politisk spørsmål. Senteret mener imidlertid det er viktig å presisere at alle som oppholder seg på statens territorium er vernet av menneskerettighetene, også personer uten lovlig opphold.

Selv om det i utgangspunktet ikke er en menneskerett å reise til et land man ikke har formalisert adgang til, kan utlendinger som ankommer Norge likevel ha rett til opphold som flyktning på grunnlag av beskyttelsesbehov eller andre humanitære hensyn.⁸⁷ Utlendingen må da søke om asyl, og har lovlig opphold i landet inntil søknaden er vurdert. Der som utlendingen ikke oppfyller vilkårene for å få opphold, har myndighetene rett til å sende vedkommende ut av landet. Flyktningkonvensjonen artikkel 33 forbyr imidlertid utsendelse av flyktninger som risikerer forfølgelse, og EMK artikkel 3 oppstiller et absolutt forbud mot utsendelse av personer til land hvor de risikerer tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.⁸⁸ Enkelte søkere mener de vil bli utsatt for slik behandling, uavhengig av den vurderingen norske myndigheter har gjort om at det er trygt for dem å returnere til sitt opprinnelsesland. Torturofre som ikke subjektivt ser seg i stand til å returnere til hjemlandet er en annen gruppe som ikke nødvendigvis får opp-

87 Se utlendingsloven 2008 § 28 første og andre ledd, som blant annet viser til FNs flyktningkonvensjon (1951) artikkel 1 A og tilleggsprotokoll (1967). Se også utlendingsloven § 34 om kollektiv beskyttelse og § 38 om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

88 Se utlendingsloven § 73.

hold, fordi beskyttelsesbehovet avgjøres på grunnlag av en vurdering av fremtidig risiko på vedtakstidspunktet.⁸⁹ I andre saker kan identitetstvil eller manglende returavtale med hjemlandet gjøre tvangsutsendelse umulig å gjennomføre. Enkelte grupper kan for øvrig ha støtte fra FN for sitt beskyttelseskrav, slik som i tilfeller hvor Norge ønsker å returnere personer til land i strid med UNHCRs anbefalinger.

Rettighetene i menneskerettskonvensjonene tilkommer som utgangspunkt «enhver», uavhengig av nasjonalitet eller immigrasjonsstatus.⁹⁰ I tråd med prinsippet om ikke-diskriminering må forskjellsbehandling mellom ulike grupper ha en saklig og rimelig begrunnelse.⁹¹ Etter folkeretten er det akseptert at statene i enkelte tilfeller kan vektlegge immigrasjonsstatus som grunnlag for forskjellsbehandling mellom statsborgere og andre grupper.

Norske myndigheter er like fullt forpliktet til å ivareta visse fundamentale rettigheter for alle som oppholder seg på statens territorium, inkludert personer uten lovlig opphold.⁹² Dette omfatter retten til liv, vern mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, vern mot slaveri og tvangsarbeid, retten til et effektivt rettsmiddel, retten til respekt for privat- og familielivet, retten til en rettfærdig rettergang og vern mot vilkårlig frihetsberøvelse. Når det gjelder økonomiske og sosiale rettigheter er Norge forpliktet etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter til å iverksette tiltak for å realisere disse rettighetene så raskt og effektivt som mulig, avstå fra tiltak som innebærer en svekkelse av rettighetene, respektere forbudet mot diskriminering samt sikre et minimumsnivå av konvensjonens kjerne-rettigheter.⁹³ Alle som oppholder seg på statens territorium har rett til en minstestandard som inkluderer retten til grunnleggende helsehjelp og utdanning samt rett til bo- og leveforhold som sikrer menneskelig verdighet, herunder tilgang til rent vann, mat og anstendige sanitærforhold.⁹⁴ Norske myndigheter har akseptert at manglende oppfyllelse av en slik minstestandard innebærer folkerettsbrudd.⁹⁵

89 Sml. FNs høykommissær for flyktningers anbefalinger i UNHCR Handbook (1992), punkt 136, s. 18.

90 Se blant annet EMK artikkel 1, SP artikkel 2 nr. 1 og ØSK artikkel 2. For bestemmelser der ikke-statsborgere er uttrykkelig unntatt, se f.eks. SP artikkel 25 og EMK første protokoll artikkel 3.

91 EMDs dom *Belgian Linguistic Case* (Application no. 1474/62), 23. juli 1968. Forskjellsbehandlingen må ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og det må være rimelig forholdsmessighet mellom tiltaket og det formål som skal realiseres.

92 Europarådets kommissær for menneskerettigheter, *The human rights of irregular migrants in Europe*, 17. desember 2007, Strasbourg, CommDH/IssuePaper (2007) 1.

93 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, General Comment no. 3, avsnitt 1, 2 og 10.

94 *Ibid*, avsnitt 10. Se også Europarådets parlamentarikerforsamling, Resolution 1509 (2006), Human rights of irregular migrants, og Ministerkomiteen, Recommendation No. R (2000) 3, 19. januar 2000.

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

Det nærmere omfanget av tjenestene statene er forpliktet til å tilby er likevel gjenstand for debatt i mange land, så også i Norge. Et illustrerende eksempel er Helse- og omsorgsdepartementets forslag til endringer i prioriteringsforskriften om rett til helsehjelp for personer som oppholder seg ulovlig i landet.⁹⁶ Departementet foreslår at barn uten lovlig opphold i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 24 skal ha tilnærmet samme rett til helsehjelp som andre barn. Imidlertid foreslås en reservasjon som vanskelig kan forenes med konvensjonens intensjoner. Departementet foreslår at retten til helsehjelp kan begrenses ved at det skal sees hen til at barnet er ulovlig i landet og forutsettes å forlate det i løpet av kort tid. Barnekonvensjonen forplikter staten til å sikre at det ytes nødvendig legehjelp og helseomsorg til «alle barn».⁹⁷ I sine konkluderende merknader til Norges andre periodiske rapport gir barnekomiteen uttrykk for at barn «whose presence is not in line with legal requirements» har samme rett til helsehjelp som andre barn.⁹⁸

Etter senterets oppfatning må lovforslaget endres slik at barn med ulovlig opphold sikres nødvendig helsehjelp uavhengig av oppholdstiden i landet og foreldrenes status. At voksne «papirløse» innvandrere kun har rett til øyeblikkelig hjelp og annen helsehjelp som ikke kan vente, er trolig i tråd med ovennevnte minimumsstandarder. Stater som Norge, med store ressurser og en lang humanistisk tradisjon, bør imidlertid oppfordres til å strekke seg lenger for å avhjelpe situasjonen for denne sårbare gruppen. Senteret mener dette særlig bør bestå i å tilby psykiatrisk hjelp, og ved å finne alternative finansieringsordninger for «papirløse» som ikke selv kan dekke utgiftene til helsehjelp. Det er for øvrig uavklart hvilke konsekvenser dette regelverket har for legers yrkesetiske plikt til å yte helsetjenester etter pasientens behov. Ikrafttredelsen av den nye utlendingsloven har dessuten ført til usikkerhet blant helsepersonell om hvorvidt det er lovlig å yte helsehjelp til denne gruppen.⁹⁹

Norsk senter for menneskerettigheter har forståelse for at irregulær innvandring representerer en utfordring for myndighetene som må ivareta legitime kontrollhensyn og samtidig overholde Norges menneskerettighetsforpliktelser. Spørsmålet om regularisering er som nevnt et politisk anliggende. I lys av utviklingen ellers i Europa kan det likevel reises spørsmål om myndighetene bør vurdere å tilkjenne lengeværende personer en form for lovlig juridisk status. Nyere forskning har vist

96 Høringsnotat av 25. november 2010, tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14622673/Hoeringsnotat.pdf>
Se omtale i *Årbok 2010* del IV, 2. Retten til helse, 2.5.

97 BK artikkel 24 nr. 2 bokstav b.

98 Barnekomiteens anbefalinger (CRC/C/15/Add.126), avsnitt 20–21. Se også Barnekomiteens anbefalinger til Sverige (CRC/C/SWE/CO/4), avsnitt 61 samt General Comment No. 6, *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, avsnitt 12.

99 Utlendingsloven § 108 tredje ledd.

at iverksettelse av ordninger for regularisering ikke nødvendigvis fører til økt innvandring.¹⁰⁰ Det finnes for øvrig mange ulike løsningsmodeller, både i form, omfang og valg av målgruppe. En mulig norsk tilnærming kan være å benytte en bestemmelse i det eksisterende lovverket som åpner for oppholdstillatelse på grunn av «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket».¹⁰¹

Som beskrevet ovenfor befinner de «papirløse» innvandrerne seg i en juridisk gråsoner – uten effektiv tilgang til de samme grunnleggende rettighetene som andre i samfunnet. Norsk senter for menneskerettigheter oppfordrer norske myndigheter til å gjennomføre en helhetlig menneskerettslig analyse som tydelig stadfester hvilke grunnleggende rettigheter personer uten lovlig opphold har i Norge. En slik analyse bør omfatte en vurdering av relevante internasjonale konvensjonsbestemmelser og uttalelser fra overvåkingsorganene samt nasjonal lovgivning, rettsavgjørelser og administrativ praksis. Det er særlig sentralt å avklare hvordan staten sikrer personer uten lovlig opphold bedre livsvilkår gjennom oppfyllelse av grunnleggende sosiale og økonomiske rettigheter som tilfredsstillende bo- og leveforhold, helsetjenester og utdanning.

Analysen bør også vurdere i hvilken grad staten sikrer at denne gruppen ikke utsettes for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 og SP artikkel 7, og at deres rett til familieliv respekteres i tråd med EMK artikkel 8 og SP artikkel 23. Andre sentrale rettigheter foreskrevet i EMK samt SP og ØSK bør også utredes. Dette gjelder særlig retten til frihet fra diskriminering, rettigheter som ivaretar personlig integritet og rettigheter til frihet fra overgrep og utnyttelse. Barn, kvinner og statsløse personer kan ha særlige behov, deres rettigheter må derfor vurderes særskilt.¹⁰² I tilknytning til en slik analyse er det også naturlig å foreta en konsekvensutredning hvor ulike modeller for regularisering vurderes for lengeværende personer og særlig sårbare grupper.

Norsk senter for menneskerettigheter understreker at en slik analyse må følges opp med konkrete tiltak for å sikre at personer uten lovlig opphold i *praksis* får tilgang på visse grunnleggende rettigheter.

100 Baldwin-Edward, Martin og Albert Kraler, *Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*. Wien (2009)

101 Utlendingsloven § 38.

102 Se henholdsvis Barnekonvensjonen, Kvinnediskrimineringskonvensjon, FNs konvensjon om statsløse stilling (28. september 1954), FNs konvensjon om begrensnings av statsløshet (30. august 1961) samt Europarådets konvensjon om statsborgerskap (6. november 1997).

9. Kystfiskeutvalget og sjøsamenes kultur

Samene er et eget folk med en egen kultur. For samer bosatt i kystnære strøk i Finnmark har fisket i fjord- og kystfarvann gjennom århundrer vært en naturlig og sentral del av livsstilen. Videreføring og utvikling av sjøsamenes kultur og livsgrunnlag har imidlertid kommet i en kritisk situasjon som følge av tidligere tiders fornuftspolitikk og moderne tiders industrialiserte utnyttelse av havressursene.

I 2006 ble Kystfiskeutvalget for Finnmark oppnevnt av regjeringen for å utrede på prinsipielt grunnlag samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark.¹⁰³ Utvalget ble ledet av tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith. I arbeidet med utredningen la utvalget til rette for en inkluderende prosess som blant annet innebar folkemøter i en rekke kommuner i Finnmark.

I februar 2008 overleverte utvalget sin enstemmige utredning NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.¹⁰⁴ Utvalget slo fast at staten har en rettslig plikt til å gi samene reelle muligheter til å sikre og utvikle sin kultur, og forankret dette i SP artikkel 27, ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 og Grunnloven § 110 a og menneskerettsloven av 1999, sett i lys av samenes historiske stilling i Norge. Også staten har anerkjent denne rettsplikten. Ifølge utvalget var et sentralt vilkår for vern og utvikling av samisk kultur opprettholdelsen av samiske bosetninger og lokalsamfunn. Fiske i fjorder og kystfarvann har alltid vært en hovednæring i de sjøsamiske samfunn og følgelig av stor betydning for kulturen. Videre har samene rett til utnyttelse av naturressurser og vern om sine næringer. I sum kom utvalget til at dette innebar en rett for sjøsamene til fjord- og kystfiske.

Videre viste utvalget til at staten har anerkjent prinsippet om at samene har krav på positiv særbehandling i forhold til den øvrige befolkning, i den grad dette er nødvendig for å sikre og utvikle den samiske kultur. Dette innebærer at samene vil kunne ha krav på en større andel av fangstkvoter enn øvrige fiskere. Samtidig pekte utvalget på at kollektive særordninger for hele Finnmarks kystbefolkning ville virke samlende og være mest effektive. Utvalget viste blant annet til at sjøsamene er bosatt over spredte områder og at bosetningene langs Finnmarkskysten er sammensatt av både samer og ikke-samer. I tråd med de anbefalinger som ble gitt av blant annet Sametinget og Finnmarks kystkommuner, kom utvalget til at samer og ikke-samer bosatt langs kysten i Finnmark bør behandles rettslig likeverdig når det gjelder retten til fiske.

103 Se omtale i *Årbok 2006* s. 173.

104 Utredningen er tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/pages/2050081/PDFS/NOU200820080005000DDDPDFS.pdf>

Avslutningsvis viste utvalget til at samene har en rett til medbestemmelse i utnyttelsen av naturressursene, herunder fisket. I denne sammenheng støttet utvalget seg på SP artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, 7 og 15. Utvalget konkluderte med at Sametinget, som samenes representative organ, må ta del i utarbeidelsen av reguleringer og gjennomføringen av fisket i Finnmark.

På bakgrunn av disse vurderingene la utvalget frem et forslag til en ny lov om retten til fiske i havet utenfor Finnmark (finnmarksfiske_loven).¹⁰⁵ Lovforslaget fastslår som prinsipp at folk, både samer og ikke-samer, bosatt ved fjordene langs kysten i Finnmark har rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Retten omfatter en rett til å fiske til eget forbruk, en rett til begynne som fisker i næring, og videre en rett for yrkesfiskere til å fiske en mengde som gir inntektsgrunnlag for en husholdning. Dette innebærer at fiskere i Finnmark får rett til en minimumskvot. Lovforslaget sikrer også folk som bor langs en fjord en særlig rett til å fiske i denne fjorden, den såkalte fjordretten. Utenfor fjordene legger loven opp til at fiskere bosatt utenfor Finnmark har rett til fiske på lik linje med finnmarksfiskere. Videre foreslår utvalget at det etableres et regionalt styringsorgan, kalt Finnmark fiskeriforvaltning, der Finnmark fylkesting og Sametinget hver velger tre medlemmer til styret. Dette styringsorganet skal ha myndighet til å gi regler om fartøystørrelser, redskapsbruk, og mottak og fordeling av kvoter. Utkastet lovfester også statens ansvar for å gi det regionale styringsorganet de ressurser som er nødvendige for å sikre både sjøsamisk og annen kystkultur i Finnmark.

Kystfiskeutvalgets utredning og forslag var kontroversielt og førte til heftig debatt. Norges Fiskarlag avviste i sin helhet utvalgets lovforslag og stilte seg kritisk blant annet til utvalgets vurderinger av omfanget av retten til fiske og forslag til forvaltning av fiskekvoter.¹⁰⁶ Finnmark fylkeskommune ga sin støtte til lovforslagets kodifisering av en rett til fiske i havet for kystbefolkningen i Finnmark, men tok et forbehold med hensyn til etableringen av et regionalt styringsorgan.¹⁰⁷ Sametinget har på sin side gitt full støtte til Kystfiskeutvalgets utredning og lovforslag.¹⁰⁸

Etter Norsk senter for menneskerettigheters syn har Kystfiskeutvalget lagt frem et lovforslag som er velbegrunnet og solid forankret i folkeret-

105 *Ibid.*

106 Norges Fiskarlags høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2008/Horing%20-%20Retten%20til%20fiske%20i%20havet%20utenfor%20Finmark/norges%20fiskarlag.pdf>

107 Vedtak 08/47 av Finnmark fylkesting er tilgjengelig på <http://www.ffk.no/docs/d1a2d86c-eadc-42b5-b671-465e8168adab.pdf>

108 Sametingets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Hoeringer/2008/Horing%20-%20Retten%20til%20fiske%20i%20havet%20utenfor%20Finmark/sametinget.pdf>

tens regler om urfolk og minoriteter. Forslaget til en områderettighet som innrømmer hele Finnmarks kystbefolkning en rett til å fiske i fjordene og kystfarvannene utenfor Finnmark, er etter senterets syn hensiktsmessig for å sikre sjøsamenes kultur og næringsgrunnlag. Tilsvarende rettslig likestilling mellom samer og ikke-samer ble også benyttet ved reguleringen av landrettighetene i finnmarksloven.¹⁰⁹

Sjøsamenes situasjon har også påkalt oppmerksomhet fra internasjonale menneskerettighetsorganer, og i 2010 anbefalte FNs permanente forum for urfolkssaker Norge å anerkjenne sjøsamenes rett til fiske i havet på grunnlag av historisk bruk og internasjonal rett.¹¹⁰

På denne bakgrunn er det etter senterets syn sterkt beklagelig at den samme regjeringen som bestilte Kystfiskeutvalgets utredning, ennå ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre og utvikle sjøsamenes kultur og næringsgrunnlag. I 2009 avviste daværende fiskeriminister Helga Pedersen at sjøsamene har noen særrettigheter til fiskeriressursene, samtidig som en ekstra kvote på torsk ble tildelt Nord-Troms og Finnmark.¹¹¹ Samme år innledet regjeringen og Sametinget konsultasjoner om finnmarksfiskekloven.¹¹² I 2010 la regjeringen frem for Stortinget stortingsmelding Meld. St. 22 (2009–2010) *Sametingets virksomhet 2009*, uten å komme nærmere inn på den videre oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets forslag.¹¹³ Ved utgangen av 2010 var konsultasjonene ikke fullført.

I lys av den kritiske situasjonen for sjøsamenes kultur og statens folkerettslige plikt til å sikre og utvikle samenes kultur og næringsgrunnlag, anbefaler Norsk senter for menneskerettigheter at norske myndigheter iverksetter de lovgivningsmessige, økonomiske og administrative tiltak som er nødvendige for å sikre og utvikle sjøsamenes kultur i samsvar med Kystfiskeutvalgets utredning og lovforslag.

109 Lov 17. Juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).

110 UN Permanent Forum on Indigenous Issues, report on the ninth session (19–30 April 2010) er tilgjengelig på http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/E_2010_43_EN.pdf

111 Se f.eks. nyhetsoppslag tilgjengelig på http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.6801164

112 Meld. St. nr. 43 (2008–2009) *Om sametingets virksomhet 2008* er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2202892/PDFS/STM200820090043000DDDDPDFS.pdf>

113 Meld. St. 22 (2009–2010) *Sametingets virksomhet 2009* er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13403713/PDFS/STM200920100022000DDDDPDFS.pdf>

II NYE TRAKTATFORPLIKTELSER OG INTERNASJONAL RAPPORTERING MV.

Denne delen av årboken er ny av året for 2010. Formålet er å gi en oversikt over sentrale hendelser i 2010 når det gjelder nye traktatforpliktelser, herunder prosessen med ratifisering av sentrale menneskerettighetskonvensjoner og protokoller (1.), rapporter til internasjonale overvåkingsorganer (2.), anbefalinger fra internasjonale tilsynsorganer (3.) og uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge (4.). De enkelte kildene er, som tidligere år, gitt en nærmere omtale i tilknytning til de rettighetene eller sårbare gruppene de gjelder.

1. NYE TRAKTATFORPLIKTELSER

1.1 Arbeidet med nordisk samekonvensjon

Den 22. november 2010 vedtok ministrene med ansvar for samiske spørsmål og sametingspresidentene fra Norge, Sverige og Finland i Stockholm et forhandlingsopplegg for det videre arbeidet med en nordisk samekonvensjon. Forhandlingene begynner i 2011 med en målsetning om slutføring i 2016.

For nærmere omtale, se del V, 4. Urfolk, 4.3.

1.2 Arbeidet med klageordning til FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon er den eneste av de sentrale internasjonale menneskerettighetskonvensjonene uten noen klagemekanisme. I 2009 opprettet derfor FNs menneskerettighetsråd en åpen, mellomstatlig arbeidsgruppe, som det siste året har arbeidet med å utarbeide forslag til en tilleggsprotokoll for en klageordning under konvensjonen.¹¹⁴ Regjeringen har tidligere vist til at den ikke har tatt stilling til om den ønsker en slik tilleggsprotokoll. I forkant av arbeidsgruppens møte i desember 2010 for å diskutere et første utkast til en tilleggsprotokoll, ga utenriksminister Jonas Gahr Støre uttrykk for regjeringens holdning til protokollen. I skriftlig svar 1. desember 2010 på spørsmål i Stortingets

¹¹⁴ Opprettet ved resolusjon 17. juni 2009, U.N. Doc A/HRC/RES/11/1 (2009).

spørretime, uttalte utenriksministeren at Norge under forhandlingene ville signalisere grunnleggende betenkeligheter ved en slik klageordning.¹¹⁵ Skepsisen ble særlig begrunnet med at en slik klageordning ville medføre problemstillinger knyttet til det nasjonale demokratiske handlingsrom.

1.3 Ikrafttredelse av konvensjonen om klaseammunisjon

Den 1. august 2010 trådte Konvensjonen om klaseammunisjon i kraft.¹¹⁶ Konvensjonen setter et absolutt forbud mot all bruk, produksjon, lagring og overførsel av klaseammunisjon. Ved utgangen av 2010 hadde 108 stater signert og 49 stater, inkludert Norge, ratifisert konvensjonen.¹¹⁷ Konvensjonen er gjennomført i norsk rett ved klaseammunisjonsloven, som også trådte i kraft 1. august 2010.

Konvensjonen representerer en styrking av den internasjonale humanitærretten til vern av sivile. Alle stater som er part til konvensjonen, har blant annet forpliktet seg til å destruere all lagret klaseammunisjon innen åtte år, og til å bistå berørte stater med å sikre og rydde områder med ueksplodert klaseammunisjon innen ti år. Konvensjonen gir også ofre for klaseammunisjon rett til hjelp.

1.4 Prosessen med ratifikasjon av sentrale konvensjoner og tilleggsprotokoller

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne med tilleggsprotokoll

Norge undertegnet 30. mars 2007 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, men har ennå ikke ratifisert.¹¹⁸ Konvensjonen trådte i kraft 3. mai 2008. Ved utgangen av 2010 hadde 97 stater ratifisert.

Norske myndigheter har tidligere vist til at ratifisering av konvensjonen krever endringer i vergemålsloven. Ny vergemålslov ble vedtatt av Stortinget 26. mars 2010. Samme dag opplyste Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i en nyhetsmelding at det er usikkert når den nye loven kan tre i kraft, men at det arbeides med sikte på at forslag om ratifisering skal kunne legges frem for Stortinget raskest mulig. I statens rapport i forbindelse med gjennomgangen av Norge i FNs

115 Skriftlig spørsmål fra Øyvind Håbrekke (KrF), besvart av utenriksminister Støre 01.12.2010.

116 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på http://www.clusterconvention.org/downloadablefiles/ccm77_english.pdf

117 Norge signerte og ratifiserte konvensjonen 3. desember 2010.

118 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

menneskerettighetsråd (UPR), fra september 2009, opplyste norske myndigheter at regjeringen tok sikte på å fremme et forslag om ratifisering for Stortinget våren 2010. I mai 2010 ble det såkalte Paulsrudivalget oppnevnt for blant annet å vurdere om det er behov for å endre tvangsbestemmelsene i psykisk helsevernloven i forbindelse med en mulig ratifikasjon av konvensjonen. Utvalget skal levere sin innstilling innen utgangen av mai 2011.

Norge har ikke undertegnet den frivillige tilleggsprotokollen til konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter, som etablerer en individklageordning under konvensjonen.¹¹⁹ Spørsmålet om Norge skal slutte seg til denne protokollen er, som i 2009, under vurdering i Utenriksdepartementet.

Norsk senter for menneskerettigheter sendte 6. desember 2010 et brev til konstituert barne-, likestillings- og diskrimineringsminister Tora Aasland og ba om en redegjørelse for status for arbeidet med ratifisering av konvensjonen og med en eventuell undertegning/ratifisering av tilleggsprotokollen.¹²⁰

FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning

Norge undertegnet FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning 21. desember 2007, men har ennå ikke ratifisert. Konvensjonen trådte i kraft 23. desember 2010, da 20 stater hadde ratifisert.¹²¹ Ved utgangen av 2010 hadde ytterligere én stat ratifisert konvensjonen.

I Norges rapport til FNs menneskerettighetsråd i forbindelse med UPR, levert i september 2009, opplyser norske myndigheter at de planlegger å ratifisere konvensjonen.¹²²

Norsk senter for menneskerettigheter sendte 6. desember 2010 brev til utenriksminister Jonas Gahr Støre og ba om en redegjørelse for status for arbeidet med ratifisering av konvensjonen.¹²³

Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon

Norge har undertegnet, men ikke ratifisert, tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, der det stilles krav om etablering av et nasjonalt til-

119 Protokollteksten er tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

120 Brevet er tilgjengelig på http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/purrebrev/Status_Funksjonshemmedekonv_07122010.pdf

121 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm>

122 Statsrapporten av 8. september 2009 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsrådet/UPR_Norway_final.pdf

123 Brevet er tilgjengelig på http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/purrebrev/Status_Konv.%20tvungen%20forsvinning_07122010.pdf

synsorgan som skal føre regelmessig tilsyn med frihetsberøvede personer.¹²⁴ Tilleggsprotokollen trådte i kraft i 2006. Ved utgangen av 2010 hadde 57 stater ratifisert, inkludert Sverige og Danmark. FNs torturkomité ba i 2008 Norge sørge for snarlig ratifisering.

Utenriksdepartementet opplyste i brev til Norsk senter for menneskerettigheter, datert 13. januar 2009, at det var innhentet utredninger fra flere av fagdepartementene blant annet med hensyn til hvilke lov-/forskriftsendringer og administrative og økonomiske konsekvenser en ratifikasjon av protokollen nødvendiggjorde. Departementet skrev i denne sammenheng at protokollens krav om etablering av et nasjonalt tilsynsorgan var sentral, og at det gjenstod «enkelte avklaringer før arbeidet er ferdigstilt.» Ifølge norske myndigheters rapport til UPR, levert i september 2009, planla Norge å ratifisere tilleggsprotokollen «within the very near future».¹²⁵ I skriftlig svar 7. mai 2010 på spørsmål i Stortingets spørretime uttalte utenriksminister Jonas Gahr Støre at arbeidet med å vurdere ratifikasjon fortsatt pågikk. Utenriksministeren gjentok at protokollens krav til et nasjonalt tilsynsorgan var sentral, og at Sivilombudsmannen var ett av flere mulige alternative organer for å ivareta en slik funksjon.

Norsk senter for menneskerettigheter sendte 6. desember 2010 brev til utenriksminister Jonas Gahr Støre og ba om en redegjørelse for status for arbeidet med ratifisering av tilleggsprotokollen.¹²⁶

Tilleggsprotokollen til ØSK

Den 10. desember 2008 vedtok FNs generalforsamling enstemmig en frivillig tilleggsprotokoll til konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Protokollen gir individer som har uttømt nasjonale rettsmidler rett til å klage til konvensjonens overvåkningsorgan, ØSK-komiteen, over mulige brudd på konvensjonen. Protokollen ble åpnet for undertegning i september 2009, og var ved utgangen av 2010 undertegnet av 35 stater. Den har foreløpig ikke trådt i kraft.¹²⁷ Norske myndigheter har vist tilbakeholdenhet med å ratifisere denne tilleggsprotokollen, og saken har vært mye debattert blant menneskerettsaktører i Norge.

Norske myndigheter slo i UPR-rapporten av september 2009 fast at «Norway will consider acceding to the Optional Protocol to the ICESR when consequences of adherence to the protocol have been evaluated

124 Protokollteksten er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cat-one.pdf>

125 Statsrapporten av 8. september 2009 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettsrådets/UPR_Norway_final.pdf

126 Brevet er tilgjengelig på http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/purrebrev/Status_TP%20til%20torturkonvensjonen_07122010.pdf

127 Tilleggsprotokollen trer i kraft når ti stater har ratifisert.

by the Government». I Norges svar på anbefalingene fra UPR, over- sendt 8. mars 2010, tilføyes at «[t]he study is expected to be completed within a year», det vil si innen 8. mars 2011. Amnesty, FIAN Norge og Norsk senter for menneskerettigheter er blant flere aktører som har henvendt seg til norske myndigheter med forespørsel om status for ut- redningsarbeidet.

Norsk senter for menneskerettigheter sendte 6. desember 2010 brev til utenriksminister Jonas Gahr Støre med spørsmål om utredningsarbei- det var igangsatt, eventuelt når det ville igangsettes, mandatet, hvem som skulle utføre det samt fristen for ferdigstillelse.¹²⁸

Tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK

Norge undertegnet tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK om et generelt og selvstendig vern mot diskriminering i 2003, men har foreløpig ikke ra- tifisert protokollen.¹²⁹ Tilleggsprotokollen trådte i kraft i 2005 etter å ha blitt ratifisert av 10 stater. Protokollen ble utarbeidet fordi diskrimine- ringsvernet etter EMK artikkel 14 bare kommer til anvendelse ved ut- øvelsen av friheter og rettigheter som allerede er beskyttet av andre bestemmelser i konvensjonen.

Diskrimineringslovutvalget har i utredningen NOU 2009: 14 *Et helhet- lig diskrimineringsvern* blant annet vurdert spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokollen.¹³⁰ Utvalgets flertall går imot en ratifikasjon og legger særlig vekt på usikkerhet om hvilke forpliktelser staten påtar seg ved en tiltredelse. Mindretallet anbefaler ratifikasjon og viser særlig til at protokollen ikke innebærer nye forpliktelser for Norge, men bare nye prosessuelle fordeler for ofre for diskriminering. Medlemmene i utvalget er videre splittet i synet på betydningen av at diskriminerings- vernet etter protokollen omfatter juridiske personer. Innstillingen ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 19. juni 2009. Utredning- en, herunder spørsmålet om ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK, var ved utgangen av 2010 fortsatt til behandling i departementet.

128 SMRs brev er tilgjengelig på http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/purrebrev/Status_TP%20til%20%C3%98SK_07122010.pdf

129 Protokollteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/177.doc>

130 Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2205058/PDFS/NOU200920090014000DDDDPDFS.pdf>

2. RAPPORTERING TIL INTERNASJONALE OVERVÅKINGSORGANER

De fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjonene pålegger den norske regjering å sende inn periodiske rapporter til konvensjonenes overvåkingsorganer med informasjon om nasjonal gjennomføring av rettighetene og forpliktelsene under den aktuelle konvensjonen. Ved siden av statsrapportene utarbeider frivillige organisasjoner, ombudene og andre uavhengige instanser supplerende rapporter som utfyller og korrigerer statens egen rapport.

I det følgende gis en oversikt over hvilke statsrapporter og supplerende rapporter som ble levert i 2010. Det nærmere innholdet i rapportene er omtalt i årboken i tilknytning til de rettighetene eller de gruppene de gjelder.

For en oversikt over hvilke sentrale menneskerettighetskonvensjoner Norge har rapporteringsplikt under, se Kilder, 6. Rapporter til internasjonale overvåkingsorganer. Se også Vedlegg 2 bakerst i årboken for oversikt over rapporteringssyklusen for de forskjellige menneskerettighetskonvensjonene.

2.1 Statsrapporter i 2010

Til Europarådets sosialrettskomité

Norske myndigheter leverte i 12. januar 2010 sin syvende rapport om gjennomføringen av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) til Den europeiske komité for sosiale rettigheter (Sosialrettskomiteen).¹³¹ Rapporteringen gjelder artiklene 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 og 29, og dreier seg om arbeidstakeres rettigheter. Sosialrettskomiteen offentliggjorde sine konklusjoner om rapporten i desember 2010.¹³²

For nærmere omtale av statsrapporten (og komiteens konklusjoner), se del III, 12. Retten til forsamlings- og foreningsfrihet, 12.2, og del IV, 3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter, 3.6.

Fristen for Norges åttende rapport på RESP vedrørende området «barn, familier og migranter» var 31. oktober 2010. Ved utgangen av 2010 var rapporten under utarbeidelse i Arbeidsdepartementet.

¹³¹ Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Norway7_en.pdf

¹³² Sosialrettskomiteens konklusjoner er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Norway2010_en.pdf

Til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Norske myndigheter leverte 30. juni 2010 sin femte rapport om gjennomføringen av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).¹³³ Rapporten dekker perioden siden Norges fjerde og siste rapport i 2004. Rapporten ble koordinert av Utenriksdepartementet.

Informasjonen i statsrapporten som gjelder året 2010 er i stor grad dekket av årbokens kildegrunnlag og er derfor ikke gitt noen særskilt omtale i del IV Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Til Europarådets ministerkomité

Norske myndigheter leverte 3. juli 2010 sin tredje rapport om gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (RKNM).¹³⁴ Konvensjonen overvåkes blant annet ved statenes periodiske rapporter til Europarådets ministerkomité hvert femte år, jf. RKNM artikkel 24 og 25. Rammekonvensjonens rådgivende komité forbereder Ministerkomiteens behandling av rapportene og avlegger i den sammenheng besøk til statene for å møte representanter fra myndighetene og de nasjonale minoritetene.

Rapporten ble koordinert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), og tar for seg regjeringens politikk overfor jøder, kvener, rom, romani og skogfinner.

For nærmere omtale av statsrapporten, se del V, 5. Nasjonale minoriteter, 5.1.

Til FNs kvinnediskrimineringskomité

Norske myndigheter leverte 20. september 2010 sin åttende rapport om gjennomføringen av FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK) til FNs kvinnediskrimineringskomité.¹³⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerte utarbeidelsen av rapporten og har gitt økonomisk støtte til organisasjonen FOKUS (Forum for kvinner og utviklingsspørsmål) for å koordinere organisasjonenes utarbeidelse av en supplerende rapport. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil også avgi en supplerende rapport til komiteen.

¹³³ Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/20100623_NORWAY_FIFTH_PERIODIC_ESCR_REPORT_2.pdf

¹³⁴ Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Rammekonvensjon_tredje_rapportering.pdf

¹³⁵ Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2010/cedaw_rapporten/norways_eight_periodic_report_to_cedaw.doc

For nærmere omtale av statsrapporten, se del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, 2.8.

Det forventes at Norge vil bli eksaminert av FNs kvinnekommisjon i løpet av 2011 eller 2012.

Til FNs torturkomité

Norske myndigheter leverte sin femte rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon i 2005.¹³⁶ Utenriksdepartementet koordinerte rapporteringen. Komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter i sin konkluderende rapport i 2008, som ble besvart av Norge i skriv av 3. juli 2009.¹³⁷ I brev av 12. mai 2010 etter spurte komiteen ytterligere informasjon, som ble besvart av Norge i brev av 19. november 2010.¹³⁸

For nærmere omtale av Norges tilsvarende, se del III, 2. Forbudet mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, 2.6, og del V, 8. Flyktninger og asylsøkeres menneskerettighetsvern, 8.11.

Til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

Norge rapporterer årlig til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) på ratifiserte konvensjoner etter ILOs konstitusjon artikkel 22 og på ikke-ratifiserte konvensjoner og rekommandasjoner etter artikkel 19.

For en oversikt over de mest sentrale konvensjonene – de såkalte «kjernekonvensjonene» eller «menneskerettighetskonvensjonene» – og hvor Norge har rapporteringsplikt, se Kilder, 6. Rapport til internasjonale overvåkingsorganer.

I 2010 rapporterte norske myndigheter på følgende av ILOs menneskerettighetskonvensjoner:

136 Statsrapporten av 14. februar 2005 er tilgjengelig på [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0641ce1176b53659c125707700563ed1/\\$FILE/G0540389.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0641ce1176b53659c125707700563ed1/$FILE/G0540389.pdf)

137 Anbefalingene fra FNs torturkomité av 5. februar 2008 er tilgjengelige på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/CAT_komiteens%20anbefalinger_endelig.pdf

Norges svarbrev av 3. juli 2009 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc
Se omtale i *Årbok 2009* s. 54, 68 og 187 flg.

138 Komiteens brev av 12. mai 2010 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/followup/NorwayRequestFurtherInfo12052010.pdf>
Norges svarbrev av 19. november 2010 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.NOR.CO.5.Add.2.pdf>

- *ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten.*¹³⁹
For nærmere omtale av statsrapporten, se del III, 12. Retten til samlings- og foreningsfrihet, 12.1.
- *ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger.*¹⁴⁰
For nærmere omtale av statsrapporten, se del IV, 3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter, 3.5.
- *ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi.*¹⁴¹
For nærmere omtale av statsrapporten, se del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, 2.7.
- *ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.*¹⁴²
For nærmere omtale av statsrapporten, se del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.4.

2.2 Supplerende rapporter i 2010

Til FNs menneskerettighetskomité

Norske myndigheter leverte i 2009 sin sjette periodiske rapport om gjennomføringen av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) til FNs menneskerettighetskomité.¹⁴³ Fristen for å levere supplerende rapporter var 31. desember 2010. NGO-forum for menneskerettigheter, Norsk senter for menneskerettigheter, International Disability Alliance og Conscience and Peace Tax International har levert supplerende rapporter til komiteen.¹⁴⁴

De supplerende rapportene er omtalt i tilknytning til de enkelte rettighetene eller gruppene det rapporteres om. Rapporten fra International Disability Alliance er først og fremst omtalt i del V, 7. Funksjonshemmedes rettigheter, mens rapportene fra NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter er omtalt i en rekke av kapitlene i del III og del V.

¹³⁹ Norges rapport er ikke offentliggjort. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Norges rapport er ikke offentliggjort. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C111>

¹⁴³ Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

¹⁴⁴ De supplerende rapportene er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

Komiteen vil vedta sakslisten for eksaminasjonen av Norge i mars 2011, mens selve høringen vil finne sted i oktober 2011.¹⁴⁵

Til FNs rasediskrimineringskomité

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.¹⁴⁶ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.¹⁴⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

For nærmere omtale av den felles NGO-rapporten, se særlig del V, 3. Forbudet mot etnisk diskriminering, 3.4. Den supplerende rapporten er for øvrig omtalt i tilknytning til de enkelte rettighetene eller gruppene det rapporteres om.¹⁴⁸

Komiteen vil vedta sakslisten for eksaminasjonen av Norge i januar 2011, mens selve høringen vil finne sted i februar 2011.

3. ANBEFALINGER FRA INTERNASJONALE OVERVÅKINGSORGANER

På bakgrunn av rapportene overvåkingsorganene mottar fra myndighetene og det sivile samfunn, avgir tilsynsorganene rapporter (gjerne kalt *concluding observations*) for den enkelte stat. Rapportene inneholder komiteens observasjoner i forhold til statens oppfyllelse av forpliktelsene i konvensjonen og eventuelle anbefalinger om hvilke skritt staten bør ta for å sikre ytterligere håndhevelse av forpliktelsene.

Overvåkingsorganene kan også komme med anbefalinger basert på undersøkelser, fremfor rapportering fra staten. Også slike anbefalinger medtas i det følgende. Se for øvrig Kilder, 7. Anbefalinger fra internasjonale overvåkingsorganer, for en oversikt over hvilke komiteers anbefalinger årboken omtaler.

145 Med forbehold om endringer i komiteens fremdriftsplan, se <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/sessions.htm>

146 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD/CERD-rapporten.pdf>

147 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

148 Se blant annet *Årbok 2010* del III, 5. Retten til rettferdig rettergang, del IV, 1. Retten til en tilfredsstillende levestandard, 2. Retten til helse og 4. Retten til utdanning, del V, 4. Urfolk, 5. Nasjonale minoriteter og 8. Flyktninger og asylsøkeres menneskerettighetsvern.

Fra FNs barnekomité

FNs barnekomité eksaminerte 21. januar 2010 Norges fjerde rapport av 2008.¹⁴⁹ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort 29. januar 2010, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter om gjennomføringen av FNs barnekonvensjon.¹⁵⁰

For nærmere omtale av barnekomiteens anbefalinger, se særlig del V, 6. Barn, 6.16.¹⁵¹

Fra FNs permanente forum for urfolkssaker

FNs permanente forum for urfolkssaker er et rådgivende organ for FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). Forumet avholdt sitt årlige møte 19.–30. april 2010. I rapporten fra møtet rettet forumet en anbefaling til Norge om kystsamenes kulturelle rettigheter.¹⁵²

For nærmere omtale av anbefalingen, se del V, 4. Urfolk, 4.7.

Fra Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

ILOs ekspertkomité (CEACR) kom i 2010 med observasjonsuttalelser til Norges fjerde rapport om gjennomføringen av ILOs konvensjon nr. 169 om urbefolkning og stammerettigheter, levert i 2008.¹⁵³

For nærmere omtale av komiteens konklusjoner, se del V, 4. Urfolk, 4.6.

Fra Europarådets ministerkomité

Den 10. mars 2010 vedtok Europarådets ministerkomité anbefalinger til Norge om gjennomføringen av Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten).¹⁵⁴ Anbefalingene er basert på Norges fjerde statsrapport under minoritetsspråkpakten, levert

149 Statsrapporten av 28. februar 2008 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf
For omtale av supplerende rapportering til komiteen, se *Årbok 2009* s. 173.

150 Anbefalingene fra FNs barnekomité er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

151 Se også del III, 3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid, del IV, 2. Retten til helse og del V, 8. Flyktninger og asylsøkeres menneskerettighetsvern.

152 Forumets rapport er tilgjengelig på http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_2010_43_EN.pdf

153 Observasjonsuttalelsene fra ILOs ekspertkomité er tilgjengelige på <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11903&chapter=6&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>
Statsrapporten av 2008 er tilgjengelig på

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/internasjonalt_urfolksarbeid/report-on-convention-no-169-concerning-i.html?id=548646

154 Anbefalingene fra Europarådets ministerkomité er tilgjengelige på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Nasjmin/Minoritetssprakpakten_Ministerkomiteens_anbef_2008eng.pdf
Minoritetsspråkpakten er tilgjengelig på conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm

i juni 2008, supplerende rapporter fra det sivile samfunn og minoritets-språkpakten ekspertkomité's evaluering av statsrapporten og besøk til Norge.¹⁵⁵

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

Fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (Sosialrettskomiteen) offentliggjorde i desember 2010 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).¹⁵⁶ Konklusjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges syvende rapport av 12. januar 2010.¹⁵⁷

For nærmere omtale av komiteens konklusjoner, se del III, 12. Retten til forsamlings- og foreningsfrihet, 12.2 og del IV, 3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter, 3.6.

4. INTERNASJONALE INDIVIDKLAGESAKER MOT NORGE

Flere av menneskerettighetskonvensjonene har opprettet egne klagemekanismer for internasjonal behandling av klager fra enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner, som hevder å ha fått sine menneskerettigheter krenket og som har uttømt alle nasjonale rettsmidler.

For nærmere informasjon om denne type uttalelser, se Kilder, 8. Uttalelser fra internasjonale tilsynsorganer i individklagesaker mot Norge. I kildekapitlet gis det også en oversikt over fra hvilke internasjonale klageorganer årboken har innhentet uttalelser.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

I 2010 avga Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) én dom med Norge som innklaget stat: *Aune mot Norge*.¹⁵⁸ I tillegg ble

155 Se omtale i *Årbok 2009* s. 163–164.

156 Konklusjonene fra Europarådets sosialrettskomité er tilgjengelige på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Norway2010_en.pdf

157 Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Norway7_en.pdf

158 Application no. 52502/07. For nærmere omtale, se del III, 9. Vernet om privatliv og familieliv, 9.6.

det avsagt to avvisningsavgjørelser,¹⁵⁹ henholdsvis *Furuholmen mot Norge*¹⁶⁰ og *O.M. mot Norge*.¹⁶¹

Til sammenligning ble det i 2009 avsagt tre dommer og to avvisningsavgjørelser med Norge som innklaget stat. Den første dommen mot Norge siden Domstolens opprettelse i 1959 falt i 1990. Totalt er det avsagt 28 dommer mot Norge.¹⁶² Seks av dommene falt på 90-tallet, resten er fordelt som følger:

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dommer	1	1	–	5	–	–	1	5	5	3	1

For en oversikt over alle dommene mot Norge, se Vedlegg 3 bakerst i årboken.

159 Avvisningsavgjørelsene avsies av én eller tre dommere. Dette gjøres i saker som anses klart å måtte avvises.

160 Application no. 53349/08. For nærmere omtale, se del III, 11. Retten til menings- og ytringsfrihet, 11.5.

161 Application no. 888/09. For nærmere omtale, se del V, 8. Flyktningers og asylsøkeres rettsvern, 8.10.

162 Per 31. desember 2010.

III SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER

Den gruppen av menneskerettigheter som ofte omtales som sivile og politiske rettigheter, beskyttes særlig i to generelle konvensjoner: FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Disse konvensjonene gjelder for alle personer, uavhengig av kjønn, alder, status og gruppetilhørighet.

Kvinner og barns sivile og politiske rettigheter er i tillegg beskyttet gjennom FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK) og FNs barnekonvensjon (BK). Også andre konvensjoner verner sentrale sivile og politiske rettigheter, slik som FNs torturkonvensjon (TK) og Europarådets konvensjon for forebygging av tortur.

1. RETTEN TIL LIV

Av relevante saker i 2010 omtales Olsen-utvalgets utredning av drap i Norge i perioden 2004 til 2009 (1.1), forslag om etterforskningsplikt ved barnedød (1.2), Sivilombudsmannens uttalelse om politiets maktbruk ved pågripelser (1.3) og temaer tatt opp i NGO-forum og SMRs supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité (1.4).

Internasjonale kilder

Retten til liv er beskyttet i EMK artikkel 2 og SP artikkel 6. Bestemmelsene setter et forbud mot at staten vilkårlig berøver individet livet. Myndighetene forpliktes også til ved lov å verne om livet.

Hverken EMK artikkel 2 eller SP artikkel 6 forbyr dødsstraff som sådan. Begge konvensjonene har imidlertid tilleggsprotokoller som oppstiller forbud mot bruk av dødsstraff. EMK protokoll nr. 6 pålegger statene å avskaffe dødsstraff i fredstid, mens EMK protokoll nr. 13 oppstiller et absolutt forbud mot dødsstraff både i freds- og krigstid.

Andre tilleggsprotokoll til SP pålegger statene å avskaffe dødsstraff i både freds- og krigstid. Protokollen åpner imidlertid for at en stat ved tiltredelse kan reserverer seg mot at forbudet skal gjelde i krigstid for de mest alvorlige krigsforbrytelser.

BK artikkel 6 forplikter statene til å sikre barnets overlevelse så langt det er mulig. Videre nedlegger BK artikkel 37 bokstav a og SP artikkel 6 nr. 5 et absolutt forbud mot dødsstraff for straffbare handlinger begått før fylte 18 år.

Norsk lovgivning

EMK, SP, og BK og forbudet mot dødsstraff i protokollene nr. 6 og 13 til EMK og andre tilleggsprotokoll til SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett og skal ifølge § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Norsk straffelovgivning forbyr inngrep i retten til liv.

Retten til liv er ikke beskyttet direkte i Grunnloven.

1.1 Høring om NOU 2010: 3 Drap i Norge i perioden 2004–2009

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 21. juni 2010 på høring Olsen-utvalgets utredning NOU 2010: 3 *Drap i Norge i perioden 2004–2009*.¹⁶³

Utredningen fokuserer på drap begått av personer med psykiske lidelser i perioden 1. januar 2004 til 1. mai 2009. Totalt ble 183 personer drept i perioden og utvalget har gjennomgått alle de 132 saker fra perioden som var rettslig avklart, og funnet frem til hvor mange gjerningspersoner som hadde en kjent psykisk lidelse. På samme måte som Verdens helseorganisasjon, anser utvalget ruslidelser som en psykisk lidelse. Utvalget fant at ruslidelser (49 personer), personlighetsforstyrrelser (38 personer) og schizofreni / paranoid psykose (23 personer) var overrepresentert blant gjerningspersonene i forhold til resten av befolkningen. Drap kan imidlertid ikke forklares ut fra én årsaksfaktor alene. Personer med psykiske lidelser er oftere enn friske personer også bærere av andre risikofaktorer, som at de oftere er unge menn uten arbeid og tidligere har opplevd vold. Når man tar hensyn til kjente risikofaktorer utover psykisk helse, er personer med psykisk lidelse ikke lenger like overrepresentert, eller det er mulig at de ikke er overrepresentert i det hele tatt, blant gjerningspersonene. Utvalget peker på rusmiddelbruk, i første rekke av alkohol, som en viktig faktor for at alvorlig vold eller drap skjer. Dette gjelder drap begått av personer både med og uten psykiske lidelser.

Utvalget har videre sett på omstendighetene rundt hendelsene hvor liv gikk tapt og undersøkt om det er fellestrekk i sakene som kan indikere systemsvikt. Utvalget har undersøkt hvilken hjelp gjerningspersonene

163 Utvalget ble ledet av fylkesmannen i Vest-Agder, Ann-Kristin Olsen. Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/3534350/PDFS/NOU201020100003000DDDDPDFS.pdf>

mottok før hendelsen, og spesielt i forbindelse med utskriving og senere oppfølging.

Utredningens hovedkonklusjon er at det skjer få drap i Norge. Likevel foreslår utvalget en rekke tiltak, inkludert prioritert fokus på voldelig adferd ved behandling av rusavhengige pasienter, integrert behandling av ruslidelser og andre psykiske lidelser, personlig tilpasning av behandlingstilbud for personer med alvorlige personlighetsforstyrrelser med stor risiko for voldsutøvelse, satsing på oppsøkende team innen psykisk helsevern, et tettere og forpliktende samarbeid mellom politi, kriminalomsorg og helse- og sosialvesen, sikring av oppfølgingsansvar ved utskriving fra akutt-/døgnettenhet, og etableringen av en permanent forskningsbasert gjennomgang av samtlige drapssaker i Norge.

Høringsfristen var 1. november 2010 og en rekke instanser avga høringsuttalelse.¹⁶⁴ Advokatforeningen, Helsetilsynet og Mental Helse var blant de høringsinstansene som i det store og hele uttalte seg positivt til utvalgets funn og forslag.

1.2 Høring om forslag om etterforsningsplikt ved barnedød

Justis- og politidepartementet sendte 21. oktober 2010 ut på høring et forslag om innføring av etterforsningsplikt ved plutselig og uventet barnedød.¹⁶⁵

Departementet foreslår at det i straffeprosessloven innføres en adgang til å foreta etterforskning uavhengig av mistanke når barn dør plutselig og uventet, og at denne kombineres med en plikt i påtaleinstruksen til å foreta slik etterforskning.

Formålet med den foreslåtte undersøkelsesplikten er å tydeliggjøre at politiet også i saker hvor det ikke er grunn til å mistenke at barnets dødsfall skyldes et straffbart forhold, likevel skal iverksette nærmere undersøkelser. Departementet foreslår at etterforsningsplikten skal gjelde alle barn under 18 år. Forslaget begrunnes med at barn har krav på et særlig vern, og plutselige og uventede dødsfall hos barn bør uavhengig av alder være gjenstand for nærmere undersøkelser for å sikre at eventuelle straffbare forhold blir oppdaget, etterforsket og straffeforfulgt.

Departementet peker også på at en etterforskning i mange tilfeller vil kunne slå fast at dødsfallet ikke skyldes noe straffbart, og dette vil kun-

¹⁶⁴ Høringsdokumentene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--nou-2010-3-drap-i-norge-i-period.html?id=609115>

¹⁶⁵ Høringsnotatet er tilgjengelig http://www.regjeringen.no/pages/14413940/hoeringsnotat_etterforsningsplikt.pdf

ne oppleves som en lettelse for foreldrene og andre nærstående. På denne måten kan man unngå at det oppstår mistanke på et senere tidspunkt.

Når et barn mellom null og tre år dør plutselig og uventet, vil de pårørende fra 1. november 2010 få tilbud om dødsstedsundersøkelser gjennomført av et helseteam. Tilfellene hvor slikt tilbud vil bli gitt, er de typiske tilfellene av krybbedød, hvor det ikke er noen ytre omstendigheter som peker mot at noe straffbart er årsaken til dødsfallet. Departementet peker på at formålet med dødsstedsundersøkelsen er et annet enn formålet med politietterforskning. Politiets hovedformål ved etterforskning vil være å avklare om det er begått en straffbar handling som direkte ledet til barnets død. Departementet legger til grunn at helseteamene kan gjennomføre dødsstedsundersøkelsene samtidig med at politiet iverksetter etterforskning.

Høringsfristen er 1. februar 2011.¹⁶⁶

1.3 Sivilombudsmannens uttalelse om politiets maktbruk

Sivilombudsmannen avga 16. februar 2010 uttalelse om ansvaret for politiets rutiner for maktbruk ved pågripelser, med særlig fokus på bruken av mageleie.¹⁶⁷

Sivilombudsmannen iverksatte egne undersøkelser på bakgrunn av at Eugene Ejike Obiora døde den 7. september 2006 etter å ha blitt pågrepet og lagt i mageleie av politiet i Trondheim. Dødsfallet ble etterforsket av Spesialenheten for politisaker, som vurderte hendelsesforløpet opp mot flere bestemmelser i straffeloven. Spesialenheten henla saken 4. mai 2007 etter bevisets stilling. Henleggelsen ble opprettholdt av Riksadvokaten i avgjørelse av 21. desember 2007.¹⁶⁸

I sin uttalelse konkluderte Sivilombudsmannen med at justis- og politimyndighetene, i første rekke Politidirektoratet og Politihøgskolen, måtte kritiseres for å ha hatt manglende kunnskap om sikkerhets- og helsemessige risikofaktorer knyttet til bruken av mageleie. Dette gjaldt ikke minst i lys av at medisinske miljøer og politiet i andre nordiske land de siste årene hadde fått økt kunnskap om farene ved bruk av mageleie. Sivilombudsmannen konkluderte også med at rutinene for

166 Høringsdokumentene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/hoering---forslag-om-innforing-av-etterfo.html?id=621665>

167 Sak 2007/2439, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

168 Riksadvokatens avgjørelse er tilgjengelig på www.riksadvokaten.no/ra/ra.php?vedlegg=63

innhenting av medisinsk og annen informasjon knyttet til politiets maktanvendelsesteknikker måtte bli bedre.

Bruken av mageleie ved pågrep burde ifølge Sivilombudsmannen også vært underlagt rettslig regulering. Landets polititjenestemenn burde videre vært gitt tilstrekkelig og sikker opplæring om farene ved plassering i mageleie. Etter Sivilombudsmannens syn måtte den mangelfulle reguleringen og opplæringen karakteriseres som krenkelse fra norske myndigheters side av de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 2.

I etterkant av Obioras dødsfall har Politidirektoratet i rundskriv 2007/011 *Halsgrep, mageleie ved pågrep/innbringelse og transport av arrestanter m.v.* gitt nærmere retningslinjer for blant annet politiets bruk av mageleie.¹⁶⁹ Det har i tillegg blitt utgitt en ny lærebok til bruk i politiutdanningen i faget arrestasjonsteknikker. Det er også blitt igangsatt et prosjekt om helsefarene ved politiets maktbruk. Denne oppfølgingen fant Sivilombudsmannen ikke grunn til å kritisere.

Sivilombudsmannen presiserte at undersøkelsene i denne saken hadde vært rettet mot ansvaret for de rutiner politiet følger i forbindelse med pågrepser og opplæring i denne forbindelse, og ikke mot hvem som eventuelt kunne holdes direkte rettslig ansvarlig for Eugene Ejike Obioras dødsfall.

Sivilombudsmannen forutsatte avslutningsvis at Politidirektoratet og Politihøgskolen fortsatte å ha oppmerksomheten rettet mot sikkerhets- og helsemessige aspekter ved de maktanvendelsesteknikker politiet benytter, spesielt med tanke på å fange opp ny kunnskap på området og kontinuerlig oppdatering av gjeldende regulering og opplæring.

1.4 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjettede statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.¹⁷⁰ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter tok i sine supplerende rapporter opp en rekke forhold knyttet til Norges gjennomføring av retten til liv,

¹⁶⁹ Rundskriv 2007/011, tilgjengelig på https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_281.pdf

¹⁷⁰ Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

inkludert etterforskning av barnedød, selvmord og drap begått av psykiatriske pasienter og innføring av straffebestemmelser for folke-mord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.¹⁷¹

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

Aktuelle saker i 2010 var blant annet ikrafttredelsen av ny krisesenterlov (2.1), avgjørelser av Høyesterett om utlevering av en asylant til hjemlandet, betydningen av sittedagen i politiarresten for forholdsmessigheten av fortsatt fengsling og om rettslig interesse i å få prøvd lovligheten av isolasjon under varetektsfengsling etter at isolasjonen er avsluttet (2.2 til 2.4). Videre uttalte Sivilombudsmannen seg om sittedagen i politiarrest (2.5) og Norge fortsatte dialogen med FNs torturkomité (2.6). I sine supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité tok International Disability Alliance, NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter opp en rekke forhold knyttet til gjennomføringen av forbudet mot tortur i Norge (2.7). Avslutningsvis vises det til at Den europeiske torturkomiteen har meldt at den vil avlegge Norge et periodisk besøk i 2011 (2.8).

Internasjonale kilder

Alle mennesker har i henhold til EMK artikkel 3 og SP artiklene 7 og 10 nr. 1 ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Rettigheten er også utdypet i FNs torturkonvensjon (TK) og Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen. I henhold til TK, EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 og 10 nr. 1 har staten plikt til å sikre frihet fra tortur og andre former for grove integritetskrenkelser innenfor eget myndighetsområde. Etter TK artikkel 3 og praksis etter EMK artikkel 3 har statene også plikt til ikke å utlevere eller på annen måte overlevere en person til en stat hvor denne kan risikere behandling eller straff i strid med bestemmelsene. Valgfri tilleggsprotokoll til TK (OPCAT) ble signert av Norge 24. september 2003. Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006 og er så langt blitt ratifisert av 34 stater. Norge har ennå ikke ratifisert OPCAT. Barn er gitt en særskilt beskyttelse mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling i BK artikkel 37 bokstav a.

Norsk lovgivning

EMK, SP, og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal ifølge § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. De handlingene som forbys etter disse internasjonale konvensjonene, er

¹⁷¹ De supplerende rapportene er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

også urettmessige etter øvrig norsk lovgivning. Straffeloven gir blant annet forbud mot legemskrenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler og misbruk av offentlig myndighet. Straffeloven § 117a er et eget straffebud med hensyn til tortur, som i stor grad (men ikke fullt ut) inkorporerer torturbegrepet slik det brukes i konvensjonene. Utlendingsloven § 73 jf. § 28 gir vern mot utsendelse for utlendinger som står i en nærliggende fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i mottakerstaten.

Et avgrenset torturforbud er nedfelt i Grunnloven § 96. Bestemmelsen forbyr «[p]inlig Forhør» og forbyr tortur og andre sterke integritetskrenkelser i avhørssituasjoner.

2.1 Ikrafttredelse av krisesenterloven

Krisesenterloven trådte i kraft 1. januar 2010.¹⁷²

Formålet med loven er å sørge for et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn utsatt for vold, eller trusler om vold, i nære relasjoner. Loven pålegger kommunene å opprette et krisesentertilbud som skal kunne brukes av personer med behov for rådgivning og et midlertidig sted å bo. Tilbudet til kvinner og menn skal være fysisk adskilt. Krisesentertilbudet skal inneholde et dagtilbud, et botilbud og et telefontilbud, og kommunene skal sørge for at brukerne får oppfølging i reetableringsfasen. Kommunene skal videre sørge for at brukerne får et helhetlig tilbud gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet. Tilbudet skal være et lavterskeltilbud, det vil si at personer utsatt for vold i nære relasjoner skal kunne henvende seg til krisesentertilbudet uten henvisning eller timeavtale. I tillegg skal tilbudet være gratis. Kommunene skal sørge for at tilbudet blir individuelt tilrettelagt for den enkelte bruker, blant annet skal tilbudet som gis til barn være tilpasset barns behov. Videre skal en kvalifisert tolk være tilgjengelig der dette er nødvendig for å sikre et fullgodt tilbud. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene etter loven.

2.2 Høyesterettskjennelse om utlevering av serbisk asylant fra Norge til Kosovo

Høyesterett avsa den 19. januar 2010 kjennelse i en sak som gjaldt prøving av vilkårene for utlevering til Kosovo av en etnisk serber med asyl i Norge, jf. utleveringsloven § 6 og EMK artikkel 3 og 6.¹⁷³

¹⁷² Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud.

¹⁷³ HR-2010-106-A, publisert i Rt. 2010 s. 40.

A, en borger av Serbia og Kosovo, ble 20. desember 2007 innvilget asyl i Norge. Myndighetene i Kosovo begjærte i november 2008 A pågrepet på grunn av straffeforfølgning for krigsforbrytelser mot sivile. Han ble varetektsfengslet ved kjennelse i Oslo tingrett i mars 2009. På grunnlag av formell utleveringsbegjæring fremmet Kripos i september 2009 begjæring om prøving av utleveringsvilkårene for Oslo tingrett. Vilrårene for utlevering ble funnet å være til stede både av tingretten og Borgarting lagmannsrett.

For høyesterett gjorde A gjeldende at lagmannsretten uriktig hadde sett bort fra hans asylstatus ved vurderingen av vilrårene i utleveringsloven. Det ble anført at utlevering bare kan skje etter at også asylstatus er tilbakekalt ved selvstendig vedtak av kompetent myndighet. Det ble videre hevdet at utleveringsloven § 17 under enhver omstendighet må forstås slik at vilrårene for utlevering bare var oppfylt om også vilrårene for tilbakekall av asylstatus var oppfylt.

Videre gjorde A blant annet gjeldende at lagmannsrettens domsgrunner var utilstrekkelige til å prøve om det var bygget på riktig forståelse av utleveringsloven § 6, som setter forbud mot utlevering hvis det er fare for forfølgning som kan gi grunnlag for asyl. A anførte også at utlevering ville stride mot EMK artikkel 3 og 6.

Høyesterett fant at det verken av utleveringsloven, dens forarbeider eller Den europeiske utleveringskonvensjonen av 13. desember 1957, som utleveringsloven bygger på, kan utledes særlige vilkår for utlevering av utlendinger som har fått innvilget asyl. Retten viste blant annet til utleveringsloven § 6 som forbyr utlevering, uavhengig av en persons asylstatus, «dersom det må antas å være alvorlig fare for at vedkommende på grunnlag av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller politiske forhold ellers ville bli utsatt for forfølgelse som retter seg mot hans liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter». Ifølge forarbeidene skulle denne bestemmelsen ikke gi noe svakere vern mot forfølgelse enn det som fulgte av utlendingsloven (tidl. fremmedloven) eller FNs flyktningskonvensjon. Høyesterett konkluderte med at en utlendings asylstatus ikke i seg selv var til hinder for utlevering og ga dermed sin tilslutning til lagmannsrettens lovtolkning.

Høyesterett presiserte videre at personer med asylstatus ikke mistet denne ved konstatering av at vilrårene for utlevering var oppfylt eller ved eventuell beslutning om utlevering. Tilbakekall av asylstatus krevde eget vedtak.

Endelig vurderte Høyesterett om lagmannsrettens kjennelsesgrunner på tilstrekkelig vis begrunnet hvorfor utleveringsloven ikke hindret utlevering i dette tilfellet. Høyesterett uttalte at når en utlending har fått

asyl i Norge på grunn av frykt for forfølgelse i sitt hjemland, vil det ved en utleveringsbegjæring til hjemlandet, som utgangspunkt utvilsomt være grunn til å vie utleveringsloven § 6 særlig oppmerksomhet. I en slik situasjon var det også riktig å stille slike krav til kjennelsesgrunnene at det med sikkerhet kunne legges til grunn at det var foretatt en forsvarlig vurdering av utleveringsforbudet i § 6. I den angjeldende saken fant imidlertid Høyesterett at det ikke kunne kreves en utførlig begrunnelse for at utleveringsloven § 6 ikke hindret utlevering. Den viste blant annet til at det var andre befolkningsgrupper, og ikke myndighetene selv, som hadde truet A med forfølgelse, at det var innført særlige ordninger i rettsvesenet, inkludert internasjonal deltakelse, som ga beskyttelse mot overgrep, og garantier fra Kosovos justisdepartement. Lagmannsrettens konstatering av at A ikke hadde grunn til å frykte forfølgelse eller mangelfull rettergang, i tillegg til henvisningen til uttalelsene fra Utlendingsdirektoratet og tingretten, var tilstrekkelig.

På denne bakgrunn fant Høyesterett at det heller ikke var grunnlag for at utlevering ville stride mot EMK artiklene 3 og 6.

Anken ble forkastet.

2.3 Høyesterettskjennelse om betydningen av sittedagen i politiarresten for forholdsmessigheten av fortsatt fengsling

Høyesteretts ankeutvalg avsa den 27. januar 2010 kjennelse om betydningen av åtte dagers opphold i politiarrest for forholdsmessighetsvurderingen av fortsatt varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 170a.¹⁷⁴

Lagmannsretten hadde funnet at fortsatt varetektsfengsling på grunn av gjentakelsesfare var forholdsmessig selv om siktede hadde sittet åtte dager i politiarresten. Siktede hevdet blant annet at oppholdet i politiarresten i seg selv gjorde fortsatt fengsling uforholdsmessig.

Høyesteretts ankeutvalg bemerket at lagmannsretten hadde vurdert forholdsmessigheten av fortsatt fengsling ut fra sakens alvor, gjentakelsesfaren, siktedes livssituasjon og oppholdet i politiarresten. Ankeutvalget viste til den såkalte politiarrestforskriften § 3-1 som foreskrev at overføring fra politiarrest til fengsel skal skje «innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig».¹⁷⁵ Ankeutvalget fant det høyst uheldig at siktede måtte oppholde seg i politiarresten i åtte døgn, men var ikke enig i at oppholdet i seg selv gjorde fortsatt fengsling uforholdsmessig. Det måtte foretas en bredere vurdering, der opphold i politiarresten inngikk som et moment, slik

¹⁷⁴ HR-2010-155-U, publisert i Rt. 2010 s. 65.

¹⁷⁵ Forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest.

lagmannsretten hadde gjort. Utvalget kunne heller ikke se at oppholdet innebar et brudd på EMK artikkel 3.

Lagmannsrettens kjennelse ble imidlertid opphevet da den i forholds-messighetsvurderingen ikke hadde vurdert en eventuell fortsettelse av varetektsfengslingen frem til hovedforhandling.

Høyesteretts ankeutvalg tok enstemmig anken til følge.

2.4 Høyesterettskjennelse om prøving av isolasjon etter avsluttet isolasjon

Høyesteretts ankeutvalg avsa den 19. mars 2010 kjennelse i sak om fortsatt bruk av isolasjon under varetektsfengsling, jf. straffeprosess-loven § 186a og EMK artikkel 3.¹⁷⁶

Siktede hadde anket over Frostating lagmannsretts kjennelse av 25. februar 2010 om fortsatt bruk av isolasjon under varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 186a.

Isolasjonsperioden utløp uten ytterligere forlengelse den 26. februar 2010, dagen etter at anken ble fremmet. Det ble anført at siktede til tross for dette hadde en aktuell interesse i å få avgjort om det forelå et tilstrekkelig grunnlag for å holde ham i fullstendig isolasjon. Siktede gjorde gjeldende at dersom Høyesterett fant bruken av isolasjon ulovlig, ville det gi ham rett til å søke erstatning, og at dette ville kunne ha betydning for straffeutmålingen. Det ble blant annet hevdet at bruken av isolasjon hadde til formål å fremtvinge en tilståelse, og at bruken krenket EMK artikkel 3.

Høyesteretts ankeutvalg uttalte at når isolasjonsperioden er utløpt, har siktede ikke lenger rettslig interesse i en avgjørelse av anken. Utvalget viste til Rt. 2004 s. 1710 som gjaldt tilsvarende spørsmål ved bruk av politiarrest.¹⁷⁷ Ankeutvalget tilføyde at det ikke forelå en krenkelse av EMK artikkel 3. Den påankede avgjørelsen gjaldt kun forlengelsen av isolasjonsperioden med én uke, men selv om man tok i betraktning den samlede isolasjonsperioden på fem uker, kunne det ikke på bakgrunn av anførselene i anken konstateres noen krenkelse av EMK artikkel 3.

Ankeutvalget avviste enstemmig anken.

¹⁷⁶ HR-2010-487-U.

¹⁷⁷ HR-2004-1882-U, publisert i Rt. 2004 s. 1710.

2.5 Sivilombudsmannens uttalelse om sittediden i politiarrest

Sivilombudsmannen satte høsten 2008 i gang en ny undersøkelse av oppholdstiden til personer som er innsatt i politiets arrest, den såkalte «sittediden».¹⁷⁸ Det sentrale spørsmålet var om faktisk sittedid var i samsvar med hovedregelen om overføring fra arrest til fengsel innen to døgn (overføringsfristen).¹⁷⁹ Sivilombudsmannen stilte også spørsmål om systemet for å registrere sittedid er godt nok. Etter at det i flere omganger var innhentet opplysninger fra Justis- og politidepartementet, ble undersøkelsen avsluttet våren 2010.

I uttalelse av 14. mai 2010 ga Sivilombudsmannen uttrykk for at tallmaterialet knyttet til sittediden var mangelfullt.¹⁸⁰ Særlig var dette knyttet til at samlet oppholdstid i arrestene, med Oslo politidistrikt som eneste unntak, ikke så ut til å bli fanget opp av registreringssystemene. Statistikken som var tilveiebrakt viste imidlertid at antall overskridelser av overføringsfristen fortsatt var urovekkende høyt, med store lokale variasjoner.

Sivilombudsmannen noterte seg departementets opplysninger om tiltak for å få ned sittediden, blant annet etableringen av nye varetektsplasser og økt bruk av alternative straffereaksjoner. Sivilombudsmannen forutsatte at de ansvarlige myndigheter ville arbeide aktivt både med å få ned antall overskridelser og med å etablere et tilfredsstillende registreringssystem som kan generere pålitelige og sammenliknbare tall for bruken av politiarrestene. Videre påpekte Sivilombudsmannen viktigheten av å se på forholdene både i politiet og i kriminalomsorgen. I den forbindelse understreket Sivilombudsmannen at Justis- og politidepartementet som fagdepartement må ha det overordnede ansvaret for å løse utfordringene på dette området. Politiets nyetablerte interne tilsynsordning med politiarrestene ble trukket frem som et klart fremskritt. Avslutningsvis ba Sivilombudsmannen om å bli holdt orientert om departementets videre arbeid med disse spørsmålene.

2.6 Norges rapporteringer til FNs torturkomité

FNs torturkonvensjon overvåkes både gjennom statenes periodiske rapporter til FNs torturkomité hvert fjerde år og ved komiteens egne undersøkelser i statene, jf. konvensjonens artikkel 19 og 20.

178 For tidligere saker hvor Sivilombudsmannen har påpekt oversitting av fristen for overføring fra politiarrest til fengsel, se blant annet sak 2005/315 og sak 2007/1097, tilgjengelige på www.sivilombudsmannen.no

179 Jf. forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest § 3-1.

180 Sak 2008/1775, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Norske myndigheter leverte sin femte rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon i 2005.¹⁸¹ Komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter i sin konkluderende rapport i 2008, som ble besvart av Norge i skriv av 3. juli 2009.¹⁸² I brev av 12. mai 2010 etterspurte komiteen ytterligere informasjon vedrørende blant annet bruken av varetektsfengsling og isolasjon og den norske ISAF-styrkens overlevering av pågrepne sivile afghanere til afghanske myndigheter.¹⁸³ Norge ga sitt tilsvaret i brev av 19. november 2010.¹⁸⁴

Torturkomiteen etterspurte informasjon om hvor effektivt varetektsfengsling og bruk av isolasjon under varetekt virket som forebyggende tiltak. På bakgrunn av Norges innrapporteringer beklaget den å måtte notere at antallet varetektsfengslinger med varighet fra 15–29 dager hadde økt i perioden 2003 til 2008.¹⁸⁵ I denne sammenheng etterspurte komiteen om Norge hadde evaluert årsaken til denne økningen og om, og til hvilken effekt, tiltak har blitt iverksatt for å redusere bruken av varetektsfengsling. Komiteen merket seg også at antall personer i isolasjon under varetekt hadde minnet noe i perioden 2003–2008, og etterspurte blant annet informasjon om hvilke faktorer som hadde ført til dette.

I sitt tilsvaret opplyste norske myndigheter at de ville komme tilbake med mer informasjon om bruken av varetektsfengsling og isolasjon på et senere tidspunkt.¹⁸⁶

FNs torturkomité tok i sitt brev av mai 2010 også opp norske ISAF-styrkers overlevering av pågrepne sivile afghanere til afghanske myndigheter. Komiteen ønsket klarhet i om avtalen mellom norske og afghanske myndigheter om slik overlevering adresserte forbudet mot tortur og mishandling. Videre etterspurte komiteen om det forelå mistanke eller klager om tortur og mishandling av sivile afghanere som var blitt overlevert fra de norske ISAF-styrkene til afghanske myndigheter.

181 Statsrapporten av 14. februar 2005 er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0641ce1176b53659c125707700563ed1/\\$FILE/G0540389.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0641ce1176b53659c125707700563ed1/$FILE/G0540389.pdf)

182 Anbefalingene fra FNs torturkomité av 5. februar 2008 er tilgjengelige på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/CAT_komiteens%20anbefalinger_endelig.pdf

Norges svarbrev av 3. juli 2009 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc
Se omtale i *Årbok 2009* s. 54, 68 og 187 flg.

183 Komiteens brev av 12. mai 2010 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/followup/NorwayRequestFurtherInfo12052010.pdf>
For omtale av øvrige saker tatt opp av FNs torturkomité, se del V, 8. Flyktninger og asylsøkeres menneskerettighetsvern, 8.11.

184 Norges svarbrev av 19. november 2010 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.NOR.CO.5.Add.2.pdf>

185 Statistikken for 2003–2008 er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Vedlegg2_Norges_svar030709CAT.pdf

186 Per 31. desember 2010 var slik informasjon ikke oversendt komiteen.

Norske myndigheter viste i sitt svarbrev til at overenskomsten med afghanske myndigheter inneholdt en generell henvisning til statenes forpliktelse til å behandle pågrepne personer i samsvar med nasjonal og internasjonal rett. Avtalens preambel refererte spesielt til forbudet mot tortur som en av de relevante internasjonale forpliktelsene i denne sammenheng. Norske myndigheter informerte også at de hadde mottatt en klage fra en sivil afghaner som var blitt overlevert fra norske ISAF-styrker til afghanske myndigheter. Ifølge klageren, som nå var representert ved norsk advokat, var han blitt slått både ved pågripelsen av de norske styrkene og ved overlevering fra afghanske myndigheter til et annet, ukjent, lands styrker. Omstendighetene i saken var ikke klarlagt til tross for at både norsk personell og Den afghanske internasjonale menneskerettighetskomiteen hadde foretatt undersøkelser.

Fristen for Norges sjette periodiske statsrapport til FNs torturkomité er satt til 15. juli 2011. Justis- og politidepartementet er ansvarlig for utarbeidelse av statsrapporten. I tråd med komiteens nye rapporteringsprosedyre ble sakslisten for statsrapporten vedtatt av komiteen i november 2009.¹⁸⁷ Sakslisten inneholder trettifire spørsmål og anmodninger fra komiteen som staten må svare på i sin rapport, og inkluderer blant annet spørsmål vedrørende manglende ratifisering av tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen (OP-CAT), retur av mindreårige asylsøkere til Hellas under Dublin-II-forordningen, tiltak mot barneforsvinninger fra asylmottak, opplæring av politi og tvangsmyndigheter i torturkonvensjonen, etterforskning av politivold, forebygging av vold mellom innsatte i fengsler, kontrollmekanismer for bruk av isolasjon i fengsler, bekjempelse av vold mot kvinner og trafficking, og bruken av tvangsmidler mot mentalt syke.

2.7 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.¹⁸⁸ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Både International Disability Alliance, NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter tok i sine supplerende rapporter opp en rekke forhold knyttet til

187 Sakslisten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.NOR.Q.7_en.pdf

188 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

Norges gjennomføring av forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdige behandling i SP artikkel 7.¹⁸⁹

Vedrørende bruken av politiarrest pekte både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter i sine rapporter på politiets manglende overholdelse av hovedregelen om overføring til fengselscelle innen 48 timer, forholdene i politiarresten, herunder bruken av isolasjon, og plasseringen av barn i politiarresten. Rapportene viste også til bruken av isolasjon som sanksjonsmiddel mot innsatte i fengsler, mangelen på alternativer til fengselsstraff for kriminelle under 18 år og manglende medisinsk oppfølging av innsatte i fengsler. Videre ble det blant annet pekt på den lave oppklaringsprosenten i saker om voldtekt og vold i nære relasjoner. NGO-forum tok også opp norske myndigheters manglende etterforskning og ansvarliggjøring av norske selskaper, eller deres datterselskaper, for eventuelle bidrag til tortur i utlandet.

International Disability Alliance gikk i sin supplerende rapport inn på temaer knyttet til bruk av tvang overfor funksjonshemmede. Organisasjonen foreslo at FNs menneskerettighetskomité ved høringen av Norges statsrapport skulle reise spørsmål knyttet til blant annet tvungen medisinsk assistanse til funksjonshemmede personer, bruken av tvangsmidler, inkludert kjemiske, i psykiatriske institusjoner, sikringen av forbudet mot mishandling ved tvungen medisinsk eller forskningsbasert eksperimentering, tiltak for å forhindre tvungen sterilisering av funksjonshemmede kvinner og behandling og oppfølging av innsatte med psykososiale funksjonshemminger i fengsel.

2.8 Europarådets torturkomité til Norge i 2011

Den europeiske komiteen for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdige behandling eller straff (Den europeiske torturkomiteen – CPT) overvåker statenes gjennomføring av Den europeiske konvensjonen om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdige behandling eller straff ved å avlegge periodiske besøk til statene hvert fjerde år.¹⁹⁰ I tillegg avlegger komiteen *ad hoc*-besøk i medlemsstatene når den finner det nødvendig.

Den 9. desember 2010 meldte CPT at den vil avlegge et periodisk statsbesøk til Norge i 2011 for å undersøke behandlingen av frihetsberøvede personer her.¹⁹¹ Komiteen har rett til å besøke, til enhver tid, alle

189 De supplerende rapportene er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

190 Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-convention.pdf>

191 CPT har tidligere avlagt besøk til Norge i 1993, 1997, 1999 og 2005. CPTs pressemelding om 2011-besøket er tilgjengelig på <http://www.cpt.coe.int/en/visits/2010-12-09-eng.htm>

steder hvor offentlige myndigheter holder personer frihetsberøvet. Den har også rett til å føre fortrolige intervjuer med frihetsberøvede personer og til å opprette kontakt med alle personer som kan ha relevant informasjon. Etter besøket vil CPT fremlegge sine merknader og anbefalinger i en fortrolig rapport som, sammen med myndighetenes svar på rapporten, vanligvis offentliggjøres etter anmodning fra myndighetene. Justis- og politidepartementet er koordinerende fagdepartement for besøket. Tidspunktet for komiteens besøk vil bli tilkjenngitt av komiteen i kort tid før ankomst.

3. FORBUDET MOT SLAVERI OG TVANGSARBEID

Av aktuelle saker i 2010 var ikrafttredelse av nye bestemmelser om oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel (3.1), rundskriv om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv. (3.2), to dommer fra Høyesterett om henholdsvis straffeutmåling ved grov menneskehandel og utmåling av oppreisning ved grov menneskehandel (3.3 og 3.4), anbefalinger fra FNs barnekomité vedrørende «bortføring, salg og handel med barn» (3.5) samt ny handlingsplan mot menneskehandel for perioden 2011–2014 (3.6).

Internasjonale kilder

I henhold til SP artikkel 8 og EMK artikkel 4 er det en ufravikelig menneskerettighet ikke å bli tvunget inn i slaveri eller tvangsarbeid. Forbudet mot tvangsarbeid er også regulert i ILO-konvensjon nr. 29 og 105, og også andre konvensjoner er relevante, som FN-konvensjonen mot slaveri av 25. september 1926 (med endringsprotokoll av 7. desember 1953) og FNs tilleggskonvensjon om avskaffelse av slaveri, slavehandel og forhold og fremgangsmåter beslektet med slaveri av 7. september 1956.

Handel med mennesker er regulert særskilt i FNs protokoll om å hindre, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, av 15. november 2000 (Palermoprotokollen) til FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet.

I 2008 ratifiserte Norge Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, som trådte i kraft samme år.¹⁹² Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe nasjonal og internasjonal menneskehandel, å beskytte og hjelpe ofre for menneskehandel, å sikre effektiv straffeforfølgning av bakmennene og å fremme internasjonalt samarbeid for å oppnå de nevnte målene. For å sikre en effektiv gjennomføring av

¹⁹² Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/197.doc>

konvensjonens bestemmelser er det opprettet en overvåkingsmekanisme; Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).

Barn er særskilt beskyttet i BK artikkelene 32 (beskyttelse mot økonomisk utbytting og arbeid som kan være til hinder for barnets utvikling), 34 (seksuell utnytting og misbruk), 35 (salg og handel med barn) og 36 (alle andre former for skadelig utnytting). BK har også en tilleggsprotokoll om salg av barn, barnepornografi og barneprostitusjon. Norge har videre undertegnet Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnytting og seksuelt misbruk.¹⁹³ ILO-konvensjon nr. 182 gjelder forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid.

KDK pålegger i artikkel 6 staten å iverksette alle tjenlige tiltak for å stoppe handel med kvinner og utnyttelse av kvinneprostitusjon. Artikkel 11 første ledd bokstav c beskytter eksplisitt kvinners rett til fritt valg av yrke.

Norsk lovgivning

EMK, SP, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal i henhold til § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Straffeloven § 224 nedfeller individuelt straffansvar for den som er ansvarlig for eller medvirker til menneskehandel. Andre bestemmelser som er relatert til bekjempelse av menneskehandel finnes i straffeloven § 202, som forbyr organisering og fremme av andres prostitusjon («hallikparagrafen»), § 202a, som forbyr kjøp av seksuelle tjenester, og § 203, som særskilt regulerer kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige. Straffeloven § 60a setter en forhøyet øvre strafferamme for organisert kriminalitet.

Grunnloven har ingen regulering av vernet mot slaveri eller tvangsarbeid.

¹⁹³ Konvensjonen trådte i kraft 1. juli 2010. Den er ikke ratifisert av Norge. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>

3.1 Ikrafttredelse av ny utlendingslov og forskrift – ofre for menneskehandel

Den 1. januar 2010 trådte ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift i kraft, med bestemmelser om oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel.¹⁹⁴

3.2 Rundskriv om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel

Justis- og politidepartementet kom 9. desember 2010 med rundskriv GI-31/2010 *Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv.*¹⁹⁵

Instruksen gjelder anvendelsen av utlendingsforskriften § 8-4 om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel.¹⁹⁶ Formålet med å innvilge oppholdstillatelse til vitner i slike saker, er å legge til rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffeforfølgning av bakmennene, uten frykt for represalier.

3.3 Høyesterettsdom om straffeutmåling for grov menneskehandel til prostitusjon

Høyesterett avsa 9. juni 2010 dom i en sak som gjaldt anke over straffeutmåling for grov menneskehandel til prostitusjon, jf. straffeloven § 224 fjerde ledd.¹⁹⁷

To menn var i lagmannsretten dømt for å ha medvirket til å legge til rette for utnyttelse av fornærmede, som var under 18 år, til prostitusjon. De to ble dømt til fengsel i henholdsvis 2 år og 10 måneder og 3 år og 3 måneder. Straffene inkluderte for begge også andre forhold. Isolert utgjorde straffene for overtredelse av straffeloven § 224 henholdsvis 2 år og 9 måneder og 3 år og 2 måneder.

Fornærmede var 17 år og seks uker da hun kom til Norge. Det ble ved innreisen benyttet falsk dokumentasjon, og det ble forevist pass utstedt i annet navn. Da det ikke ble funnet bevist at de domfelte hadde fremskaffet innreisedokumentene, ble det lagt til grunn at en annen eller andre personer hadde vært bakmenn i organiseringen. Lagmannsretten

194 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, § 28, § 30 og § 38. Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, § 8-3 og § 8-4. For nærmere omtale av bestemmelsene, se *Årbok 2009* s. 58–60.

195 Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2010/gi-312010-instruks-om-oppholdstillatelse.html?id=627772#>

196 Se omtale av utlendingsforskriften § 8-4 i *Årbok 2009* s. 58–60.

197 HR-2010-982-A, publisert i Rt. 2010 s. 733.

fant det imidlertid bevist at mennene hadde medvirket til å legge forholdene til rette for at fornærmede ble utnyttet til prostitusjon i Norge. Ved straffeutmålingen ble det lagt til grunn at det var tale om prostitusjon i fem dager.

Sentralt i Høyesteretts vurdering av straffeutmålingen var hvorvidt det var grunnlag for en skjerping av straffenivået i slike saker forankret i en generell utvikling i synet på straffverdigheten av menneskehandel til prostitusjon og relaterte seksuallovbrudd. De tiltalte hadde vist til Høyesteretts avgjørelse, inntatt i Rt. 2006 s. 111,¹⁹⁸ og anført at straffen i den foreliggende saken var for strengt utmålt. Høyesterett bemerket at avgjørelsen fra 2006 var den første saken om grov menneskehandel til prostitusjon som Høyesterett fikk seg forelagt etter ikrafttreddelsen av straffeloven § 224. Selv om formålet hadde vært å gi anvisning på et adekvat straffenivå, var ikke straffenivået etter nye straffebestemmelser endelig fastlagt etter én avgjørelse alene.

Etter en vurdering hvor blant annet økt kunnskap om skadevirkninger for ofrene, nyere konvensjonsforpliktelser under både Europarådet og FN, og skjerpingen av straffenivået for beslektede forbrytelser de senere år ble vektlagt, konkluderte førstvoterende med at det var grunnlag for en skjerping av straffenivået.

I den konkrete vurderingen av straffeutmålingen viste førstvoterende blant annet til fornærmedes lave alder, sårbare posisjon og de straffbare handlingenes elementer av både seksualforbrytelse og krenkelse av den personlige frihet og integritet. Videre ble det vist til at menneskehandel innebar en lav risiko for å bli oppdaget og at det var mulighet for meget høy profit. På denne bakgrunn sluttet Høyesterett seg til lagmannsrettens vurdering av at det var nødvendig å fastsette straffer som var tilstrekkelig avskrekkende ut fra allmenn- og individualpreventive hensyn.

En enstemmig Høyesterett fant etter dette at lagmannsretten hadde utmålt en passende straff, og forkastet anken.

3.4 Høyesterettsdom om utmåling av oppreisning i sak om grov menneskehandel til prostitusjon

Høyesterett avsa 14. desember dom i en sak som gjaldt utmåling av oppreisning til fornærmede med hjemmel i skadeserstatningsloven,¹⁹⁹ i sak om grov menneskehandel.²⁰⁰

¹⁹⁸ HR-2006-222-A.

¹⁹⁹ Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning, jf. § 3-5 første ledd, jf. § 3-3.

²⁰⁰ HR-2010-2139-A, publisert i Rt. 2010 s. 1537.

En kvinne, B, var i lagmannsretten funnet skyldig i blant annet brudd på straffeloven § 224 om menneskehandel til prostitusjon. Det var lagt til grunn at B hentet fornærmede, A, til Norge med falske reisedokumenter og med falske påskudd om hva formålet var. A ble presset til å skaffe seg inntekter gjennom prostitusjon, og ble mishandlet og truet. Hun kunne ikke språket, hadde ikke personlige reisedokumenter og var hindret fra å komme seg ut av prostitusjonen, som varte i syv måneder. B ble i lagmannsretten dømt til tre år og to måneders fengsel, hvorav om lag tre år av straffen gjaldt menneskehandel.

Høyesterett påpekte at § 224 gjaldt menneskehandel innenfor et vidt spekter av handlinger, og at det ikke var etablert noen norm for nivået på oppreisningen i disse sakene. Utmålingen måtte derfor vurderes konkret ut fra omstendighetene i den foreliggende saken. Førstvoterende bemerket at den faktisk utmålte straffen, som var rundt tre års fengsel for menneskehandel isolert, var et moment når oppreisningen skulle fastsettes. Det ble vist til at menneskehandelen var vurdert som grov av lagmannsretten, og at dette særlig var på grunn av størrelsen på utbyttet. Ifølge førstvoterende var det viktige fellestrekk med økonomisk kriminalitet, som ble straffet strengt fordi oppdagelsesrisikoen var begrenset og fordi straffen på dette området ble ansett å virke avskrekkende. Ifølge førstvoterende måtte det samme som her var sagt om straff til en viss grad også gjelde oppreisning, som til dels hadde en pønalkarakter.

Førstvoterende fant videre en viss støtte i rettspraksis når det gjaldt oppreisningsbeløp ved seksuallovbrudd og familievold, likevel slik at det var begrenset hvor langt sammenligningsgrunnlaget rakk. Det ble påpekt at menneskehandel var en «svært total krenking», og at krenkelsen i den foreliggende sak var langvarig og omfattende.

En enstemmig høyesterett konkluderte etter dette med at oppreisningsbeløpet skulle settes til 150 000 kroner.

3.5 anbefalinger fra FNs barnekomité

FNs konvensjon for barnets rettigheter (barnekonvensjonen) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs ekspertkomité for barnets rettigheter (barnekomiteen) hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 44.

FNs barnekomité eksaminerte 21. januar 2010 Norges fjerde rapport av 2008.²⁰¹ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort 29. januar 2010, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter om gjennomføringen av FNs barnekonvensjon.²⁰²

Under punktet «Bortføring, salg og handel med barn», merker komiteen seg med interesse at straffelovens bestemmelse om menneskehandel (§ 224) ble endret i juni 2006, for å få uttrykkelig frem at også det å utnytte og forlede noen til tigging, rammes av loven.²⁰³

Komiteen merker seg med tilfredshet at det eksisterer en koordineringsenhet for ofre for menneskehandel (KOM), et prosjekt for nasjonal samordning av bistand til og beskyttelse av ofre for menneskehandel.²⁰⁴

Det bekymrer imidlertid komiteen at informasjonen om barn som er offer for menneskehandel, er fragmentarisk, og at menneskehandlere og personer som utnytter barn som er offer for menneskehandel, sjelden blir pågrepet og stilt for retten.

Komiteen anbefaler norske myndigheter å:

- a) evaluere handlingsplanen som ble avsluttet i 2009, og bruke erfaringene til å utarbeide en ny handlingsplan;²⁰⁵
- b) sette fokus på barn som er offer for menneskehandel, og bevilge de nødvendige menneskelige og økonomiske ressurser til de enheter som har som oppgave å bekjempe slike forbrytelser;
- c) utvikle og iverksette tiltak for systematisk å identifisere offer for menneskehandel, håndheve lovene som kriminaliserer bortføring, salg og handel med mennesker, og forsikre seg om at ofrene blir behandlet på kompetent vis.²⁰⁶

201 Statsrapporten av 28. februar 2008 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf
For omtale av supplerende rapportering til komiteen, se *Årbok 2009* s. 173.

202 Anbefalingene fra FNs barnekomité er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

203 Se barnekomiteens anbefalinger, avsnitt 53 og 54. For utfyllende omtale av FNs barnekomités anbefalinger, se *Årbok 2010* del V, 6. Barn, 6.16.

204 Se *Årbok 2010* del III, 3. Forbudet mot slaveri og tvangsarbeid, 3.6.

205 *Ibid.*

206 Se barnekomiteens anbefalinger, avsnitt 54. For omtale av FNs barnekomités anbefalinger, se *Årbok 2010* del V, 6. Barn, 6.16.

3.6 Handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)

Regjeringen la i desember 2010 frem *Handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014) Sammen mot menneskehandel*.²⁰⁷

Planen er utarbeidet av en rekke departementer i fellesskap, som ledd i en langsiktig satsing mot alle former for menneskehandel. Regjeringens forrige handlingsplan mot menneskehandel *Stopp menneskehandelen* gjaldt perioden 2006–2009. Ifølge regjeringen er målet med den nye planen å videreføre og styrke innsatsen mot menneskehandel.

De 35 tiltakene i den nye planen inkluderer blant annet at det legges til rette for oppfølging og kvalitetssikring av rutiner for å forebygge og oppklare at barn forsvinner fra asylmottak og omsorgssentre. Videre skal norsk politi utøve aktiv finansiell etterretning og etterforskning mot bakmannsapparatet parallelt med andre etterforskningskritt. Gjennom samarbeid med andre etater skal innsatsen mot menneskehandel i form av tvangsarbeid styrkes.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM), som ble opprettet som et prosjekt i 2006, vil ifølge planen gjøres til en permanent pådriver for tverrfaglig samarbeid. Det vises også til at KOM skal ha et ansvar for kompetanseutvikling og informasjonsvirksomhet.

Blant de øvrige tiltakene nevnes blant annet at Norge skal være en pådriver for å styrke, samordne og gjennomføre det internasjonale regelverket mot menneskehandel. Det blir i planen presisert at regjeringen vil delta aktivt i ILO-diskusjonen om opprettelse av en forpliktende internasjonal avtale for å bedre situasjonen for arbeidstakere som utfører husarbeid, barnestell og annet arbeid i eller for private hjem («domestic workers»).

Justis- og politidepartementet har hovedansvaret for å koordinere regjeringens innsats mot menneskehandel.

4. VERNET MOT VILKÅRLIG FRIHETSBERØVELSE

Av aktuelle saker i 2010 var blant annet rundskriv om prøveløslatelse av fengslede utlendinger når utvisningsvedtak ikke kan effektueres (4.1) og to høringer, én om utvidelse av virkeområdet for strafferettslige særreaksjoner (4.2) og én om etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling (4.3). Videre omtales to høyesterettsavgjørel-

²⁰⁷ Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Handlingsplan_mot_menneskehandel_2011-2014.pdf

ser om henholdsvis fortsatt varetektfengsling ved manglende underretning om pågrepelsesgrunner og lang saksbehandlingstid i ankesak om løslatelse fra forvaring (4.4 og 4.5). Sivilombudsmannen kom med en uttalelse om sittetiden i politiarrest (4.6) og det ble levert supplerende rapporter om Norges gjennomføring av SP, som inneholdt informasjon knyttet til forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse (4.7). I tillegg ble det oppnevnt et lovutvalg for å utrede og vurdere bestemmelser om tvang innen psykisk helsevern (4.8).

Internasjonale kilder

Alle mennesker har rett til frihet og personlig sikkerhet. Forbudet mot frihetsberøvelse er nedfelt i EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Dette er imidlertid ikke et absolutt forbud, men et forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse. Bestemmelsene gir den som er frihetsberøvet, rettssikkerhetsgarantier: Det må defineres i lov hvilke grunner som kan medføre frihetsberøvelse, det må foreligge rett til domstolsprøvelse av frihetsberøvelsen og frihetsberøvelsen må opphøre dersom vilkårene for frihetsberøvelse ikke lenger foreligger.

Barn er særlig beskyttet gjennom BK artikkel 37. Frihetsberøvelse eller fengsling av barn og unge under 18 år må kun benyttes som siste utvei og for kortest mulig periode. Livsvarig fengsel kan ikke idømmes personer under 18 år.

Norge signerte 21. desember 2007 FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning, men har foreløpig ikke ratifisert konvensjonen. De viktigste bestemmelsene i konvensjonen er den ufravikelige retten til ikke å bli utsatt for tvungen forsvinning og definisjonen av tvungen forsvinning som «all frihetsberøvelse som foretas på vegne av eller i forståelse med statens myndigheter, når de ansvarlige ikke vedkjenner seg frihetsberøvelsen eller fortier hvor den forsvunne befinner seg, og dermed frarøver vedkommende lovens beskyttelse». En utstrakt eller systematisk praksis med tvungne forsvinninger er en forbrytelse mot menneskeheten. Konvensjonen inneholder også særlige regler til beskyttelse av barns rettigheter. Gjennomføring av konvensjonen krever endringer i norsk lov, og Stortingets samtykke må derfor innhentes før konvensjonen blir bindende for Norge ved eventuell senere ratifikasjon.²⁰⁸

Norsk lovgivning

EMK, SP og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og gis i henhold til § 3 forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Videre regulerer straffeprosessloven kapittel 14, jf. kapittel 13a, adgan-

²⁰⁸ For mer informasjon om utsiktene for ratifikasjon, se *Årbok 2010* del II, 1. Nye traktatforpliktelser, 1.4.

gen til å pågripe og fengsle personer som med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling som etter loven kan medføre fengselsstraff på mer enn seks måneder. Også helselovgivningen og barnevernloven gir under enkelte omstendigheter offentlige myndigheter adgang til frihetsberøvelse. For eksempel gir denne typen lovgivning mulighet for tvangsplassering på institusjon i behandlingsøyemed. Videre gir utlendingsloven mulighet for å fengsle utlendinger som blant annet nekter å oppgi identitet eller mistenkes for å avgi falsk identitet.

Grunnloven § 99 slår fast at ingen kan fengsles uten hjemmel i lov. Grunnlovens vern mot frihetsberøvelse omfatter ikke like mange tilfeller av frihetsberøvelse som de internasjonale konvensjonene.

4.1 Rundskriv om prøveløslatelse av fengslede utlendinger når utvisningsvedtak ikke kan effektueres

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har i rundskriv KSF-6/2010, datert 29. oktober 2010, bedt om at praksis endres i forbindelse med prøveløslatelse av fengslede utlendinger når utvisningsvedtak ikke kan effektueres.²⁰⁹ Rundskrivet er gitt i påvente av nødvendige regelendringer for å trekke et klarere skille mellom frihetsberøvelse som følge av straffgjennomføring og frihetsberøvelse på grunn av manglende effektivering av utvisningsvedtak, slik at regelverket kommer i overensstemmelse med EMK artikkel 5.

Rundskrivet har sin bakgrunn i en uttalelse fra Sivilombudsmannen datert 26. juni 2009, hvor ombudsmannen i forbindelse med en konkret sak ga uttrykk for tvil om straffgjennomføringslovens prøveløslatelsesregler lot seg forene med EMK artikkel 5.²¹⁰

Rundskrivet innebærer at fengsling utover 2/3 tid ikke skal opprettholdes utelukkende med den begrunnelse at et utvisningsvedtak ikke kan effektueres i henhold til straffgjennomføringsloven § 42 sjettedde ledd. Justis- og politidepartementet har i svar til ombudsmannen erkjent at slike fengslinger står i et tvilsomt forhold til kravet om årsakssammenheng i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav a, og i så fall må være forankret i utlendingslovgivningen.

Videre innebærer omleggingen av praksis at domfelte som er løslatt med betingelse om effektivisering av utvisningsvedtak ikke lenger skal kunne gjeninsettes i påvente av fysisk transport ut av landet. Bestemmelsen i forskrift til straffgjennomføringsloven § 3-41 siste ledd annet

²⁰⁹ Rundskrivet, KSF-6/2010, var ved utgangen av 2010 ikke publisert på Internett.

²¹⁰ Sak 2007/1063, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

For omtale av uttalelsen, se *Årbok 2009* s. 67.

punktum, kommer således ikke lenger til anvendelse. Departementet har erkjent at straffegjennomføringslovens regler på dette punkt vanskelig lar seg forene med EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f.²¹¹

4.2 Høring om utvidelse av virkeområdet for strafferettslige særreaksjoner

Justis- og politidepartementet sendte 22. oktober 2010 ut på høring et forslag om utvidelse av virkeområdet for strafferettslige særreaksjoner for utilregnelige som begår vedvarende og samfunnsskadelig kriminalitet.²¹²

I høringsnotatet foreslås en utvidelse av virkeområdet for overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven 1902 § 39 og tvungen omsorg etter § 39a. Lovforslaget innebærer for det første at virkeområdet for disse særreaksjonene vil utvides til å omfatte kriminalitet som har karakter av integritetskrenkelser og som gjentatt rammer samme person på en slik måte at det har karakter av en systematisk forfølgelse. Videre foreslås det innført en ny strafferettslig særreaksjon, overføring til *tidsbegrenset* tvungent opphold i psykisk helsevern, for å fange opp annen vedvarende og samfunnsskadelig kriminalitet begått av utilregnelige personer. Departementet forslår at denne særreaksjonen skal vare minst tre uker, men aldri utover seks måneder.

Lovforslaget inneholder ingen nærmere drøftelse av vilkårene for utvidelse av virkeområdet når det gjelder de eksisterende hjemlene for tvang etter straffeloven § 39 og § 39a. I tilknytning til forslaget om innføring av en ny hjemmel for tidsbegrenset tvungent opphold i psykisk helsevern presiseres det at terskelen for et slikt vedtak skal være svært høy. Det må ifølge departementet være tale om et betydelig antall lovbrudd over noe tid, som er av særlig samfunnsskadelig eller plagsom karakter. Videre må særreaksjonen være nødvendig for å verne samfunnet. I tillegg bør det ifølge departementet være et vilkår at faren for tilbakefall er særlig nærliggende.

Departementet foreslår at det ikke skal være adgang til å tvangsbehandle, herunder tvangsmedisinere domfelte under tidsbegrenset tvungent opphold så lenge domfelte ikke oppfyller vilkårene for tvungent psykisk helsevern etter psykisk helsevernloven § 3-3. Det foreslås at den faglig ansvarlige løpende skal vurdere om vilkårene for overføring til behandling under tvang er oppfylt. Videre foreslår departementet at

211 Det gjøres oppmerksom på at utlendingsloven har egne bestemmelser som åpner for bruk av tvangsmidler for å sikre iverksetting av vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket. Rettssikkerhetsgarantiene i loven kommer da til anvendelse.

212 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/14411047/Horingsnotat_Saerreaksjoner.pdf

bestemmelsene i psykisk helsevernloven om skjerming, forbindelse med omverdenen, undersøkelse av rom og eiendeler samt kroppsvisitasjon, beslag, urinprøve og tvangsmidler gis tilsvarende anvendelse.

Forslaget inneholder også en vurdering av forholdet til menneskerettighetene, herunder EMK artikkel 5, EMK artikkel 3, SP artikkel 9 og Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin samt Europarådets rekommendasjon om beskyttelse av menneskerettigheter og verdighet til personer med psykisk sykdom nr. 10 (2004). Departementet understreker at bruken av tvang er et svært inngripende virkemiddel, men legger til grunn at forslaget er godt innenfor rammene av Norges menneskerettslige forpliktelser.

Bakgrunnen for endringsforslagene er at de strafferettslige særreaksjonene etter gjeldende rett bare kommer til anvendelse ved lovbrudd av en viss alvorlighet, jf. straffeloven 1902 §§ 39 og 39a. Personer som utfører vedvarende samfunnsskadelig eller plagsom adferd kan ikke idømmes slike særreaksjoner, og departementet viser til at denne gruppen ofte «faller mellom to stoler» og får «fribillett» til å begå lovbrudd. Departementet anslår at det nye forslaget vil føre til at mellom ti og tjue personer vil kunne dømmes til tidsbegrenset tvungent opphold.

Behovet for å utvide straffeområdet for de strafferettslige særreaksjoner har vært vurdert flere ganger. En kontroll våren 2004 avdekket at en liten gruppe utilregnelige opptrer særlig plagsomt.²¹³ Lovforslaget bygger videre på en rapport fra Mælandgruppen, nedsatt av Justis- og politidepartementet for å føre etterkontroll med reglene om strafferettslig tilregnelighet og strafferettslige særreaksjoner i 2008 samt en etterfølgende høringsrunde om temaet.²¹⁴

Høringsfristen er 1. februar 2011.

4.3 Høring om etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling

Justisdepartementet sendte 1. desember 2010 på høring en redegjørelse for departementets etterkontroll av utvidelsen av fremstillingsfristen for fengsling.²¹⁵ Fristen for å fremstille en pågrepet person for retten med begjæring om varetektsfengsling i henhold til straffeprosessloven

213 Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff*, s. 274 og 337–339.

214 Rapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/G-0400_Maeland.pdf
Rapporten ble sendt på høring 15. desember 2008.

215 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14650599/Horingsnotat.pdf>

§ 183, ble endret i 2002 med ikrafttredelse 1. juli 2006.²¹⁶ Før lovendringen skulle fremstilling skje «snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen». Etter endringen skal den pågrepne fremstilles «snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen». Høringsnotatet følger opp departementets og Justiskomiteens ønske om etterkontroll av endringen. I forlengelsen av dette drøfter departementet om den utvidede fremstillingsfristen bør videreføres eller kortes ned, og ønsker høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Formålet med endringen av fremstillingsfristen var å gi politiet bedre tid til etterforskning for slik å redusere behovet for varetektsfengsling og dermed også å redusere den samlede tiden siktede personer sitter i varetekt under etterforskningen.²¹⁷ Den forutgående høringen hadde imidlertid vist at det var delte meninger om effekten av den utvidede fremstillingsfristen. Det ble derfor bestemt at etterkontroll skulle foretas «for å vurdere om endringen har virket etter intensjonene».²¹⁸ I redegjørelsen som er sendt på høring legger departementet blant annet til grunn at det har skjedd en økning i antall personer som sitter i arrestcelle (politiarrest) over 24 timer, og at det har skjedd en reduksjon i antall varetektsfengslinger under 15 døgn i perioden 2003–2008.²¹⁹ Det første er en ikke ønsket utvikling som ifølge departementet i hovedsak skyldes mangel på tilgjengelige varetektsplasser i fengslene. Om utviklingen også er påvirket av den utvidede fremstillingsfristen er det ifølge departementet vanskelig å si noe om. Reduksjonen i antall varetektsfengslinger under 15 døgn i perioden 2003–2008 er en utvikling som samsvarer med hensikten med regelendringen. I høringsnotatet viser departementet videre til at antall varetektsfengslinger under 15 døgn økte kraftig i 2009. Departementet bemerker at det er for tidlig å si hva dette skyldes.

I høringsnotatet ser departementet tre mulige alternative frister for fremstilling:

1. Videreføring av gjeldende rett med frist for fremstilling snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen.
2. Gjeninnføring av fristen som gjaldt før lovendringen, slik at fengsling skal skje snarest mulig og som hovedregel dagen etter pågripelsen.
3. En mellomløsning: en todagersfrist.

²¹⁶ Lov 28. juni 2002 nr. 55 om endringer i straffeprosessloven mv.

²¹⁷ Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv.* punkt 4.1.7.1., tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20012002/066/PDFA/OTP200120020066000DDDPDFA.pdf>

²¹⁸ Innst. O. nr. 68 (2001–2002).

²¹⁹ Det ble ikke iverksatt særskilt registrering av data om bruken av arrest eller varetekt i tilknytning til den planlagte etterkontrollen. Tallmaterialet består derfor av data som er registrert for andre formål, og er innhentet fra Statistisk sentralbyrå, Kriminalomsorgen, Politidirektoratet og Domstoladministrasjonen.

Departementet kan ikke se at gjeninnføring av fristen som gjaldt før lovendringen vil være en god løsning. Funnene fra analysen og risikoen for et uheldig samspill mellom overføringsfristen og fremstillingsfristen, taler ifølge departementet på den andre side for at det er tvilsomt om det finnes gode nok argumenter for å videreføre en ordning med tredagersfrist. I vurderingen har departementet sett hen til EMK artikkel 5 nr. 3 og SP artikkel 9 nr. 3 som begge foreskriver at en pågrepet person «promptly» (oversatt til henholdsvis «straks» og «omgående») skal stilles for en domsmyndighet. Departementet heller på denne bakgrunn mot å redusere fremstillingsfristen til to dager.

Høringsfristen er 1. mars 2011.

4.4 Høyesterettskjennelse om lovligheten av fortsatt varetektsfengsling ved manglende underretning om pågripelsesgrunner

Høyesteretts ankeutvalg avsa 18. januar 2010 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om lovligheten av fortsatt varetektsfengsling ved eventuell manglende underretning om pågripelsesgrunnene, jf. straffeprosessloven § 171 og EMK artikkel 5 nr. 2 og nr. 4.²²⁰

A ble 10. november 2009 pågrepet og siktet for narkotikaforbrytelser. To dager senere ble han varetektsfengslet ved kjennelse, og fengslingen ble etter dette forlenget. Tingretten avsa 22. desember 2009 kjennelse med slutning om fortsatt varetektsfengsling, men ikke ut over 22. januar 2010. Anken til lagmannsrett ble forkastet ved kjennelse den 8. januar 2010. Siktete anket til Høyesterett over lagmannsrettens lovtolkning.

Siktete anførte at lagmannsretten feilaktig hadde kommet til at den informasjon han hadde mottatt i etterkant av pågripelsen var i samsvar med EMK artikkel 5 nr. 2. Videre ble det gjort gjeldende at lagmannsrettens tolkning av EMK artikkel 5 nr. 4 ikke var korrekt, da den hadde lagt til grunn at feil som politiet hadde gjort kunne repareres i etterkant, med det resultat at fengslingen deretter ble ansett lovlig.

Høyesteretts ankeutvalg vurderte innledningsvis EMK artikkel 5 nr. 2, som slår fast at enhver som blir pågrepet «straks [skal] bli underrettet på et språk han forstår, om grunnene til pågripelsen og om eventuell siktelse mot ham». Ankeutvalget viste blant annet til at selv om underretning etter bestemmelsen skulle skje straks, fulgte det av praksis fra EMD at det ikke var noe absolutt krav at den pågrepne fikk fullstendig informasjon ved selve pågripelsen. Ankeutvalget påpekte at det må vurderes konkret i den enkelte sak om informasjonskravet er oppfylt.

²²⁰ HR-2010-80-U, publisert i Rt. 2010 s. 22.

Utvalget presiserte at EMK artikkel 5 nr. 2 ikke oppstilte noe krav om særskilt underretning dersom det klart fremgikk av omstendighetene hvorfor en person pågripes. Ankeutvalget bemerket at lagmannsretten hadde foretatt en konkret vurdering hvor det blant annet var vist til pågripelsesbeslutningen og til at siktede i avhør etter pågripelsen og gjennom fengslingsforhandlingene hadde vist at han var kjent med hva saken gjaldt. Ifølge ankeutvalget hadde lagmannsretten vektlagt at siktede hadde fått tilstrekkelige opplysninger til å oppnå reell overprøving av fengslingsspørsmålet på tidspunktet for behandling av anken over tingrettens kjennelse. Ankeutvalget fant på denne bakgrunn at en eventuell feil begått ved pågripelsen på dette tidspunkt var reparert.

Ankeutvalget vurderte deretter siktedes anførsel om at lagmannsretten hadde lagt en feilaktig forståelse av EMK artikkel 5 nr. 4 til grunn. Utvalget viste til bestemmelsens ordlyd som slår fast at enhver som er pågrepet skal «ha rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen raskt kan bli avgjort av en domstol, og hans løslatelse beordret dersom frihetsberøvelsen er ulovlig». Lagmannsretten hadde lagt til grunn at det avgjørende for spørsmålet om siktede skulle løslates som følge av at fortsatt varetektsfengsling måtte anses som konvensjonsstridig, var situasjonen når lagmannsretten behandlet anken. Ifølge lagmannsretten var det ikke nødvendig for retten å ta stilling til om fengslingen av siktede tidligere hadde vært i strid med EMK artikkel 5 nr. 2, såfremt et slikt konvensjonsbrudd på dette tidspunkt var å anse som reparert.

Høyesteretts ankeutvalg var enig med lagmannsretten i at EMK artikkel 5 nr. 4 ikke innebar at et eventuelt reparert brudd på konvensjonen måtte føre til løslatelse, såfremt vilkårene for varetektsfengsel for øvrig var oppfylt. Utvalget viste til at tidligere konvensjonsbrudd overfor siktede i tilfelle ville kunne føre til erstatningskrav i henhold til EMK artikkel 5 nr. 5. Det ble også tilføyd at artikkel 5 nr. 4 ikke hadde selvstendig betydning ved fortsatt varetektsfengsling når lovligheten av fengslingen hadde vært gjenstand for domstolsprøving i henhold til EMK artikkel 5 nr. 3, bortsett fra at lovligheten av inngrepet måtte prøves med rimelige mellomrom.

Et enstemmig ankeutvalg forkastet anken.

4.5 Høyesterettsdom om lang saksbehandlingstid i ankesak om løslatelse fra forvaring

Høyesterett avsa den 15. april 2010 dom i en sak som gjaldt saksbehandlingen i en ankesak om løslatelse fra forvaring, jf. straffeloven

§ 39f.²²¹ A hadde blant annet anført at saksbehandlingstiden var i strid med EMK artikkel 5 nr. 4.

A var i tingretten i 2007 dømt til forvaring med en minstetid som utløp 14. april 2009. A anket til Høyesterett over lagmannsrettens dom hvor begjæring om løslatelse fra forvaring var blitt avvist.

Ved vurderingen av om behandlingstiden var i strid med EMK artikkel 5 nr. 4, bemerket Høyesterett at den samlede behandlingstiden i rettsapparatet, fra minstetiden utløp – og domfelte tidligst kunne løslates – til Høyesteretts avgjørelse, hadde vært ett år.

Høyesterett var enig med lagmannsretten i at det ikke på noe tidspunkt var grunnlag for å si at saken ikke kontinuerlig hadde vært under behandling. Spørsmålet var om dette var tilstrekkelig til å gå klar av raskhetskravet i artikkel 5 nr. 4. Høyesterett viste til praksis fra EMD om at kravet skulle praktiseres strengt. At behandlingstiden var såpass lang som ett år ga i seg selv ikke grunnlag for å fastslå krenkelse. Spørsmålet måtte i henhold til EMDs praksis bero på de konkrete omstendighetene i saken.

En vesentlig grunn til tidsbruken var at tingrettens opprinnelige dom etter anke fra domfelte ble opphevet av lagmannsretten. Høyesterett fant at dette tilsa et skjerpet krav til påskyndelse av den videre saksbehandling. Det tok omkring tre måneder fra anke over tingrettens andre dom kom inn til lagmannsretten og til dom ble avsagt. Høyesterett fant det ikke utenkelig at behandlingstiden hadde sammenheng med behovet for å innhente ytterligere opplysninger om A, men dette forklarte imidlertid ikke hvorfor det ikke hadde vært mulig å beramme ankeforhandlingen tidligere. Førstvoterende fant under tvil at saksbehandlingen ikke var tilstrekkelig påskyndet, siden det ikke forelå holdepunkter i saken som kunne forklare tidsforløpet. En enstemmig høyesterett fant etter dette at kravet til rask avgjørelse i EMK artikkel 5 nr. 4 ikke var oppfylt.

A hadde også nedlagt påstand om oppreisning som følge av konvensjonsbruddet, i medhold av EMK artikkel 5 nr. 5. Høyesterett viste til at det ikke var påvist at A hadde lidt noe velferdstap, ut over den belastning selve krenkelsen representerte. Ifølge Høyesterett var belastningen kompensert gjennom konstatering av konvensjonsbruddet, og kravet på oppreisning ble derfor ikke tatt til følge.

221 HR-2010-624-A, publisert i Rt. 2010 s. 469.

4.6 Sivilombudsmannens uttalelse om sittediden i politiarrest

Sivilombudsmannen kom 14. mai 2010 med en uttalelse om den såkalte «sittediden» i politiets arrester.²²² Uttalelsen bygger på en undersøkelse igangsatt av ombudsmannen høsten 2008 av oppholdstiden til personer som er innsatt i politiets arrester og som ble avsluttet våren 2010. Uttalelsen er omtalt i del III, 2. Forbudet mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, 2.5.

4.7 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.²²³ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Både International Disability Alliance, NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter tar i sine supplerende rapporter opp en rekke forhold knyttet til Norges gjennomføring av den enkeltes rett til personlig frihet og sikkerhet i SP artikkel 9.²²⁴

Vedrørende bruken av politiarrest peker både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter på politiets manglende overholdelse av hovedregelen om overføring til fengselscelle innen 48 timer, betydningen av en utvidet fremstillingsfrist for varetektsfengsling, bruken av isolasjon, og plasseringen av barn i politiarrest.

Både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter uttrykker seg videre kritisk til en rekke forhold knyttet til fengsling av utlendinger. Senteret viser blant annet til forslaget fra norske myndigheter om å senke beviskravet for å frihetsberøve utlendinger ved tvil om identitet, og stiller seg særlig skeptisk til at barn ikke er uttrykkelig unntatt fra forslaget.

International Disability Alliance og NGO-forum tar videre opp en rekke temaer relatert til bruk av tvang i psykiatrien. I begge rapportene vises det til statistikk som indikerer hyppig bruk av tvang i psykisk helsevern i Norge sammenlignet med andre land samt store variasjoner i bruk av tvang innen de ulike helseregionene i Norge. Dette knyttes blant annet til det såkalte behandlingstvilkåret. Organisasjonene peker

²²² Sak 2008/1775, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

²²³ Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

²²⁴ De supplerende rapportene er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

blant annet på at sykehusene er gitt for vidt skjønn i avgjørelsen av om tvangstiltak skal benyttes, noe som gjør at risikoen for vilkårlig frihetsberøvelse blir for stor.

4.8 Lovutvalg for vurdering av regler om tvang mv. innen psykisk helsevern

Regjeringen oppnevnte 28. mai 2010 et lovutvalg som skal utrede og vurdere bestemmelser om tvang innen psykisk helsevern.²²⁵

Oppnevningen av utvalget har blant annet sin bakgrunn i regjeringens politiske plattform (2009–2013) kapittel 9, hvor det fremgår at regjeringen skal styrke arbeidet med å redusere og kvalitetssikre bruk av tvang. I de senere år har særlig spørsmålet om berettigelsen av det såkalte behandlingstvilkåret i psykisk helsevernloven vært gjenstand for debatt.²²⁶ For at en person skal kunne tvangsinnlegges må pasienten ha en alvorlig sinnslidelse. I tillegg må minst ett av to alternative tilleggsvilkår være oppfylt. Enten må tvangsinnleggelsen være nødvendig for å hindre at pasienten:

1. «får sin utsikt til helbredelse eller vesentlig bedring i betydelig grad redusert, eller det er en stor sannsynlighet for at vedkommende i meget nær fremtid får sin tilstand vesentlig forverret» (behandlingstvilkåret) eller
2. «utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget eller andres liv eller helse» (farevilkåret).

I forbindelse med norske forberedelser av mulig ratifikasjon av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne har det også vært reist spørsmål om Norge må endre tvangsbestemmelsene i psykisk helsevernloven, herunder behandlingstvilkåret.

Utvalgets mandat slår blant annet fast at utvalget skal utrede etiske, faglige og rettslige sider av dagens regler og praksis om tvang innen psykisk helsevern. Følgende skal særlig gjennomgås:

- Forholdet mellom psykisk helsevernloven og samtykkebestemmelsene i pasientrettighetsloven og menneskerettigheter.
- Behandlingstvilkåret for etablering av tvungent psykisk helsevern.

²²⁵ Mandatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/aktuelt/nyheter/2010/Mandat--lovutvalg-for-vurdering-av-regler-om-tvang-mv-innen-psykisk-helsevern.html?id=606060>

²²⁶ Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).

- Vilkårene for iverksetting av behandling under tvang (herunder tvangsmedisinering) og bruk av tvangsmidler.
- Gjeldende kontrollordninger for overprøving av tvangsvedtak.

Lovutvalget ledes av advokat Kari Paulsrud, og skal avlevere sin innstilling innen 30. mai 2011.

5. RETTEN TIL RETTFERDIG RETTERGANG

Av aktuelle saker i 2010 omtales lovendringer om begrunnelse av anke- nektelser (5.1), en rekke Høyesterettsavgjørelser om begrunnelsesplikten (5.2) samt avgjørelser om en dommers habilitet (5.3), oppnevning av sakkyndig (5.4), fortsatt varetektsfengsling og rettergang innen rimelig tid (5.5), dokumentinnsyn i tilleggsskattesak (5.6) og kontradiksjon ved dommeravhør (5.7). Sivilombudsmannen har avgitt en uttalelse om forholdet mellom tilleggsskatt og uskyldspresumsjonen (5.8). Videre har NGO-forum tatt opp relevante temaer i sin supplerende rapport til FNs menneskerettighetskomité (5.9). Relevante temaer ble også berørt i en felles NGO-rapport til FNs rasediskrimineringskomité (5.10). I tillegg har regjeringen opprettet et lovutvalg som skal vurdere den norske juryordningen (5.11).

Internasjonale kilder

For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller for å få avgjort en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig rettergang ved en uavhengig og upartisk domstol. Retten til en rettferdig rettergang inneholder flere detaljerte rettssikkerhetsgarantier, blant annet retten til å få sin sak behandlet innen rimelig tid av en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Rettergangen skal som utgangspunkt være offentlig, men enkelte godtatte hensyn kan likevel innskrenke pressens og allmennhetens rett til å følge rettsprosessen. I straffesaker må en rekke minimumsgarantier innfris. Disse inkluderer blant annet retten til å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist, retten til å bli informert raskt om anklagenes innhold, retten til å forberede sitt forsvaret og forsvare seg gjennom advokat eller ved egen hjelp, retten til å forhøre vitner som motbevis og selv føre egne vitner samt retten til å få gratis bistand av tolk.

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

Norsk lovgivning

EMK, SP og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Både straffeprosessloven og tvisteloven har omfattende regulering av saksgangen for norske domstoler.

Grunnloven § 96 uttaler at «[i]ngen kan ... straffes uden efter Dom». Dette innebærer at straffesaker må avgjøres på bakgrunn av en rettferdig retts sak. Grunnloven har ingen tilsvarende bestemmelse for behandlingen av sivile saker.

5.1 Lovendring om begrunnelse av ankenektelser i lagmannsretten mv.

Stortinget vedtok 23. november 2010 endringer i straffeprosessloven mv.²²⁷ Lovendringene bygger på Prop. 141 L (2009–2010) *Endringer i straffeprosessloven mv.*²²⁸ Endringene innebærer blant annet en lovfesting av regelen fastsatt i rettspraksis om at beslutning om å nekte anke i lagmannsretten som hovedregel skal begrunnes.

Etter lovendringene skal lagmannsrettens beslutninger om å nekte anker fremmet etter straffeprosessloven § 321 annet ledd være begrunnet. Lagmannsrettens ankenektelse etter straffeprosessloven § 321 første ledd skal begrunnes dersom «særlige grunner» tilsier det. Videre skal lagmannsrettens beslutninger om ikke å omgjøre tidligere beslutning om å nekte anke fremmet, være begrunnet dersom anken omfattes av straffeprosessloven § 321 annet ledd første punktum og det er fremsatt nye anførsler i omgjøringsbegjæringen.

Beslutninger fra Høyesteretts ankeutvalg om å nekte anke fremmet over lagmannsrettens fellende dom hvor domfelte er frifunnet i tingretten, krever også begrunnelse. Sistnevnte anker kan bare nektes fremmet dersom ankeutvalget finner det klart at anken ikke vil føre frem. En begrenset begrunnelsesplikt for beslutninger om omgjøring av slike beslutninger ble også innført. I sivile saker ble det innført et tilsvarende krav om begrunnelse for beslutninger om å nekte anker fremmet etter tvisteloven § 29-13 annet ledd. Lagmannsrettens beslutninger om ankenektelse skal også være begrunnet etter § 29-13 første ledd dersom «særlige grunner» tilsier det.

Endringene trådte i kraft 10. desember 2010.

²²⁷ Lov 10. desember 2010 nr. 76 om endringer i straffeprosessloven mv.

²²⁸ Høringen av lovforslaget er omtalt i *Årbok 2009* s. 33–35 og 71–72. Proposisjonen til Stortinget er tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/pages/13290025/PDFS/PRP200920100141000DDDPDFS.pdf>

5.2 Høyesterettsavgjørelser om begrunnelsesplikten

Høyesterettskjennelse om begrunnelse av ankenektelse i sivile saker og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesterett avsa 4. mars 2010 kjennelse i sak som gjaldt begrunnelsesplikten for lagmannsrettens beslutning om å avvise ankebehandling av sak om tvangsvedtak etter barnevernloven, jf. tvisteloven § 36-10 tredje ledd.²²⁹

Fylkesnemnda hadde truffet vedtak om ikke å tilbakeføre omsorgen for foreldrenes fire år gamle datter. Datteren hadde vært under barnevernets omsorg og i fosterhjem siden hun ble født. Tingretten stadfestet fylkesnemndas vedtak. Lagmannsretten nektet anken fremmet. Foreldrene anket til Høyesterett og anførte at det var en saksbehandlingsfeil at lagmannsrettens beslutning ikke var begrunnet.

Høyesterett påpekte at i motsetning til tvisteloven § 29-13 annet ledd var utgangspunktet etter § 36-10 tredje ledd at anke krever lagmannsrettens samtykke. Etter en gjennomgang av situasjonen frem til storkammeravgjørelsen i Rt. 2009 s. 1118,²³⁰ konkluderte retten med at det ikke kunne utledes noe generelt krav om begrunnelse i saker etter tvisteloven § 36-10 tredje ledd. Spørsmålet var imidlertid om storkammeravgjørelsen medførte et annet resultat.

Høyesterett viste til dommen inntatt i Rt. 2009 s. 1118 om at ankenektelser etter tvisteloven § 29-13 annet ledd måtte begrunnes. Etter rettsens syn bygget denne dommen på en tidligere storkammeravgjørelse inntatt i Rt. 2008 s. 1764 om begrunnelsesplikt etter straffeprosessloven § 321 annet ledd.²³¹ Synspunktene i disse to sakene var ifølge Høyesterett forankret i systembetraktninger og hypotetisk lovgivervilje, og kunne ikke overføres til saker om tvangsinngrep etter barnevernloven. Retten fremhevet at tvisteloven § 36-10 tredje ledd bygget på ønsket om å unngå den usikkerhet langvarige ankeprosesser innebar for barn. Høyesterett viste også til at saksbehandlingen i fylkesnemnda generelt var svært betryggende. Etter prøving i fylkesnemnda og i tingretten skulle samtykke til anke for lagmannsretten bare gis når særskilte vilkår var oppfylt. Retten fant det derfor tilstrekkelig at lagmannsretten viste til at ingen av lovens vilkår var oppfylt.

Høyesterett uttalte at det ikke kunne utledes noe tilleggskrav etter EMK artikkel 6 nr.1 om at avgjørelser om anketillatelser generelt kre-

229 HR-2010-404-A, publisert i Rt. 2010 s. 274. Se også kjennelse samme dag, HR-2010-405-A, publisert i Rt. 2010 s. 284.

230 HR-2009-1818-S, publisert i Rt. 2009 s. 1118.

231 HR-2008-2175-S, publisert i Rt. 2008 s. 1764. Se omtale i *Årbok 2009* s. 33 og s. 71–73.

ver begrunnelse. Det ble imidlertid påpekt at dersom lagmannsretten mente å ha kompetanse til å gi samtykke til å fremme anken, men ikke ville gi et slikt samtykke, ville det være best i samsvar med EMK artikkel 6 nr. 1 at dette ble opplyst. Retten uttalte at det ikke kunne kreves begrunnelse for selve skjønnet.

Anken ble enstemmig forkastet.

Høyesterettskjennelse om begrunnelse for tilsidesettelse av frifinnende kjennelse og EMK artikkel 6 nr. 1

Høyesteretts ankeutvalg avsa 15. mai 2010 kjennelse i sak som gjaldt spørsmålet om fagdommernes beslutning om tilsidesettelse av lagretts frifinnende kjennelse etter straffeprosessloven § 378a skulle vært begrunnet.²³²

Ankeutvalget påpekte at begrunnelseskravet etter EMK artikkel 6 nr. 1 ikke bare gjaldt realitetsavgjørelser, men også viktige prosessuelle avgjørelser. Utvalget uttalte at det var en forutsetning for å kreve begrunnelser for prosessuelle avgjørelser, at avgjørelsen inngikk som ledd i den saksbehandling som ledet til domfellelse, og som dermed var med på å danne grunnlag for domfellelsen. En beslutning om å tilsidesette en frifinnende lagrettskjennelse innebar at saken skulle behandles på ny for andre dommere etter reglene for meddomsrett. Lagmannsrettens beslutning om tilsidesettelse var dermed ikke med på å danne grunnlag for en eventuell ny domfellelse. Ankeutvalget uttalte at det ikke kan utledes noe begrunnelseskrav av EMK artikkel 6 nr. 1 i slike tilfeller. Med støtte i Rt. 2009 s. 750 fant utvalget ingen holdepunkter for at SP artikkel 14 nr. 1 stiller andre eller strengere krav til begrunnelse enn EMK.

Anken ble enstemmig forkastet.

Høyesterettsdom om begrunnelsesplikt i sak om seksuelle overgrep mot barn og straffeprosessloven § 40 første ledd

Høyesterett avsa 30. juni 2010 en dom som gjaldt begrunnelsesplikten for bevisvurderingen under skyldspørsmålet i en sak om seksuelle overgrep mot barn etter straffeprosessloven § 40 første ledd.²³³

A ble dømt i tingretten for seksuelle overgrep mot mindreårige. Lagmannsretten opprettholdt tingrettens dom. I dommen ble det uttrykt tvil om Rt. 2009 s. 1439 innebar at det i denne saken skulle gis en be-

²³² HR-2010-839-U, publisert i Rt. 2010 s. 606.

²³³ HR-2010-1138-A, publisert i Rt. 2010 s. 865.

grunnelse for bevisvurderingen under skyldspørsmålet.²³⁴ Grunnet denne tvilen valgte lagmannsretten å begrunne avgjørelsen. Lagmannsretten konkluderte med at en slik begrunnelse burde utformes av de tre fagdommerne alene – uten deltakelse av lagrettedlemmene. A anket lagmannsrettens dom til Høyesterett og hevdet det var en saksbehandlingsfeil at begrunnelsen var utformet av de tre fagdommerne alene.

Høyesterett viste til at nyere rettspraksis hadde modifisert regelen i straffeprosessloven § 40 første ledd om at bevisvurderingen under skyldspørsmålet ikke skulle begrunnes når lagmannsretten settes med lagrette.²³⁵ Etter en gjennomgang av rettspraksis uttalte retten at avgjørelsene innebar et snevert unntak fra hovedregelen i straffeprosessloven § 40 første ledd. Ifølge retten var det bare der sentrale punkter i bevisvurderingen ble stående uforklart at det ville være nødvendig å begrunne bevisresultatet. Høyesterett fastslo at det i denne saken ikke forelå en slik begrunnelsesplikt fordi tiltalte var dømt både i tingretten og lagmannsretten. Dessuten forelå ingen særlig uforklarlige punkter i bevisvurderingen som måtte vært forklart for at dommen skulle være etterprøvbart.

På grunn av behovet for rettsavklaring tok retten likevel opp til vurdering spørsmålet om hvem som eventuelt skulle gi begrunnelser i tilfeller hvor bevisvurderingen under skyldspørsmålet unntaksvis måtte begrunnes. Retten konkluderte med fire mot én stemme at slik begrunnelse i tilfelle skulle gis av de tre fagdommerne alene som ledd i begrunnelsen etter straffeprosessloven § 376c.

Anken ble enstemmig forkastet.

Høyesterettskjennelse om begrunnelse av ankenektelse og straffeprosessloven § 321

Høyesteretts ankeutvalg avsa 6. oktober 2010 kjennelse i sak som gjaldt anke over lagmannsrettens beslutning om å nekte fremmet en anke over tingrettens dom etter straffeprosessloven § 321 andre ledd.²³⁶

Ankeutvalget viste til Høyesteretts storkammeravgjørelse i Rt. 2008 s. 1764, som fastslo at ankenektelser måtte begrunnes, og at begrunnelsen måtte vise at det har skjedd en reell overprøving. Retten uttalte at selv om begrunnelsen etter omstendighetene kan gjøres kortfattet, måtte det fremgå hvorfor de enkelte ankegrunner klart ikke kunne føre frem. Utvalget understreket at det ikke var nok at ankegrunnene og

²³⁴ Omtalt i *Årbok 2009* s. 78 flg.

²³⁵ Omtalt i *Årbok 2009* s. 76 flg.

²³⁶ HR-2010-1688-U, publisert i Rt. 2010 s. 1147.

lovens vilkår for å nekte en anke var oppgitt. Videre bemerket utvalget at lagmannsrettens beslutning inneholdt en korrekt angivelse av at anken blant annet gjaldt straffutmålingen. Straffutmålingen var imidlertid ikke nevnt i begrunnelsen for å nekte anken fremmet, og det fremgikk dermed ikke om lagmannsretten hadde foretatt en reell prøving av dette ankegrunnlaget.

Høyesteretts ankeutvalg fant enstemmig at anken måtte tas til følge. Kjennelsen ble opphevet for så vidt gjaldt nektelsen av å fremme anken over straffutmålingen.

Høyesterettsdom om gjenåpning av sak om ankenektelse og SP artikkel 14 nr. 5

Høyesterett i storkammer avsa 12. oktober 2010 dom i sak som gjaldt prøving av Gjenopptakelseskomisjonens avgjørelse om ikke å ta til følge begjæring om gjenåpning av sak om ankenektelse.²³⁷

Etter Høyesteretts storkammeravgjørelse i Rt. 2008 s. 1764 om at alle ankenektelser etter straffeprosessloven § 321 andre ledd skal begrunnes, begjærte A gjenåpning av sin tidligere rettskraftig avgjorte straffesak fordi lagmannsretten ikke hadde begrunnet nektelsesbeslutningen i hans sak. Gjenopptakelseskomisjonen vurderte saken etter straffeprosessloven § 392 første ledd, hvor det «kan» besluttes gjenåpning i tilfeller hvor Høyesterett har fraveket en lovtolkning som tidligere er lagt til grunn, og som avgjørelsen bygget på.

Komisjonen fant at resultatet måtte bli det samme som en plenumskjennelse i Rt. 2003 s. 359 og avslo gjenåpning av saken. Den sentrale begrunnelsen var at storkammerkjennelsen inntatt i Rt. 2008 s. 1764 etter komisjonens syn var resultat av en dynamisk fortolkning av SP artikkel 14 nr. 5, der kravet til begrunnelse først ble avklart ved FNs menneskerettighetskomité's avgjørelse i den såkalte *Restauratørsaken* sommeren 2008.²³⁸ I lys av hensynene til forutberegnelighet, innrettelse og domstolenes effektivitet var det derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for gjenåpning. Komisjonen henviste også til konsekvensene av å tillate gjenåpning.

A tok ut stevning i tingretten for å få Gjenopptakelseskomisjonens avslag kjent ugyldig. Tingretten frifant staten v/Komisjonen. A anket dommen direkte til Høyesterett.

²³⁷ HR-2010-1703-S, publisert i Rt. 2010 s. 1170.

²³⁸ FNs menneskerettighetskomité, *Aboushanif mot Norge* (Communication No. 1542/2007), 17. juli 2008.

Høyesterett anså begrunnelseskravet etter SP som rimelig avklart allerede utpå 1990-tallet – omkring på den tiden to-instans-reformen trådte i kraft. *Restauratørsaken* var derfor ikke et uttrykk for en dynamisk rettsutvikling, men en konstatering av en allerede gjeldende rettstilstand. Plenumskjennelsen inntatt i Rt. 2003 s. 359, som gjaldt EMK protokoll 7 artikkel 4, hadde derfor ikke overføringsverdi til As sak. Retten uttalte også at det var vesentlige forskjeller mellom sakene fordi den internasjonale klageretten sto åpen for A, noe den ikke hadde gjort for den domfelte i 2003-saken.

Retten fant at ankenektelsen skulle vært begrunnet. Høyesterett uttalte at verken straffeprosessloven eller SP gav noe ubetinget krav om gjenåpning i slike tilfeller. Klageordningen etter SP og forholdet mellom de nasjonale myndigheter og konvensjonsorganene etter SP artikkel 2 ble tillagt sentral betydning ved vurderingen. A hadde ved kjæremål, anker og omgjøringsbegjæringer forsøkt å få den ubegrunnede ankenektelsen omgjort og utnyttet alle nasjonale rettsmidler. En klage fra A ville ifølge Høyesterett utvilsomt bli tatt under behandling i FNs menneskerettighetskomité – med samme resultat som i *Restauratørsaken*.

Høyesterett uttalte videre at skjønnsbestemmelsen i straffeprosessloven § 392 første ledd måtte anvendes slik at våre konvensjonsforpliktelser ble ivaretatt. Prinsippet om konvensjonsorganenes subsidiære karakter innebar derfor at A hadde rett til gjenåpning som det eneste aktuelle, effektive rettsmiddel på det tidspunktet. Etter Høyesteretts syn ville det ikke være i samsvar med SPs system å kreve at domfelte gikk veien om klage til FNs menneskerettighetskomité for å få nektelsesbeslutningen gjenåpnet etter straffeprosessloven § 391 nr. 2 bokstav b.

Videre bemerket Høyesterett at forståelsen av straffeprosessloven § 392 første ledd gjaldt tilsvarende i andre saker hvor klageadgangen til FNs menneskerettighetskomité sto åpen. Høyesterett påpekte at det ikke var oppstilt noen bestemt frist for klage til Menneskerettskomiteen. Etter rettens syn var det forsvarlig å anse klageadgangen, og derfor gjenåpningsadgangen, som avskåret fem år etter at rettskraftig dom var avsagt, med mindre det forelå særlige omstendigheter som tilsa en annen løsning.

Anken ble enstemmig tatt til følge ved at Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelse ble kjent ugyldig.

5.3 Høyesterettsdom om dommers habilitet

Høyesterett avsa 11. juni 2010 dom i sak som særlig gjaldt en lagdommers habilitet i en straffesak der vedkommende tidligere hadde hatt

befatning med saken gjennom anker over fengslingskjennelser, jf. domstoloven § 108 og EMK artikkel 6 nr. 1.²³⁹

E og B ble i tingretten dømt til fengsel for narkotikaforbrytelser etter straffeloven § 162. Etter at dommen ble stadfestet i lagmannsretten anket de to til Høyesterett. De domfelte anførte at en av lagdommerne var inhabil, ettersom han hadde hatt befatning med saken i tidligere anker over fengslingskjennelser.

Høyesterett bemerket innledningsvis at domstoloven § 108 om habilitetinnsigelser måtte tolkes i lys av retten til en rettferdig rettergang ved en upartisk og uavhengig domstol, jf. blant annet EMK artikkel 6 nr. 1. Høyesterett uttalte at selv om habilitetsspørsmål måtte avgjøres konkret, tilsa behovet til klarhet at man for vanlige typetilfeller burde angi utgangspunkter basert på hva som gjennomgående ivaretar hensynene bak habilitetsreglene. Retten fastslo at en dommer ved underrettene som tidligere har avsagt kjennelse om varetektsfengsling etter straffeprosessloven § 172, uten videre var inhabil ved en senere hoved- eller ankeforhandling. Ettersom lagdommeren hadde lagt til grunn at vilkårene for fengsling etter straffeprosessloven § 172 var oppfylt, var vedkommende derfor inhabil i ankeforhandlingen.

Anken ble enstemmig tatt til følge og lagmannsrettens dom ble opphevet på grunn av saksbehandlingsfeil.

5.4 Høyesterettskjennelse om oppnevning av sakkyndig

Høyesteretts ankeutvalg avsa 23. juli 2010 kjennelse i sak som gjaldt oppnevning av sakkyndig i en voldtektssak, jf. straffeprosessloven § 294 og EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3.²⁴⁰

A ble dømt i tingretten for voldtekt mens fornærmede sov. A anket over bevisvurderingen under skyldspørsmålet og krevde at det ble oppnevnt en sakkyndig for lagmannsretten for å vurdere hva slags stoff fornærmede hadde inntatt i forkant av hendelsen. Bakgrunnen var at fornærmede hadde forklart at hun trodde hun hadde inntatt amfetamin forut for samleiet, noe A anså som uforenlig med at hun skulle ha sovnet etter inntak av stoffet. Lagmannsretten avsto anmodningen under henvisning til at en fagkyndig uttalelse ikke var nødvendig for sakens opplysning.

Spørsmålet for Høyesteretts ankeutvalg var hvorvidt lagmannsrettens beslutning var i strid med retten til rettferdig rettergang, kontradiksjon

²³⁹ HR-2010-1006-A, publisert i Rt. 2010 s. 759.

²⁴⁰ HR-2010-1299-U, publisert i Rt. 2010 s. 926.

og partslikhet, jf. straffeprosessloven § 294 og EMK artikkel 6 nr. 1 og nr. 3 bokstav b og d.

Ankeutvalget påpekte at retten har en selvstendig plikt til å sørge for at nødvendige opplysninger blir innhentet. Videre uttalte utvalget at rekkevidden av denne plikten beror på sakens omstendigheter; sakens alvorlighetsgrad ble fremhevet som et viktig moment. Ankeutvalget uttalte at EMK artikkel 6 og retten til partslikhet etter omstendighetene kunne medføre at tiltaltes krav om innhentning av opplysninger måtte imøtekommes. I den konkrete vurderingen uttalte ankeutvalget at det var tale om et svært alvorlig forhold. Utvalget understreket at opplysningen som var ønsket fremskaffet skulle kaste lys over det helt sentrale spørsmålet i saken, nemlig om fornærmede sov da samleiet fant sted. Videre henviste ankeutvalget til tingrettens avgjørelse hvor man hadde avgjort skyldspørsmålet uten å ta tydelig stilling til hvilket stoff fornærmede hadde inntatt. Ankeutvalget mente at opplysninger om hvilket stoff fornærmede hadde inntatt var av interesse ved avgjørelsen, blant annet under henvisning til tingrettens spekulasjoner om hvilken type stoff det hadde vært tale om.

Ankeutvalget tok enstemmig anken til følge og opphevet lagmannsrettens beslutning.

5.5 Høyesterettskjennelse om fortsatt varetektsfengsling og rettergang innen rimelig tid

Høyesteretts ankeutvalg avsa 31. august 2010 kjennelse i en sak som gjaldt fortsatt varetektsfengsling på bakgrunn av en siktelse i en omfattende narkotikasak, jf. EMK artikkel 6 nr. 1.²⁴¹

E ble pågrepet 12. mars 2007 siktet for narkotikaforbrytelser. Etter domfellelser i tingretten og lagmannsretten, ble Es dom opphevet ved Høyesteretts dom 11. juni 2010 fordi en av fagdommerne var inhabil.²⁴² Tingretten avsa kjennelse om løslatelse, men statens anke til lagmannsretten resulterte i kjennelse om forlenget varetektsfengsling frem til 23. juli 2010. Es anke til Høyesterett ble forkastet. Tingretten avsa ny kjennelse om fortsatt varetektsfengsel 23. juli 2010, og Es anke ble forkastet i lagmannsretten.

For Høyesteretts ankeutvalg var spørsmålet om videre varetektsfengsling til januar 2011 innebar et uforholdsmessig inngrep, herunder hvorvidt kravet til rettergang innen «rimelig tid» i EMK artikkel 6 nr. 1 var oppfylt.

241 HR-2010-1465-U, publisert i Rt. 2010 s. 993.

242 HR-2010-1006-A, publisert i Rt. 2010 s. 759.

Høyesteretts ankeutvalg uttalte at det fulgte av EMDs praksis, blant annet saken *W. mot Sveits*, at det ikke kunne utledes noen lengstetid for varetektsfengsling.²⁴³ Ankeutvalget uttalte at avgjørelsen berodde på en helhetsvurdering hvor sakens karakter, sakens kompleksitet, par-tenes atferd og de kompetente myndighetenes atferd måtte vektlegges. Ifølge ankeutvalget ville det kunne ha betydning om det hadde vært «dødperioder» i saken.

Ankeutvalget påpekte at man ved straffesaker med varetektsfengsling krevde hurtig behandling, og at E ikke kunne bebreides for det lange tidsforløpet. Ankeutvalget anslo at siktede trolig ville sittet i varetekt i cirka 3 år og 11 måneder før saken kom opp på nytt. Selv om dette var lang tid var det tale om en sak av et betydelig omfang og av alvorlig karakter – lagmannsretten la til grunn at han blant annet var skyldig i befatning med to store parti amfetamin. Ankeutvalget fant ikke grunnlag for å bebreide politi- og påtalemyndighet for lang etterforskningstid. På bakgrunn av disse forholdene kom ankeutvalget til at videre fengsling ikke innebar en krenkelse av EMK artikkel 6 nr.1.

Anken ble enstemmig forkastet.

5.6 Høyesterettsdom om dokumentinnsyn i tilleggsskattesak

Høyesterett avsa 7. mai 2010 dom i sak som gjaldt gyldigheten av skattemyndighetenes vedtak om å nekte dokumentinnsyn i en verserende sak om tilleggsskatt, jf. SP artikkel 14 nr. 3 og EMK artikkel 6 nr. 3.²⁴⁴

Som følge av mistanke om overdragelse av aksjer til underpris for å unngå gevinstbeskatning varslet Skatt vest partene A og X AS om at det ville bli vurdert å ilegge tilleggsskatt. Skatt vest avslo de ankende parters begjæring om dokumentinnsyn etter vedtak i 2008. A og X AS reiste sak for tingretten, som frifant staten v/Skattedirektoratet. Lagmannsretten kom til samme resultat.

For Høyesterett var spørsmålet om hjemmelen for å nekte innsyn i saksdokumentene etter ligningsloven var i strid med forbudet mot selvinkriminering etter SP artikkel 14 nr. 3. Grunnlaget for dette var at bestemmelsen systematisk sett førte til at skatteyteren opplevde et press til å avgi forklaring. Høyesterett vurderte også spørsmålet i lys av kravet til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a og b, jf. nr. 1.

²⁴³ Application no. 14379/88, avsnitt 30.

²⁴⁴ HR-2010-775-A, publisert i Rt. 2010 s. 513.

Høyesterett fant at forbudet mot selvinkriminering ikke kom til anvendelse når dokumentinnsyn under pågående etterforskning nektes for å unngå bevisforspillelse. Retten fant videre at det ikke fulgte av EMK artikkel 6 noen ubetinget rett for skatteyttere til dokumentinnsyn straks varsel om tilleggsskatt var gitt. Ifølge Høyesterett var det en forutsetning for en ubetinget rett til dokumentinnsyn at de undersøkelser som ble ansett nødvendige av ligningsmyndighetene, allerede var gjennomført. Retten anså det ikke tvilsomt at faren for bevisforspillelse inngikk i den interesseavveining som skulle foretas etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav b. Høyesterett tok ikke konkret stilling til de ankende parters anførsel om at det ikke var noen reell fare for bevisforspillelse. Ifølge retten var det tilstrekkelig å fastslå at muligheten for bevisforspillelse systematisk sett fremsto som nærliggende. Høyesterett fant ikke konkrete forhold som tilsa at en slik mulighet reelt sett ikke var nærliggende i denne saken. Retten understreket at det EMK artikkel 6 nr. 3 krevde var at siktede skulle ha forsvarlig tid til å forberede sitt forsvar. I dette tilfellet hadde ligningsmyndighetene gitt ubetinget tilsagn om fullt dokumentinnsyn forut for en eventuell avgjørelse av spørsmålet om tilleggsskatt. På denne bakgrunnen konkluderte retten enstemmig med at verken SP artikkel 14 nr. 3 eller EMK artikkel 6 var krenket.

5.7 Høyesterettsdom om kontradiksjon ved dommeravhør

Høyesterett avsa 12. mai 2010 dom i sak som gjaldt spørsmålet om et dommeravhør av fornærmede kunne brukes som bevis under ankeforhandlingen for lagmannsretten, jf. EMK artikkel 6 nr. 3.²⁴⁵

I tingretten ble A idømt fengselsstraff i ett år og ni måneder samt dømt til å betale oppreisning til fornærmede i en overgrepssak. Et dommeravhør av fornærmede var det sentrale beviset i saken. Siktedes daværende forsvarer hadde vært til stede under dommeravhøret, men uten på forhånd å ha vært i kontakt med siktede.

Under anken til lagmannsretten fikk As nye forsvarer kjennskap til at den tidligere forsvareren i tingretten ikke hadde vært i kontakt med fornærmede forut for dommeravhøret. As forsvarer ba derfor om at lagmannsretten opphevet tingrettens dom, alternativt om utsettelse for å avholde nytt dommeravhør. Lagmannsretten avsa kjennelse om at ankeforhandlingene skulle fortsette med et tilleggsavhør avholdt 3. desember 2009. Lagmannsretten opprettholdt senere domfellelsen.

Spørsmålet for Høyesterett var om kravet til kontradiksjon etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d var oppfylt når As forsvarer ikke hadde fått anledning til å ha kontakt med fornærmede på forhånd.

²⁴⁵ HR-2010-818-A, publisert i Rt. 2010 s. 600.

Høyesterett fastslo at det første dommeravhøret var i strid med kravet til kontradiksjon i EMK artikkel 6 nr.3 bokstav d. Spørsmålet var om det senere avhøret avholdt 3. desember 2009 var tilstrekkelig til å reparere feilen som heftet ved det første dommeravhøret.

Det springende punktet var om det var tilstrekkelig at det nye dommeravhøret ble foretatt som et tilleggsavhør. Høyesterett karakteriserte det nye avhøret som relativt omfattende, også dersom man sammenliknet med det opprinnelige. Retten vurderte det slik at spørsmålene tok for seg alle sentrale sider ved handlingen. Det nye avhøret fikk etter rettens oppfatning ikke frem nye momenter av betydning for saken. Retten kunne ikke se hvordan et fullstendig nytt avhør ville fått frem andre sider av saken som kunne stilt avhørets betydning som bevis i en annen stilling.

Retten fant på denne bakgrunn at kravet til kontradiksjon i henhold til EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav d var tilfredsstillende ivaretatt gjennom tilleggsavhøret.

I lys av at kontradiksjon var en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i norsk prosessordning, tok retten stilling til om lagmannsretten likevel skulle ha opphevet tingrettens dom slik at saken kunne fått en fullverdig behandling i to instanser. Retten fant imidlertid, med støtte i Rt. 2004 s. 477, at lovens ordning var at saksbehandlingsfeil som utgangspunkt kunne repareres av ankeinstansen. Høyesterett viste også til at denne løsningen samsvarte med EMK. En enstemmig Høyesterett forkastet anken.

5.8 Sivilombudsmannens uttalelse om tilleggsavgift og uskyldspresumsjonen i EMK

Sivilombudsmannen kom 15. april 2010 med en uttalelse som gjaldt forholdet mellom ileggelse av tilleggsavgift for feilaktig fradragsføring av merverdiavgift og uskyldspresumsjonen i EMK.²⁴⁶

Selskap A hadde feilaktig fradragsført inngående merverdiavgift før selskapet var berettiget til dette og dermed brutt reglene i merverdiavgiftsloven. Feilen ble oppdaget av avgiftsmyndighetene gjennom et bokettersyn før selskapet hadde hatt anledning til selv å rette opp denne feilen uoppfordret. Klagenemnda for merverdiavgift fattet vedtak om å ilegge selskapet tilleggsavgift på grunn av feil fradragsføring med 10 prosent av det samlede beløpet, noe som utgjorde om lag kr. 110 000. Saken ble bragt inn for ombudsmannen på vegne av selskapet av Advokatfirmaet B v/advokatfullmektig C.

²⁴⁶ Sak 2008/2261, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

I klagen ble det blant annet vist til at det var på det rene at A ville oppnådd fradragsrett for inngående avgift senere. Det var derfor kun begått feil i forholdet til tidspunktet for innberetning til myndighetene. Klager anførte at avgiftsmyndighetene ved å beregne tilleggsavgiften på grunnlag av hele beløpet som feilaktig var fradragsført, nærmest oppstilte en presumsjon om at dobbel fradragsføring ville blitt utfallet dersom avgiftsmyndighetene ikke hadde oppdaget forholdet. En slik tilnærming var etter klagers syn uforenlig med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Klager anførte også at tilleggsavgiftens størrelse var en uforholdsmessig reaksjon. Skattedirektoratet var enig i at tilleggsavgiften måtte anses som straff etter EMK artikkel 6, men hevdet at kravet til forholdsmessighet var oppfylt, og understreket viktigheten av at sanksjonens størrelse sto i forhold til det inntektstap staten kunne blitt påført.

Sivilombudsmannen fant at vilkårene for å ilegge tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven formelt sett var oppfylt. Hvorvidt avgiftsmyndighetene skulle gjøre bruk av adgangen til å ilegge tilleggsavgift var underlagt forvaltningens frie skjønn etter merverdiavgiftsloven. Ombudsmannen påpekte at det fulgte av sivilombudsmannsloven § 10 at forvaltningens frie skjønn bare kunne kritiseres dersom skjønnsutøvelsen var «klart urimelig». På bakgrunn av en dom om tilleggsavgift avsagt av lagmannsretten i 2009, reiste Sivilombudsmannen imidlertid spørsmålet om den konkrete skjønnsutøvelsen kunne opprettholdes i lys av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

Etter ombudsmannens syn var det vanskelig å se vesentlige reelle grunner som talte for begrensninger av prøvelsesadgangen på dette området. Rettsutviklingen der tilleggsavgift og tilleggsavgift anses som straff utgjorde ifølge ombudsmannen tungtveiende argumenter i favør av prøvelsesrett. Det var heller ikke tale om noe politisk eller faglig skjønn som kunne begrunne tilbakeholdenhet fra domstolenes side. I det konkrete tilfellet innebar en ordrett fortolkning av avgiftsmyndighetenes retningslinjer at tilleggsavgift alltid ville ilegges dersom forholdene ikke var bragt i orden før tidspunktet for varsel om bokettersyn. Den enkelte ble dermed fratatt muligheten til å vise at feilen ville blitt oppdaget og rettet opp av eget tiltak uavhengig av et slikt varsel. Sivilombudsmannen uttalte at en praksis der varsel om kontroll utgjorde et absolutt skjæringstidspunkt og stengte for enhver vurdering av hvordan den avgiftspliktige ville handlet uten varslet, stod i et tvilsomt lys i forhold til uskyldspresumsjonen. A burde derfor etter ombudsmannens syn vært gitt adgang til å sannsynliggjøre at feilen ville blitt oppdaget og rettet opp av eget tiltak.

Sivilombudsmannen uttalte også at sanksjonen i lys av forholdsmessighetsprinsippet ikke stod i et rimelig forhold til grovheten av den for-

seelse som var begått. Ombudsmannen anså det som klart at A ved den uriktige fradragsføringen ikke hadde forsøkt å unndra avgift. Ifølge ombudsmannen var det derfor bare nettobesparelsen avgiftsmyndighetene hadde risikert å tape. En beregning på grunnlag av hele det fradragsførte beløp, var i dårlig samsvar med forholdsmessighetsprinsippet.

Sivilombudsmannen konkluderte med at det ville samsvare best med uskyldspresumsjonen i EMK å gi A adgang til å godtgjøre at feilen i alle tilfeller ville blitt reparert, innen det ble besluttet om og i tilfelle på hvilket grunnlag tilleggsavgift skulle ilegges. Ombudsmannen ba Skattedirektoratet om å vurdere saken på nytt i lys av uttalelsen samt om å bli orientert om utfallet av den fornyede vurderingen.

5.9 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.²⁴⁷ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. NGO-forum tok i sin supplerende rapport opp flere forhold knyttet til Norges gjennomføring av retten til rettferdig rettergang i SP artikkel 14.²⁴⁸

I rapporten rettet NGO-forum blant annet kritikk mot ordningen med fri rettshjelp i Norge, som etter forumets syn ikke ga sårbare grupper tilstrekkelig vern. Med unntak av straffesakene var fri rettshjelp forbeholdt personer med svært lav inntekt. Forumet pekte videre på at rettshjelpsordningen ikke omfattet saker om menneskerettighetsbrudd eller hyppig forekommende forbrytelser, slik som bedrageri. NGO-forum var også kritisk til reglene for føring av ulovlig innhentede bevis. Etter forumets oppfatning var det et brudd på prinsippet om rettferdig rettergang å tillate ulovlig innhentede bevis, uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad.

5.10 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

247 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

248 De supplerende rapportene er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs101.htm>

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.²⁴⁹ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.²⁵⁰ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

NGO-rapporten tar opp behovet for flere og bedre kvalifiserte tolker i rettsvesenet og anbefaler blant annet at myndighetene foretar en gjennomgang av lovverket samt at felles retningslinjer for bruk av tolk introduseres. I rapporten etterspørres også etablering av et bevisstgjøringsprogram for dommere for å øke forståelsen omkring rasediskriminering.

5.11 Lovutvalg skal vurdere juryordningen

Regjeringen nedsatte 21. mai 2010 Juryutvalget, et lovutvalg som skal vurdere juryordningen.²⁵¹

I straffesaker for lagmannsrettene der strafferammen er mer enn seks års fengsel, blir det ved bevisvurderingen under skyldspørsmålet som hovedregel benyttet en jury (lagrette). Det har i de senere årene vært atskillig debatt om juryordningen.²⁵² Debatten har særlig dreid seg om det forhold at det i lagrettesaker ikke gis noen begrunnelse for avgjørelsen av skyldspørsmålet.

Lovutvalgets mandat er blant annet å foreta en bred vurdering av på hvilken måte lekdommere bør delta når lagmannsrettene behandler straffesaker som i dag settes med lagrette. Utvalget skal herunder ta stilling til om det fortsatt skal være en lagretteordning, om og på hvilken måte avgjørelser kan begrunnes, og om lagretteordningen bør erstattes av meddomsrett. Videre skal utvalget vurdere innføring av krav om skriftlig begrunnelse for avgjørelsen av skyldspørsmålet.

Utvalget er sammensatt av ti medlemmer. Lagdommer Per Jordal ble utpekt som utvalgets leder. Utvalget skal avgi sin innstilling til Justisdepartementet innen 1. juni 2011.

249 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

250 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

251 Mandatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/Styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/Juryutvalget.html?id=605600>

252 Omtalt i *Årbok 2009* s. 31–33.

6. FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGING

Av aktuelle saker i 2010 omtales Høyesteretts avgjørelser om anvendelsen av forbudet mot gjentatt straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4 i norsk straffeprosess: Den første saken gjaldt spørsmålet om ileggelse av 60 % tilleggsskatt og tilleggsavgift stengte for straffeforfølgning for tilknyttede brudd på regnskaps- og ligningslovgivningen. Den andre saken gjaldt spørsmålet om ileggelse av ordinær tilleggsskatt og parallell strafferettslig forfølgning stred mot forbudet mot dobbeltbehandling. Den siste omtalte saken omhandler spørsmålet om straffeprosessloven § 51 gir tilsvarende beskyttelse mot gjentatt straffeforfølgning som EMK protokoll 7 artikkel 4 for subjekter som ikke er beskyttet av EMK.

Internasjonale kilder

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller ileggelse av ny straffesankisjon for samme forhold er et supplement til de rettergangsgarantiene i straffesaker som følger av retten til rettferdig rettergang. Forbudet er nedfelt i EMK protokoll 7 artikkel 4 og i SP artikkel 14 nr. 7.

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og skal i henhold til § 3 gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Videre har straffeprosessloven gjennom bestemmelsene om negativ rettskraft sikret et forbud mot gjentatt straffeforfølgning overfor samme person for så vidt gjelder de sanksjonene som regnes som straff i straffeprosesslovens forstand. Begrepet «straff», slik det er å forstå i konvensjonene, kan omfatte straffelignende sanksjoner som ikke er å anse som straff etter den norske straffeprosessloven.

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot gjentatt straffeforfølgning.

6.1 Høyesterettsavgjørelser om forbudet mot gjentatt straffeforfølgning

Høyesterettsdom om ileggelse av tilleggsskatt og tilleggsavgift og strafferettslig forfølgning

Høyesterett avsa 28. januar 2010 dom i sak om hvorvidt ligningsmyndighetenes ileggelse av tilleggsskatt og tilleggsavgift stengte for straffeforfølgning for tilknyttede brudd på regnskaps- og ligningslovgivningen, jf. forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4.²⁵³

²⁵³ HR-2010-173-A, publisert i Rt. 2010 s. 72.

Oslo overlikningsnemnd ila i 2007 A, som drev et enkeltpersonforetak innen drosjenæringen, 60 prosent tilleggsskatt og tilleggsavgift. Bakgrunnen var at A hadde gitt uriktige og ufullstendige opplysninger om omsetning og lønnsutgifter til ligningsforvaltningen, noe som hadde ført til for lav fastsettelse av inntekt og grunnlag for arbeidsgiveravgift. Den 14. februar 2008 ble A, som en av drosjeeierne i den såkalte drosjevindelsaken i Oslo, satt under tiltale for overtredelser av regnskaps- og ligningslovgivningen. Tiltalen gjaldt blant annet mangelfull regnskapsføring og medvirkning, ved uriktig innberetting av de ansattes lønn, til at ansatte sjåførere kunne oppgi for lav inntekt til ligningsmyndighetene. A ble i tingretten dømt på flere punkter. A anket til lagmannsretten som i dom av 13. mai 2009 i hovedsak opprettholdt tingrettens dom.

For Høyesterett gjorde A gjeldende at dommen ikke var i tråd med EMDs storkammerdom i saken *Zolotukhin mot Russland*.²⁵⁴ Under henvisning til denne dommen anførte tiltalte at EMK protokoll 7 artikkel 4 måtte tolkes slik at det ikke var adgang til å straffeforfølge for regnskaps- og skatteovertredelser når disse bygger på samme faktum som endelig ilagt tilleggsskatt og tilleggsavgift. Påtalemyndigheten gjorde gjeldende at Zolotukhin-avgjørelsen ikke innebar noen endring for As sak fordi tiltalen og domfellelsen bygget på andre faktiske forhold enn det som lå til grunn for ligningsmyndighetenes reaksjon.

Etter en gjennomgang av premissene i Zolotukhin-avgjørelsen, konkluderte Høyesterett med at EMD hadde gått bort fra kravet om både rettslig og faktisk identitet som vilkår for å hindre dobbeltforfølgning. Vurderingen av om det forelå dobbeltforfølgning måtte også for norske domstoler nå skje etter en sammenlikning av de faktiske elementene i sakene, ikke de rettslige. Høyesterett uttalte at spørsmålet i denne saken var om det faktum som lå til grunn for tiltalen var det samme eller vesentlig det samme som lå til grunn for det forutgående vedtaket om tilleggsskatt og tilleggsavgift. Tid og sted for handlingene var sentrale momenter i vurderingen.

Høyesterett gikk deretter nærmere inn på det faktiske grunnlaget for tiltalens punkter om overtredelse av regnskapslovgivningen og de ilagte skatterettslige reaksjonene. Her henviste retten til Rt. 2004 s. 1074,²⁵⁵ hvor det ble fastslått at manglende regnskapsførsel var unnlattelse av andre plikter enn unnlattelse av å inngi oppgaver til avgifts- og ligningsmyndighetene. Den omstendighet at man ved å begå et lovbrudd satte seg i en posisjon som gjorde det vanskelig å unngå ny lovovertrødelse, innebar ikke at lovbruddene kunne anses begått ved samme handling.

254 Application no. 14939/03.

255 HR-2004-1118-A.

Det var på det rene at As manglende regnskapsføring var en viktig forutsetning for ileggelsen av tilleggsskatt og tilleggsavgift. Etter Høyesteretts syn var handlingene – og unnlatsene – likevel forskjellige: regnskap skulle føres uavhengig av skatte- og avgiftsplikt, og regnskapsføring skjedde fortløpende og på andre måter enn meldingene til ligningsmyndighetene. Det forelå derfor ikke dobbeltforfølgning for overtredelsene av regnskapsloven. Høyesterett gjorde tilsvarende synspunkter gjeldende i forhold til titalens punkter vedrørende skattelovgivningen. Domstolen viste blant annet til at tilleggsavgiften var ilagt fordi A hadde innberettet for lite lønn for sine ansatte. Tiltalepunktet som A var dømt for, gjaldt imidlertid ikke As eget skattesvik, men hans medvirkning til at sjåførene kunne oppgi for lav inntekt til ligningsmyndighetene.

På samtlige punkter fant Høyesterett at det faktum som lå til grunn for tiltalen ikke kunne anses som det samme, eller vesentlig det samme, faktiske forhold som det forutgående vedtaket om tilleggsskatt og tilleggsavgift baserte seg på.

En enstemmig Høyesterett forkastet anken.

Høyesterettsdom om strafferettslig forfølgning og ileggelse av ordinær tilleggsskatt

Høyesterett avsa 27. september 2010 dom i sak om hvorvidt ileggelse av ordinær tilleggsskatt og strafferettslig forfølgning stred mot forbudet mot gjentatt straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4, eller om det forelå tillatt parallellbehandling.²⁵⁶

A hadde i selvangivelsen for 2002 unnlatt å oppgi ca 3,2 millioner i skattbar inntekt tjent ved salg av aksjer. Den 14. desember 2007 ble A siktet for skattesvik, og dernest fikk han 26. august 2008 varsel fra ligningsmyndighetene om at ligningen ville bli endret. Den 14. oktober 2008 ble han satt under tiltale, før ligningsmyndighetene i vedtak av 24. november 2008 endret ligning og ila ham en ordinær tilleggsskatt på 30 %. Den 2. mars 2009 ble A domfelt i tingretten for forsettlig eller grovt uaktsomt å ha gitt ligningsmyndighetene uriktige opplysninger ved å unnlate å oppføre samlet inntekt i 2002, jf. ligningsloven § 12-1 nr. 1 a, jf. § 12-2.

Under henvisning til EMDs storkammerdom *Zolotukhin mot Russland*²⁵⁷ gjorde A gjeldende for lagmannsretten at tingrettens dom måtte oppheves på grunn av overtredelse av forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4. Lagmannsretten forkastet anken under

²⁵⁶ HR-2010-1613-A, publisert i Rt. 2010 s. 1121.

²⁵⁷ Application no. 14939/03.

henvisning til at EMK protokoll 7 artikkel 4 ikke var krenket. As anke ble tillatt fremmet for Høyesterett. Domfelte nedla påstand om oppheving av tingrettens dom.

For Høyesterett anførte A at det ikke forelå tilstrekkelig sammenheng mellom straffesaken og skattesaken til at det var adgang til parallellbehandling. Denne fremgangsmåten stred derfor med protokoll 7 artikkel 4 slik den var tolket i konvensjonspraksis.

Høyesterett innledet vurderingen med å redegjøre for de relevante kumulative vilkårene som må være oppfylt for at avgjørelse i en sak skal sperre for en ny sak: Begge saker må innebære straffeforfølgning etter protokoll 7 artikkel 4 og gjelde samme straffbare forhold. Den første avgjørelsen må videre være endelig. I tillegg må behandlingen i den andre saken innebære en gjentatt forfølgning.

Med henvisning til EMDs dom i Zolotukhin-saken og Rt. 2010 s. 72²⁵⁸ fant Høyesterett at det var samme forhold som lå til grunn for vedtaket om ordinær tilleggsrett og straffeforfølgningen, nemlig unnlattelsen av å opplyse om inntekt i selvangivelsen. Det neste spørsmålet for Høyesterett var om ordinær tilleggsrett på 30 % fremdeles var å anse som straff etter EMK protokoll 7 artikkel 4. I tidligere rettspraksis var Høyesterett kommet til, på grunnlag av praksis fra EMD, at straffebegrepet var innholdsmessig likt under EMK artikkel 6 nr. 1 og protokoll 7 artikkel 4 og at ordinær tilleggsrett var å anse som «straff» i forhold til begge bestemmelsene. Senere EMD-praksis kunne imidlertid tyde på at straffebegrepet i EMK protokoll 7 artikkel 4 var snevrere enn straffebegrepet i EMK artikkel 6 nr. 1. Med henvisning til Zolotukhin-dommen og senere EMD-praksis, fant Høyesterett at det ikke var tilstrekkelige holdepunkter for å løsrive straffebegrepet i EMK protokoll 7 artikkel 4 fra EMK artikkel 6. Høyesterett fastslo at ileggelse av ordinær tilleggsrett fortsatt måtte anses å være straff etter EMK protokoll 7 artikkel 4. Høyesterett anså videre at ligningsvedtaket om tilleggsrett var endelig etter EMK protokoll 7 artikkel 4 når klagefristen på tre uker var utløpt. Retten uttalte at det ikke kunne kreves at også fristen for å reise søksmål var utløpt og begrunnet dette i hensynet til behovet for klarhet, forutberegnelighet og EMK protokoll 7 artikkel 4 sin effektivitet.

Vurderingen av om tilleggsretten og straffesaken utgjorde gjentatt eller parallell forfølgning, berodde ifølge Høyesterett på om det var tilstrekkelig saklig og tidsmessig sammenheng mellom sakene. I denne saken fant Høyesterett det utvilsomt at det forelå tilstrekkelig sammenheng mellom sakene og at det derfor ikke hadde funnet sted gjentatt straffeforfølgning. Straffe- og tilleggsrettssaken var sammenvevet og

258 HR-2010-173-A, omtalt over.

hadde sitt grunnlag i samme faktiske forhold – manglende opplysninger om inntekt i selvangivelsen. Også hensynene bak EMK protokoll 7 artikkel 4 talte mot krenkelse av konvensjonen: Belastningen for A var begrenset, og han hadde ingen beskyttelsesverdig forventning om at bare én forfølgning skulle gjennomføres. I en slik situasjon måtte hensynet til effektiv forfølgning ha vekt.

En enstemmig Høyesterett forkastet anken.

Høyesteretskjennelse om privat straffesak og forholdet til straffeprosessloven § 51 og EMK protokoll 7 artikkel 4

Høyesteretts ankeutvalg avsa 14. mars 2010 kjennelse i en sak som gjaldt spørsmålet om det kunne reises privat straffesak mot et politidistrikt for de samme forhold det hadde vedtatt forelegg for, jf. straffeprosessloven § 51.²⁵⁹

En mann som ble satt i varetekt døde av sykdom, og politidistriktet ble av Spesialenheten for politisaker ilagt et forelegg på foretaksstraff grunnet grov uforstand i tjenesten, jf. straffeloven § 325 første ledd nr. 1 jf. § 48a. Forelegget ble vedtatt.

A, moren til avdøde, anførte at det måtte vurderes å ta ut tiltale etter straffeloven § 239. Spesialenheten for politisaker og Riksadvokaten kom imidlertid til at det ikke var grunnlag for dette. A reiste senere privat straffesak etter straffeloven § 239 mot politidistriktet. Saken ble tillatt fremmet for tingretten. Tingretten fant at straffeloven § 239 og § 325 vernet forskjellige interesser, slik at forelegget etter § 325 ikke sperret for forfølgning etter straffeloven § 239, jf. straffeprosessloven § 51. Politidistriktet anket avgjørelsen til lagmannsretten. Under henvisning til EMDs storkammeravgjørelse *Zolotukhin mot Russland*²⁶⁰ fant lagmannsretten at det etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 ikke var adgang til å reise privat straffesak om det samme faktum som forelegget mot politidistriktet gjaldt, jf. straffeprosessloven § 51. A anket saken til Høyesterett under henvisning til at lagmannsrettens rettsanvendelse var i strid med de straffeprosessuelle grunnprinsipper i læren om «samme forhold» etter straffeprosessloven § 38 og 51.

Høyesteretts ankeutvalg henviste til Rt. 2010 s. 72 hvor det er avklart at EMK protokoll 7 artikkel 4, slik bestemmelsen er tolket i EMDs avgjørelse i *Zolotukhin mot Russland*, forbyr ny straffeforfølgning som baserer seg på identiske eller i det vesentlige samme fakta som i en tidligere

²⁵⁹ HR-2010-608-U, publisert i Rt. 2010 s. 454.

²⁶⁰ Application no. 14939/03.

straffesak.²⁶¹ Ankeutvalget bemerket at politidistriktet, som en del av det vide statsbegrepet i EMK artikkel 1, er pliktsubjekt etter konvensjonen. I egenskap av pliktsubjekt uten klagerett etter artikkel 34, var politidistriktet ikke beskyttet av forbudet mot dobbelstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4. Ankeutvalget uttalte imidlertid at straffeprosessloven § 51 gjelder alle som kan straffes, herunder statlige etater. I forhold til de subjektene som var beskyttet av EMK, ville § 51 bli tolket i tråd med EMK, jf. straffeprosessloven § 4. Det var ifølge ankeutvalget ikke naturlig å gi § 51 et annet innhold for subjekter som ikke er beskyttet av EMK. Under henvisning til lagmannsrettens vurdering om at det faktiske grunnlaget for den private straffesaken var identisk, eller i det vesentlige det samme, som for forelegget, ble saken avvist.

7. RETTEN TIL ET EFFEKTIVT RETTSMIDDEL

Av aktuelle saker i 2010 omtales en høring om utvidet instruksjonsrett over Utlendingsnemnda (7.1) og NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker* (7.2).

Internasjonale kilder

Alle som har en velbegrunnet påstand om brudd på rettighetene i EMK eller SP, har rett til å få tilgang til et effektivt nasjonalt rettsmiddel for å få prøvd sin sak. Retten til et effektivt rettsmiddel er vernet i EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3.

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og § 3 slår fast at disse konvensjonene skal gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Norsk forvaltnings- og prosesslovgivning regulerer kriteriene for tilgangen til effektivt rettsmiddel.

Grunnloven har ikke noe særskilt vern om rett til tilgang på effektive rettsmidler.

7.1 Høring om utvidet instruksjonsrett over Utlendingsnemnda

Justis- og politidepartementet sendte 1. oktober 2010 på høring *Delutredning om utvidet instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda*.²⁶² Delutredningen er avgitt av Mæland-utvalget, som 31. desember fremla NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*.²⁶³

²⁶¹ HR-2010-173-A, omtalt over.

²⁶² Delutredningen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Delutredning_utvidet_instruksjonsmyndighet.pdf

²⁶³ Se omtale del III, 7. Retten til effektivt rettsmiddel, 7.2.

Utvalget foreslo i delutredningen at Justisdepartementet skal få utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda (UNE). I henhold til forslaget skal departementet kunne gi UNE generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse, faktum og saksbehandling, med unntak for spørsmålet om det foreligger beskyttelsesbehov etter utlendingsloven. Utvalget viste til at det i de sistnevnte tilfeller ikke er rom for politiske vurderinger, slik som innvandringsregulerende hensyn, slik at hensynet til demokratisk legitimitet her har mindre betydning.

Et mindretall i utvalget foreslo at departementet skal kunne gi UNE generelle instruksjoner om faktiske vurderinger også i vurderingene av beskyttelsesbehov.

Ifølge utvalget ville en utvidet instruksjonsmyndighet kunne sikre en demokratisk legitimitet gjennom ansvarliggjøring av statsråden. Utvalget viste til at gjeldende ordning ikke gir tilstrekkelig effektiv politisk styring, at det er et misforhold mellom instruksene til UDI og praksisen i UNE samt at hensynet til økonomisk effektivitet taler for instruksjonsrett.

Etter utvalgets syn bør det ikke åpnes for en ordning der departementet eller regjeringen kan forelegges prinsipielle enkeltsaker for uttalelse eller avgjørelse. Høringsfristen var 1. oktober 2010 og flere instanser avga høringsuttalelse.²⁶⁴ På prinsipielt grunnlag anbefalte Advokatforeningen at UNEs uavhengighet styrkes og at UNE fullt ut gjøres til et domstolsorgan.²⁶⁵ Advokatforeningen støttet forslaget om at det ikke bør åpnes for at departementet forelegges prinsipielle enkeltsaker for uttalelse eller avgjørelse.

Videre mente Advokatforeningen, i likhet med utvalgets flertall, at departementet ikke skal gis anledning til å instruere UNE i saker om beskyttelse. Advokatforeningen konkluderte med at politisk styring gjennom lov og forskrift måtte anses som tilstrekkelig også på de fleste andre saksfelt.

Antirasistisk Senter stilte seg avvisende til utvalgets endringsforslag og pekte blant annet på departementets manglende kompetanse, erfaring og ansvar i enkeltsaker.²⁶⁶ Senteret uttrykte seg spesielt negativt til innføring av en instruksjonsmyndighet som kan begrense nemndsmedlem-

264 Høringsuttalelsene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--delutredning-fra-utvalget-for-kl/horingsuttalelser.html?id=608900>

265 Advokatforeningens høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13337015/Advokatforeningen.pdf>

266 Antirasistisk Senterets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13337015/Antirasistisksenter.pdf>

menes skjønn ytterligere. I den grad det etableres en instruksjonsmyndighet, så burde den kun omfatte lovtolkning og være klart avgrenset mot faktavurderinger. Videre måtte eventuelle instruksjoner oppfylle rettsikkerhetsmessige krav til begrunnelse, åpenhet og etterprøvnbarhet.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) hadde isolert sett ingen innvendinger mot at Justis- og politidepartementet gis utvidet instruksjonsmyndighet over UNE, men pekte blant annet på at en slik instruksjonsmyndighet bør lovreguleres.²⁶⁷ Difi bemerket videre at det foreslås en økt instruksjonsrett uten at det diskuteres nærmere hvordan dette berører departementets ansvar for vedtakene som gjøres. Videre informerte Difi om at det er i gang med en generell vurdering av politiske og rettslige implikasjoner av ulike måter å organisere forholdet mellom forvaltning og overordnet politisk myndighet på.

UNE tok i sin høringsuttalelse ikke stilling til om departementet bør gis instruksjonsmyndighet, men reiste noen problemstillinger knyttet til en utvidet instruksjonsadgang.²⁶⁸ Blant annet mente UNE at den prinsipielle begrunnelsen som utvalget oppstiller for at departementet ikke bør ha instruksjonsmyndighet i saker om beskyttelse, også gjør seg gjeldende blant annet ved spørsmål om retur til første asylland, hvor utvalget foreslår at departementet skal ha adgang til å instruere. UNE pekte også på at en instruks ikke kan innskrenke folkerettslige forpliktelser, men derimot legitimt kan gi anvisning på en mer lempelig praksis enn hva som følger av internasjonale minimumsstandarder med hensyn til vern mot retur. UNE bemerket også at med mindre en instruks gis før UNE treffer fortløpende vedtak i en saksporfølje, vil innføring av instruksmyndighet ikke kunne hindre muligheten for at UNE treffer sprikende avgjørelser under en praksisavklaringsprosess. UNE viste i denne sammenheng blant annet til at også instruksjoner må tolkes, at sakene avgjøres konkret og individuelt, og at nemndsystemet, særlig i en fase der praksis er under utvikling, gir muligheter for ulike resultater i likeartede saker med tvilsspørsmål.

7.2 NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingssaker

Det regjeringsoppnevnte Mæland-utvalget offentliggjorde 29. november 2010 forslag til ny organisering av klagesaksbehandlingen i utlendingssaker i utredningen NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*.²⁶⁹ Utvalgets forslag skulle ivareta hensynene til muligheten

267 Difis høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13337015/difi.pdf>

268 UNEs høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13337015/UNE.pdf>

269 Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14623124/PDFS/NOU201020100012000DDDDPDFS.pdf>

for politisk styring, rettssikkerhet, rask og effektiv saksbehandling og legitimitet.

Utvalget foreslår blant annet at Utlendingsnemnda endrer navn til Klageinstansen for utlendingssaker med to klart adskilte avdelinger: Flyktningnemnda og Utlendingsklage. Flyktningnemnda skal behandle alle asylsaker der klager har fått lov til å bli i Norge mens klagen behandles. I saker for Flyktningnemnda foreslås det at klager alltid skal ha møterett i nemnda når klagers egen historie ikke legges til grunn. Ordningen med to lekmedlemmer i tillegg til en ansatt nemndleder foreslås opprettholdt og utvidet ved at lekmedlemmene skal ta større del i utformingen av selve vedtaket.

Utvalget foreslår at Utlendingsklage skal behandle alle klagesaker som ikke behandles i Flyktningnemnda, slik som saker om visum, familieinnvandring, utvisning, statsborgerskap og åpenbart grunnløse asylsøknader. Det foreslås videre at klageinstansen ikke lenger skal behandle begjæringer om ny behandling av en avgjort klagesak (såkalte omgjøringsbegjæringer). Disse skal heretter behandles av Utlendingsdirektoratet, og ifølge forslaget skal ny behandling bare tillates dersom nye opplysninger og bevis gjør det mest sannsynlig at vedtaket vil bli endret.

Utvalget konkluderer med at et administrativt klageorgan vil oppfylle de kravene til myndighet og saksbehandlingsgarantier som følger av retten til effektivt rettsmiddel i EMK artikkel 13.²⁷⁰ Retten til effektivt rettsmiddel etablerer et krav om uavhengig og grundig undersøkelse av påstander om at en person lider reell risiko for å utsettes for behandling som strider mot konvensjonen (forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3).

Utvalget foreslår i en egen delutredning å utvide departementets instruksjonsmyndighet over klageinstansen.²⁷¹

Justisministeren har varslet at utredningen vil bli sendt på offentlig høring før regjeringen vurderer hvordan klagesaksbehandlingen i utlendingssaker bør organiseres.

270 NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*, punkt 8.2, s. 55.

271 Se over, punkt 7.1.

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

Av aktuelle saker i 2010 omtales to høyesterettsdommer. Den første handlet om hvorvidt et stoff var å anse som narkotika selv om det ikke var oppført på narkotikalistens på tidspunktet det ble innført (8.1). Den andre handlet om hvorvidt bestemmelser i straffeloven 2005 kunne anvendes på krigsforbrytelser begått i 1992 (8.2).

Internasjonale kilder

EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 krever at ingen skal bli funnet skyldig i en straffbar handling på grunn av noen gjerning eller unnlattelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunktet gjerningen eller unnlattelsen ble begått. I kravet om lovhjemmel for straff ligger videre en beskyttelse mot at lovgiver eller domstoler gir nyere lovgivning tilbakevirkende kraft på gjerninger eller unnlattelser som ikke var straffbare på det tidspunktet da gjerningen eller unnlattelsen ble begått.

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Dette innebærer at også det menneskerettslige lovkravet på strafferettens område er en del av norsk lovgivning.

Det strafferettslige legalitetsprinsippet er nedfelt i Grunnloven § 96, der det heter at «[i]ngen kan dømmes uten etter Lov». Det finnes også et generelt forbud mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97, som ikke er begrenset til straffesanksjoner. Et krav om lovhjemmel for ileggelse av straff følger også av det uskrevne lovkravet som konstitusjonell sedvanerett oppstiller. Alminnelig lov regulerer også dette feltet.

8.1 Høyesterettsdom om tolkning av narkotikalistens og kravet om lovhjemmel for straff

Høyesterett avsa 16. april 2010 dom i sak som gjaldt hvorvidt stoffet fenazepam var å anse som narkotika etter derivatregelen i narkotikalistens § 2 annet ledd.²⁷²

A hadde i perioden vinteren 2007 til vinteren 2008 importert og oppbevart om lag to kilo fenazepam. Fenazepam har en kjemisk struktur som er svært lik stoffer oppført på narkotikalistens, men ble først lagt til listen ved en endringsforskrift av 24. mars 2010. A ble derfor frikjent i

²⁷² HR-2010-630-A, publisert i Rt. 2010 s. 481.

lagmannsretten. Påtalemyndigheten anket lovanvendelsen under skyldspørålet til Høyesterett.

Problemstillingen for Høyesterett var om narkotikalistens § 2 annet ledd allerede på gjerningstidspunktet ga tilstrekkelig klar lovhjemmel for å idømme straff i lys av EMK artikkel 7. Høyesterett uttalte at begrepet «derivat av» stoffer og droger oppført i narkotikalistens må tolkes med utgangspunkt i den kjemiske definisjonen. De sakkyndige var imidlertid uenige om begrepet «derivat» skulle forstås som et stoff som er kjemisk likt et annet, eller som et stoff som kan avledes eller dannes av et annet stoff. Ved den sistnevnte tolkningen ville fenazepam ikke være et derivat i § 2 annet ledds forstand.

Høyesterett påpekte at hjemmelskravet etter EMK artikkel 7 først var oppfylt når handlingen var så klart beskrevet at det i de fleste tilfeller ikke var tvil om en handling var omfattet av bestemmelsen. EMK artikkel 7 forutsatte at lovbrudd var klart definert ved rettsregler som er tilgjengelige for allmennheten. Høyesterett uttalte at som straffehjemmel kreves det stor grad av klarhet for hvilke stoffer som faller inn under ordlyden i narkotikalistens. Høyesterett konkluderte etter dette med at det ikke var tilstrekkelig klar hjemmel for å idømme straff.

Anken ble enstemmig forkastet.

8.2 Høyesterettsdom om krigsforbrytelser og tilbakevirkende kraft

Høyesterett i plenum avsa 3. desember 2010 dom om hvorvidt bestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 16 om forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser kunne anvendes på handlinger begått før bestemmelsene trådte i kraft.²⁷³

A hadde under borgerkrigen i det tidligere Jugoslavia tilknytning til en paramilitær enhet som i 1992 begikk overgrep mot den serbiske sivilbefolkningen i Bosnia-Hercegovina. Etter å ha flyktet til Norge ble han norsk statsborger i 2001. Mannen ble i mai 2007 siktet for blant annet ulovlig frihetsberøvelse etter straffeloven 1902 § 223 på grunnlag av handlinger begått i Bosnia-Hercegovina i 1992. Etter at kapittel 16 i straffeloven 2005 trådte i kraft den 7. mars 2008, ble A på grunnlag av de samme handlingene også siktet for forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, jf. straffeloven 2005 § 102 og § 103.²⁷⁴

273 HR-2010-2057-P, publisert i Rt. 2010 s. 1445.

274 Straffeloven 2005 kapittel 16 trådte i kraft 7. mars 2008. Se omtale i *Årbok 2009* s. 38–39.

For Høyesterett var den sentrale problemstillingen om det var i strid med forbudet mot tilbakevirkende lover etter Grunnloven § 97 å anvende straffeloven 2005 kapittel 16 på handlinger begått før ikrafttredelsen dersom handlingen på gjerningstidspunktet var straffbar etter gjeldende straffelovgivning og ansett som forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse etter folkeretten.

Høyesteretts flertall på 11 dommere pekte først på at straffeloven 2005 § 3 annet ledd, med støtte i forarbeidene, hjemlet anvendelse av straffeloven 2005 kapittel 16 også på handlinger begått før loven trådte i kraft så lenge straffen ikke ble strengere enn det som fulgte av gjeldende straffelovgivning på gjerningstidspunktet.²⁷⁵ Flertallet viste videre til at EMK artikkel 7 (2) ikke var til hinder for at straffelover ble gitt tilbakevirkende kraft dersom handlingen var straffbar etter alminnelige rettsprinsipper på gjerningstidspunktet. Det ble også pekt på at Grunnloven § 97 etter sin ordlyd ikke nevner forholdet til folkeretten. I denne sammenheng tok flertallet imidlertid avstand fra Høyesteretts avgjørelse i Klinge-saken,²⁷⁶ hvor Grunnloven § 97 ble tolket til ikke å være til hinder for å gi ny straffelovgivning tilbakevirkende kraft på handlinger som var folkerettsstridige på gjerningstidspunktet. Etter flertallets syn forutsatte Grunnloven § 96 og § 97 at straffehjemmelen var gitt i norsk lov allerede før den forbryterske handling ble utført.

Høyesterett pekte videre på at Grunnloven § 97 på strafferettens område gir et absolutt vern mot tilbakevirkende lover til ugunst for tiltalte. Selv om straffen etter straffeloven 2005 § 102 og § 103 ikke kunne bli strengere enn etter de tidligere bestemmelsene, ble det ansett som mer belastende for tiltalte å bli dømt for forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser enn kun å bli dømt etter straffelovens bestemmelser om ulovlig frihetsberøvelse. Høyesterett viste videre til at straffeloven 2005 kapittel 16 hjemlet straff for forbrytelser som var straffbare etter folkeretten. Den folkerettslige utvikling og hensynet til å bistå de internasjonale straffedomstoler kunne imidlertid ikke rokke ved det absolutte vern som Grunnloven § 97 oppstilte mot tilbakevirkende straffelovgivning. Høyesterett viste til domstolenes strenge prøving av straffelovers grunnlovsmessighet og tilla ikke Stortingets vurderinger av dette spørsmålet vekt. På dette grunnlag konkluderte Høyesteretts flertall med at det ville stride mot tilbakevirkningsforbudet å anvende straffeloven 2005 §§ 102 og 103.

Mindretallets syn var at Grunnloven § 97 ikke var til hinder for at A ble dømt for krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. De påpekte at handlingene på gjerningstidspunktet var straffbare etter norsk

275 Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven* 20. mai 2005 nr. 28 mv.

276 Publisert i Rt. 1946 s. 198.

rett, og ved en internasjonal straffeforfølging kunne de vært pådømt som krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. Det kunne ikke anvendes strengere straff enn den som fulgte av norsk lov på gjerningstidspunktet, og ved straffeutmålingen kunne det uansett bli tatt hensyn til den folkerettslige klassifikasjon av gjerningene. På dette grunnlag fant mindretallet at en domfellelse etter straffeloven 2005 § 102 og § 103 ikke ville være påviselig mer belastende enn en domfellelse etter straffeloven 1902 § 223 med mulighet for ytterligere internasjonal straffeforfølging.

Høyesterett konkluderte med 11 mot 6 stemmer at det var i strid med Grunnloven § 97 å domfelle A for overtredelse av straffeloven 2005 § 102 og § 103.

9. VERNET OM PRIVATLIV OG FAMILIELIV

Av aktuelle saker i 2010 omtales lovforslag om gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv (9.1), forslag til forskrift om tilgang til pasientopplysninger i helseregistrene (9.2), høyesterettsavgjørelse om privatlivets fred (9.3), høyesterettskjennelse om gjenåpning av sak om ærekrenkelse (9.4), supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité (9.5), EMDs dom i saken *Aune mot Norge* (9.6), og den såkalte ambassadesaken om påstått ulovlig overvåking av norske borgere (9.7).

Internasjonale kilder

Privatlivssfæren og familien er beskyttet av flere konvensjonsbestemmelser. Retten til respekt for privat- og familielivet er beskyttet i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. ØSK artikkel 10 anerkjenner familien som en grunnleggende samfunnsenhet som skal gis størst mulig beskyttelse og assistanse. EMK artikkel 12 og SP artikkel 23 regulerer retten til å inngå ekteskap og stifte familie. Kvinners rett til ikke å bli diskriminert i saker vedrørende ekteskap og familieliv beskyttes i KDK artikkel 16. EMK syvende protokoll artikkel 5 hjemler ektefellers like rettigheter og plikter av privatrettslig karakter.

Også andre konvensjoner beskytter vernet om privatlivssfæren og familien, blant annet FNs konvensjon om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap og Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger. Barnets rett til å være sammen med sin familie er slått fast i BK artiklene 9, 10 og 16.

Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Også annen norsk lovgivning beskytter vernet om privatlivssfæren.

Grunnlovens vern om privatlivssfæren er begrenset. Det finnes i § 102 et visst forbud mot husundersøkelser: «Hus-Inkvisitioner må ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde.» Utover dette vil særlig det uskrevene legalitetsprinsippet være aktuelt. Dette innebærer at myndighetenes inngrep i privatlivssfæren i en del tilfeller må ha hjemmel i lov vedtatt av Stortinget.

9.1 Lovforslag om gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv

Justis- og politidepartementet la den 10. desember 2010 frem for Stortinget forslag til gjennomføring i norsk rett av EUs direktiv 2006/24/EF, det såkalte datalagringsdirektivet.²⁷⁷ Forslaget til gjennomføring innebærer endringer i ekomloven, straffeprosessloven, politiloven, tvisteloven og verdipapirhandeloven.

Samme dag la regjeringen ved Utenriksdepartementet også frem forslag til stortingsvedtak om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av datalagringsdirektivet i EØS-avtalen.²⁷⁸

Formålet med datalagringsdirektivet er å harmonisere EU- og EØS-statens lovgivning om lagring av nærmere definerte data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Hensikten er å gi justismyndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet.

I dag lagrer tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester og -nett i Norge, for egne kommunikasjons- og faktureringsformål, ulike data som genereres ved elektronisk kommunikasjon via telefoni og Internett. Dette inkluderer brukerdata, abonnentsdata, lokasjonsdata og trafikdata. Politiet har i dag mulighet til å få tilgang til disse dataene for å etterforske eller forebygge straffbare handlinger. Finans-

277 Prop. 49 L (2010–2011) *Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv.* (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett), tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-49-l-20102011.html?id=627826>

278 Prop. 50 S (2010–2011) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett* (datalagringsdirektivet), tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-50-s-20102011.html?id=627591>

tilsynet har også hjemler for tilgang til data som er nødvendige for at tilsynet skal kunne utføre sin virksomhet.

Det prinsipielt nye med gjennomføringen av datalagringsdirektivet er at tilbyderne av kommunikasjonstjenester og -nett pålegges en plikt til å lagre, at flere data enn i dag skal lagres, at lagringstiden vil bli lengre og at lagring skal foregå for et annet formål enn tilbyders eget, nemlig kriminalitetsbekjempelse.

Justisdepartementet foreslår at enhver fysisk eller juridisk person som tilbyr andre tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller tilbyder av slik tjeneste, skal ha plikt til å lagre i 12 måneder trafikkdata, lokaliseringsdata og abonnements-/brukerdata som fremkommer ved bruk av elektronisk kommunikasjon som fasttelefoni, mobiltelefoni, internettaksess, e-post og bredbåndstelefoni. Regjeringen går inn for at det skal være opp til den enkelte tilbyder å velge lagringsløsning. Departementet har vektlagt personvernmessige hensyn når det ikke foreslås å etablere en sentral lagringsløsning. Dagens tilsynsordning, med delt ansvar mellom Post- og teletilsynet og Datatilsynet, videreføres.

Justisdepartementet foreslår ulike regler for politiets tilgang avhengig av type data. Politiets behov for data er utgangspunktet for utformingen av reglene. Abonnementsopplysninger, herunder også elektronisk kommunikasjonsadresse, kan utleveres uten domstolskjennelse, jf. ekomloven § 2-9 tredje ledd.

Andre typer data skal bare utleveres etter rettens kjennelse i saker der det foreligger skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som kan medføre fengsel i 4 år eller mer. Utlevering av data etter basestasjonssøk, som ofte omfatter mye overskuddsinformasjon, forutsetter rettens kjennelse og at den straffbare handlingen kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer. I begge tilfeller skal utlevering av data dessuten kunne skje dersom handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet og kan straffes med fengsel i 3 år eller mer. Det åpnes også for utlevering i enkelte andre typer saker som vil være særlig vanskelig å etterforske uten tilgang til data. I tillegg kreves det at data skal ha vesentlig betydning for etterforskningen og at utlevering for øvrig er nødvendig og forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170a.

Mistenkte skal underrettes om rettens kjennelse om utlevering, med mindre retten beslutter utsatt underretning. I så fall skal det straks oppnevnes offentlig advokat for mistenkte, jf. straffeprosessloven § 100 a. Hensikten med advokaten er å sikre kontradiksjon og samtidig påse at vilkårene for utleveringspålegg er oppfylt.

Regjeringens forslag til gjennomføring av datalagringsdirektivet ble lagt ut på høring den 8. januar 2010 med høringsfrist den 12. april s.å., og en rekke instanser avga høringsuttalelse.²⁷⁹

Blant høringsinstansene som støttet en gjennomføring av datalagringsdirektivet i norsk rett var Politidirektoratet, Krimis, Økokrim, Statsadvokatembetet, Riksadvokaten og Politiets sikkerhetstjeneste. Det ble blant annet vist til trafikkdatas betydning for bekjempelse av kriminalitet og at innføringen av datalagringsdirektivet var nødvendig for å sikre fremtidig lagring og tilgang til de trafikkdata som teletilbyderne i dag lagrer av faktureringshensyn. Etter hvert som faktureringsgrunnlaget endrer seg fra bruk til tilgang, vil teletilbydernes lagringsbehov avta. Videre ble det pekt på kommunikasjonsdatas betydning ved redningsøk. Det ble også gjort gjeldende at lagring av trafikkdata er et beskjedent tiltak i forhold til den lagring av personopplysninger som allerede finnes i dag.

Flere høringsinstanser gikk imot en innføring av datalagringsdirektivet, inkludert blant annet Datatilsynet, Advokatforeningen, Telenor, NetCom, Norsk presseforbund og LO. Datatilsynet betegnet direktivet som «totalitært svermeri» og pekte på at ettersom teknologien ikke lenger setter grenser for statens muligheter til å innhente, lagre og analysere personopplysninger, var det desto viktigere at staten i stedet lar seg begrense av de menneskerettsprinsipper som personvernet representerer. Flere høringsinstanser, inkludert Norsk senter for menneskerettigheter, pekte på direktivets problematiske sider i forhold til retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Flere av høringsinstansene, blant annet IKT-Norge, Abelia og Europa-bevegelsen, ga uttrykk for at norske myndigheter bør avvende EUs evaluering av datalagringsdirektivet før det gjennomføres i norsk rett.

9.2 Høring om tilgang til opplysninger i helseregistre

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 10. mai 2010 på høring forslag til forskrift om informasjonssikkerhet, tilgangsstyring og tilgang til helseopplysninger i behandlingsrettede helseregistre.²⁸⁰

Bakgrunnen for forslaget var høringsinstansenes tilbakemeldinger på et tidligere forslag til forskrift, som ble sendt på høring i oktober 2008, og Stortingets behandling og vedtakelse av endringer i helseregisterloven § 13 og helsepersonelloven § 15.

279 Høringsdokumentene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/hoering---datalagring.html?id=590001>

280 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/5969932/Hoeringsnotat.pdf>

Det nye forslaget til forskrift inneholder regler om informasjonssikkerhet og tilgangsstyring til helseopplysninger i informasjons- og journal-systemer som etableres for å kunne gi helsehjelp til pasienter. Formålet med forskriften er å bidra til å gi helsepersonell nødvendig tilgang til helseopplysninger slik at helsehjelp kan tilbys på en forsvarlig og effektiv måte samtidig som pasientens personvern ivaretas, uavhengig av hvem som tilbyr helsehjelpen og hvor den tilbys.

I forhold til høringsnotatet av oktober 2008 er det gjort flest endringer i reglene om tilgang på tvers av virksomheter. For det første innebærer endringene i helseregisterloven § 13 at det bare kan gis tilgang til helseopplysninger på tvers av virksomheter etter uttrykkelig samtykke fra den registrerte. Unntak fra samtykkekravet kan fastsettes i forskrift. I den foreslåtte forskriften foreslås at samtykke kan fravikes dersom pasienten på grunn av sin fysiske eller psykiske tilstand ikke er i stand til å gi et uttrykkelig samtykke, og det må antas at pasienten ville gitt slikt samtykke dersom han eller hun hadde vært i stand til det. Forskriftsforslaget opprettholder kravet til avtale mellom virksomheter som gir hverandre tilgang til pasientopplysninger, men vilkårene for å kunne inngå slik avtale er skjerpet. Forskriftsforslaget krever at begge virksomheter har tekniske løsninger som kan avgrense tilgangen til å omfatte strukturert klinisk informasjon relatert til forespørselen. Det kan bare gis tilgang til opplysninger som det på forhånd er vurdert kan deles med andre. Videre kreves at en forespørsel om og tilgang til helseopplysninger i annen virksomhet skal skje via autorisasjons- og autentiseringsmekanismer i regi av egen virksomhet. Forespørsel og tilgang til helseopplysninger kan bare omfatte én person om gangen. Ved behov for gjentatt tilgang til helseopplysninger om samme pasient skal det gjøres en ny forespørsel. I motsetning til forskriften som ble sendt på høring i oktober 2008, inneholder forslaget to bestemmelser om sperring av helseopplysninger.

Under Stortingets behandling av helseregisterloven ble det i helseregisterloven § 13 sjettede ledd fastslått at den registrerte har rett til innsyn i logg fra behandlingsrettet helseregister om hvem som har hatt tilgang til helseopplysninger om ham eller henne. Forslaget til forskrift følger dette opp med krav om dokumentasjon av tilgang til pasientopplysninger i behandlingsrettede helseregister og utdypende bestemmelser om innsynsretten.

I arbeidet med forskriften har departementet lagt stor vekt på å få frem et regelverk som er godt balansert mellom hensynet til nødvendigheten av at pasientopplysninger skal være raskt tilgjengelige når det er nødvendig for helsehjelp til pasienten, og hensynet til pasientens rett til vern om opplysningene. Det er avgjørende for tilliten til helsetjenesten

at pasienter kan føle seg trygge på at sensitive opplysninger ikke kommer uvedkommende i hende. Forskriften innebærer at virksomhetene må gjøre tilpasninger i elektroniske systemer og organisatoriske og administrative rutiner for at kravene i forskriften skal etterleves. Dette vil kreve en god del arbeid fra virksomhetenes side. Reglene i forskriften må imidlertid også være praktikable og til hjelp for helsepersonell i deres arbeid med å gi helsehjelp til pasienten. Departementet ba spesielt om at høringsinstansene tok til vurdering om forskriften ivaretar denne balansen.

Høringsfristen var 10. september 2010 og flere instanser avga høringsuttalelser.²⁸¹

Datatilsynet viste i sin høringsuttalelse blant annet til at EMK artikkel 8 forplikter staten til å sørge for et effektivt vern om pasienters privatliv i form av et system som gir sikker beskyttelse mot uberettiget innsyn i og flyt av helseopplysninger. Denne sikringsplikten omfatter også vern mot krenkelser av tredjemenn som ikke handler på vegne av det offentlige, for eksempel privat ansatt helsepersonell. Datatilsynet påpekte at høringsnotatet i liten grad redegjør for hvordan man skal sikre etterlevelse av regelverkets krav og etterspurte nærmere klargjøring blant annet om minstekrav til systemer for tilgang på tvers, hvilke opplysninger det gis tilgang til og arbeidet med regional og nasjonal kjernejournal.

Flere av høringsinstansene pekte på at gjennomføringen av forskriften, inkludert oppdatering av elektroniske systemer og sikring av administrative og organisatoriske rutiner, vil kreve betydelige investeringer og ressurser.

9.3 Høyesterettsdom om vern av privatlivets fred i lokalhistorisk bok

Høyesterett avsa 2. mars 2010 dom i en sak som gjaldt spørsmål om krenkelse av privatlivets fred ved utgivelse av en lokalhistorisk bok om småbruk, sett i lys av EMK artikkel 8 og 10.²⁸²

Flere sider i boken omhandlet forfatteren B sitt eget småbruk, inkludert hans samliv og separasjon fra daværende ektefelle A. A gikk til søksmål med krav om forbud mot distribusjon av boken og oppreisning for krenkelse av privatlivets fred, jf. skadeserstatningsloven § 3-6 og straffeloven § 390 første ledd. For Høyesterett var spørsmålet om boken på en

281 Høringsuttalelsene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing-av-forslag-til-forskrift-om-infor/horingsuttalelser.html?id=612028>

282 HR-2010-390-A, publisert i Rt. 2010 s. 258.

rettsstridig måte krenket As privatliv ved å omtale personlige eller huslige forhold.

Høyesterett pekte innledningsvis på at saken skilte seg fra Rt. 2007 s. 687 (Big Brother-dommen), Rt. 2008 s. 489 (Plata-dommen) og Rt. 2008 s. 1089 (bryllupsfoto-dommen).²⁸³ I motsetning til disse sakene gjaldt denne saken omtale i en lokalhistorisk bok av en person uten offentlig interesse. Boken ga heller ikke noe bidrag til en offentlig debatt av allmenn interesse.

Høyesterett vurderte først om boken inneholdt personlige opplysninger som objektivt sett hadde en viss grad av sensitivitet og som dermed var omfattet av begrepet privatlivets fred. Retten pekte på bokens skildringer av uenighet mellom ektefellene om dyrehold, ekteskapskrise og tvister i forbindelse med skilsmissen, og konkluderte med at fortellingen omhandlet personlige eller huslige forhold.

Det neste spørsmålet for Høyesterett var om omtalen i boken av disse forhold innebar en rettsstridig krenkelse av privatlivets fred. Med henvisning til ovenfornevnte rettspraksis uttalte Høyesterett at dette berodde på en totalvurdering av fremstillingen, sett i lys av kontekst og situasjon, der hensynet til personvernet måtte avveies mot yringsfriheten. EMK artikkel 8 om respekt for privatlivet og EMK artikkel 10 om yringsfrihet var sentrale bestemmelser og skadeserstatningsloven § 3-6 og straffeloven § 390 måtte tolkes i samsvar med disse.

Høyesterett uttrykte videre at det ved rettstridsvurderingen spilte en rolle om opplysningene var nærgående og intime, negative eller positive for den omtalte, riktige eller sjikanøse. Videre bemerket Høyesterett at rettstridsvurderingen baserte seg på en objektiv norm – As personlige opplevelse av å ha fått sitt privatliv krenket var ikke tilstrekkelig til å fastslå rettsstrid. Også hensynet til yringsfriheten var av betydning ved utformingen av lokalhistoriske fremstillinger. Skildring av hverdagslivet i bygdene hadde etter Høyesteretts mening kulturhistorisk verdi, og allmenne interesser tilsa at historiene ble gjort så levende som mulig, også ved hjelp av personomtaler. Høyesterett viste videre til at forfatterens omtale av samlivet på gården fremstod som en subjektiv fremstilling og at A ikke hadde noen beskyttelse mot å bli omtalt i sin tidligere ektemanns beretning fra livet på gården.

Med dette som utgangspunkt tok Høyesterett for seg de ulike partiene i boken som omhandlet samlivet mellom A og B. Fremstillingen av samlivet og ekteskapsbruddet var etter Høyesteretts mening fri for intime detaljer, allerede godt kjent i lokalmiljøet og beskrev forhold ty-

283 HR-2007-823-A, HR-2008-647-A, HR-2008-1480-A.

pisk for samlivsbrudd. Omtalen av uenighetene rundt husdyrholdet formidlet et negativt inntrykk av A, men kunne ikke anses som rettsstridig, da den ikke omfattet spesielt følsomme opplysninger, nærgående formuleringer eller nedsettende karakteristikk. Ufordelaktige beskrivelser av personer kunne ikke uten videre være rettsstridige og bokens innhold og form lå etter Høyesteretts oppfatning innenfor den frihet historieskriveren eller selvbiografen hadde til å beskrive personer som hadde deltatt i ens liv og levnet. Høyesterett pekte på at konstatning av rettsstrid i denne saken ville ha store konsekvenser for særlig biografiske og historiske fremstillinger i sin alminnelighet. På denne bakgrunn konkluderte Høyesterett med at rettsstridskravet ikke var oppfylt, og B ble derfor frifunnet.

På bakgrunn av at saken gjaldt spørsmål om krenkelse av privatlivets fred som ikke tidligere hadde vært forelagt Høyesterett, og B sin innrømmelse av at omtalen av A kunne hatt en annen form, ble A fritatt for kostnadsansvar.

9.4 Høyesterettskjennelse om gjenåpning av ærekrenkelsessak etter EMD-avgjørelse

Høyesterett avsa 7. april 2010 kjennelse i en sak som gjaldt krav om gjenåpning av sivil sak mellom to private parter på grunnlag av en dom fra EMD i samme saksforhold, jf. tvisteloven § 31-4 bokstav b og EMK artikkel 46²⁸⁴

Ved Høyesteretts dom i Rt. 2005 s. 1677 ble Fædrelandsvennen AS, den daværende sjefsredaktøren og en journalist frifunnet for As krav om oppreisning for ærekrenkelse etter skadeserstatningsloven § 3-6.²⁸⁵ Kravet hadde sin bakgrunn i at avisen hadde fremstilt A som mulig gjerningsmann i den såkalte Baneheia-saken, hvor to mindreårige jenter ble voldtatt og drept. A klaget Norge inn for EMD, som fant at det forelå krenkelse av As rett til respekt for privatliv etter EMK artikkel 8 og tilkjente A 19.000 euro i oppreisning fra staten.²⁸⁶

Med henvisning til EMDs dom begjærte A gjenåpning av saken fra 2005, jf. tvisteloven § 31-4 bokstav b. A gjorde blant annet gjeldende at senere praksis fra EMD måtte forstås slik at gjenåpning som utgangspunkt skulle finne sted når en nasjonal avgjørelse var basert på en krenkelse av konvensjonen. Selv om A ved EMDs dom hadde fått oppreisning for konvensjonskrenkelsen, mente han krenkelsen ikke var fullt ut reparert før avisen selv ble pålagt et oppreisningsansvar. A ned-

²⁸⁴ HR-2010-564-A, publisert i Rt. 2010 s. 396.

²⁸⁵ HR-2005-1949-A.

²⁸⁶ Application no. 28070/06.

la påstand om gjenåpning. De saksøkte bestred As påstand, blant annet fant de det problematisk at gjenåpning i tilfelle ville finne sted på grunnlag av en rettsavgjørelse de saksøkte ikke hadde vært parter i. Videre ble det gjort gjeldende at gjenåpningsadgangen i tvisteloven ikke var gitt for å oppfylle en folkerettslig forpliktelse, men for å sikre at en konstatert folkerettskrenkelse ble reparert. De saksøkte mente krenkelsen fullt ut var reparert ved EMDs dom, og det ble bestridt at A kunne fremme separat krav mot dem.

Høyesterett henviste innledningsvis til EMK artikkel 46 som forplikter medlemsstatene til «å rette seg etter Domstolens endelige dom i enhver sak de er parter i». Retten uttalte at denne bestemmelsen innebar at medlemsstatene ved konstatering av konvensjonskrenkelse, ikke bare pliktet å avslutte krenkelsen, men også å reparere følgene av krenkelsen så langt som mulig. Det var imidlertid opp til medlemsstatene selv å avgjøre på hvilken måte de vil følge opp sine forpliktelser etter artikkel 46. Høyesterett uttalte at det ikke av EMDs praksis kan utledes noen alminnelig plikt for medlemsstatene til å sørge for gjenåpning av domsavgjørelser for at reparasjonsplikten skal være oppfylt.

Høyesterett fant videre at tvisteloven § 31-4 bokstav b skal forstås slik at gjenåpning også kan skje i saker mellom private parter. Blant annet begrunnet i hensynet til dommers rettskraftvirkninger, fant Høyesterett at bestemmelsen fikk anvendelse bare så langt gjenåpning var nødvendig for reparasjon av krenkelsen, men ikke utover dette. I den konkrete vurderingen fant retten at det forhold at EMD hadde konstatert brudd på artikkel 8 i seg selv var et forhold som bidro til reparasjon av krenkelsen. Etter at A i tillegg var tilkjent 19 000 euro i oppreisning, forelå det etter rettens syn ingen ytterligere krenkelse som kunne gi grunnlag for gjenåpning. As anførsel om at han hadde et selvstendig krav om oppreisning mot avisen ble således ikke tatt til følge. Begjæringen om gjenåpning ble forkastet.

9.5 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.²⁸⁷ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. NGO-forum tok i

²⁸⁷ Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

sin supplerende rapport opp enkelte problemstillinger knyttet til vilkårene for familiegjenforening.²⁸⁸

9.6 EMDs dom i Aune mot Norge

EMD avsa 28. oktober 2010 dom i saken *Aune mot Norge*.²⁸⁹

Spørsmålet i saken var om klagerens tap av foreldreansvar for eget barn og fosterforeldrenes adopsjon var i samsvar med EMK artikkel 8. Domstolen konkluderte med at det ikke forelå krenkelse av EMK.

Klageren var biologisk mor til A, en gutt som var født i februar 1998. I august 1998 ble A plassert i fosterhjem som følge av klageren og farens rusavhengighet og mistanke om barnemishandling. I april 2005 vedtok fylkesnemnda å frata klageren foreldreansvaret, og samtykket til fosterforeldrenes adopsjon. Klageren klaget vedtaket inn for domstolene, men i avgjørelse av 20. april 2007 stadfestet Høyesterett tingrettens dom om å opprettholde fylkesnemndas vedtak.²⁹⁰ Det sentrale vurderingstemaet for Høyesterett var om adopsjonen ville være til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-20 bokstav b. Høyesterett la blant annet vekt på at fosterhjems plasseringen hadde vart lenge og måtte fortsette i lang tid, at A var i en sårbar situasjon og hadde behov for trygghet og tilhørighet, at A hadde uttrykt ønske om å bli adoptert, at samværet med biologisk mor med stor sikkerhet ville bli ivaretatt og at As far samtykket til adopsjonen av hensyn til As beste. Høyesterett viste avslutningsvis til den sakkyndiges uttalelse om at adopsjonen, sett i lys av As tilhørighet og tilknytning til fosterforeldre, ville «anerkjenne hans fulle rett til å være barn av sine foreldre».

Klageren anførte at vedtaket om å frata henne foreldreansvaret og samtykket til adopsjon utgjorde en krenkelse av hennes rett til respekt for familieliv under artikkel 8. Staten imøtegikk klagerens anførsler.

Domstolen konstaterte innledningsvis at partene var enige om at det forelå et inngrep i klagerens rett til respekt for familieliv under konvensjonens artikkel 8. Spørsmålet i saken var om dette inngrepet var rettferdiggjort i samsvar med artikkel 8(2). Domstolen slo fast at inngrepet var hjemlet i lov og forfulgte det legitime formål å beskytte andres rettigheter. Den sentrale problemstillingen var om det var nødvendig i et demokratisk samfunn å erstatte fosterhjemsordningen med mer vidtrekkende tiltak, nemlig fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. Med

²⁸⁸ Den supplerende rapporten er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs101.htm>

²⁸⁹ Application no. 52502/07.

²⁹⁰ HR-2007-732-A, publisert i Rt. 2007 s. 561.

henvisning til blant annet *Johansen mot Norge* bemerket Domstolen at slike tiltak bare måtte anvendes i ekstraordinære tilfeller og bare kunne rettfærdiggjøres hvis de var motivert av det overordnede hensynet til barnets beste.²⁹¹

Domstolen viste til at fosterforeldrene hadde vist seg skikket til å oppdra A og at A hadde fått en tilknytning til fosterhjemmet. Videre viste Domstolen til at både Høyesterett og lagmannsretten hadde funnet klageren uegnet til å gi forsvarlig omsorg til A. Den la vekt på at A, nå tolv år gammel, hadde bodd nesten hele livet i fosterhjem. I de seks månedene A hadde bodd med klageren etter fødselen, ble han forsømt. Kontakten mellom klageren og A var sporadisk de første årene, men ble mer regelmessig etter hvert, med ett møte i 2005 og to årlige møter i de neste etterfølgende årene. De sosiale båndene mellom klageren og A var derfor begrenset og dette måtte få betydning for i hvilken grad hennes rett til respekt for familieliv skulle beskyttes i bedømmelsen av inngrepets nødvendighet. Domstolen viste videre til at fosterhjemsordningen uansett ville vare i lengre tid og at A hadde behov for trygghet og stabilitet. Domstolen mente videre at adopsjonen ville motvirke den usikkerhet og spenning som, til tross for at klageren aksepterte at det var i As interesse å vokse opp i fosterhjemmet, lå latent i forholdet mellom fosterforeldrene og klageren. Med henvisning til Høyesteretts vurderinger fant Domstolen ikke grunnlag for å betvile at adopsjon også var i tråd med As ønske. På denne bakgrunn kom Domstolen til at det forelå ekstraordinære omstendigheter i denne saken som kunne rettfærdiggjøre de omtvistede tiltakene.

Domstolen tok så til vurdering avveiningen av klagerens interesse i å beholde samværsretten med A opp mot hensynene for adopsjon. Den viste til Høyesteretts avgjørelse, hvor retten fant at fosterforeldrene hadde tilrettelagt for kontakt mellom A og klageren i større utstrekning enn de var pliktige til. Videre hadde samtlige nasjonale instanser og sakkyndige kommet til at fosterforeldrene også etter adopsjonen ville legge til rette for kontakt mellom klageren og A. Denne antakelsen ble bekreftet av at kontakten mellom klageren og A fortsatte på samme nivå også etter Høyesteretts avgjørelse. De nasjonale myndigheters konklusjon om at hensynene for adopsjon oppveide klagerens interesse i samværsrett, fant Domstolen i lys av dette rimelig.

På denne bakgrunn fant Domstolen at vedtaket om adopsjon og fratagelse av foreldreansvar var relevant og tilstrekkelig begrunnet, og, med henblikk på statens skjønnsmargin, proporsjonalt i forhold til det legitime formål å beskytte As beste. Domstolen konkluderte med at artikkel 8 ikke var krenket.

291 Application no. 17383/90.

9.7 Sak i media: Ambassadesaken – påstand om ulovlig overvåking

Onsdag 3. november 2010 ble det i TV2s fjernsynssendte nyhetssending fremsatt påstander om at tidligere ansatte i politiet og Forsvaret på oppdrag fra den amerikanske ambassaden i Oslo drev med ulovlig overvåking av norske borgere.²⁹² Denne aktiviteten skal ha pågått siden 2000 og ble drevet av ambassadens *Surveillance Detection Unit* (SDU) fra et bygg rett ved ambassaden i sentrum av Oslo. Ifølge TV2 skulle SDU-agentene oppdage og overvåke nordmenn som kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko mot ambassaden. Detaljerte opplysninger om flere hundre personer, slik som navn, fødselsnummer, far og mors navn, arr, merker og tatoveringer, skal ha blitt registrert i det amerikanske utenriksdepartementets database *Security Incident Management and Analysis System* (SIMAS). I et intervju med TV2 den 1. november 2010 uttalte en pressetalsmann fra det amerikanske utenriksdepartementet at USA har et sikkerhetsprogram for avdekking av spianing rettet mot amerikanske utenriksstasjoner, inkludert ambassaden i Oslo. Ifølge pressetalsmannen var dette sikkerhetsprogrammet både klarert med og utført i samarbeid med norske myndigheter.

Justisminister Knut Storberget redegjorde for Stortinget den 17. november om den såkalte ambassadesaken.²⁹³ Justisministeren gikk gjennom sakens faktiske sider, internasjonal og nasjonal rett og norske myndigheters befatning med saken. Han konkluderte med at ambassaden hadde lov til å etablere en sikkerhetsenhet med lokaler utenfor ambassaden som kunne bedrive observasjon, nedtegne informasjon og ta bilder og lagre lovlig innhentet informasjon i ambassadens database. Han opplyste videre at norske politimyndigheter var kjent med at ambassaden bedrev slik aktivitet, men hevdet at amerikanske myndigheter ikke hadde orientert Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet eller Utenriksdepartementet om dette. Justisministeren opplyste også at det var kommet frem opplysninger som ga grunn til å stille spørsmål om agenter tilknyttet SDU hadde gått utover den alminnelige handlefriheten. Dette var det imidlertid opp til den av Riksadvokaten igangsatte etterforskning ved Østfold politidistrikt å ta stilling til. Videre orienterte han om at påtalemyndigheten fortløpende vurderte å iverksette etterforskning på grunnlag av opplysninger om at tjenestemenn i politiet skulle ha brutt taushetsplikten.

Justisminister Storberget informerte at han ville vurdere behov for og igangsette en rekke tiltak, blant annet en gjennomgang av Politidirek-

292 Omtalt på TV2s nettsider, se <http://www.tv2nyhetene.no/innenriks/her-drev-usa-systematisk-overvaakning-av-nordmenn-3332987.html>

293 Justisministerens redegjørelse er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/14570538/redegjorelse_KS.pdf

toratet og Politiets sikkerhetstjenestes informasjonsplikt overfor Justisdepartementet, formalisering av rapportering av kontakt mellom norske myndigheter og andre staters representanter, tydeliggjøring av rammeverket for sikkerhetsstyrkens oppgaver utenfor ambassadens område, innføring av karantenebestemmelser for enkelte yrkesgrupper og tydeliggjøring av de etiske retningslinjene for polititjenestemenn.

Både Østfold politidistrikt og Spesialenheten for politisaker hadde ved utgangen av 2010 iverksatt, men ikke avsluttet, etterforskning av saksforholdet.

10. RETTEN TIL TANKE-, TROS- OG LIVSSYNSFRIHET

Aktuelle saker i 2010 er endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse (10.1), høring om endringer i gravferdsloven og kirkeloven for bedre å tilrettelegge for religiøse og livssynsmessige minoriteters behov ved gravferd (10.2), lovforslag om regulering av religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolene (10.3), uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda om bruk av religiøse hodeplagg i politiet (10.4). I tillegg har regjeringen nedsatt et utvalg som skal gjennomgå statens tros- og livssynspolitik (10.5).

Internasjonale kilder

Alle har rett til tanke-, samvittighets-, tros- og livssynsfrihet. Rettigheten er beskyttet i EMK artikkel 9 og SP artikkel 18. Dette omfatter både rett til å bekjenne seg til eller anta religion eller tro etter eget valg, og rett til å utøve sin religion eller tro gjennom handling. Retten til fritt å bekjenne seg til religion eller tro og til å velge religion eller tro kan ikke innskrenkes. Retten til å utøve religion eller tro kan innskrenkes, men slike begrensninger må være foreskrevet ved lov, fremme legitime samfunnsmessige formål som er presisert i konvensjonene, og være nødvendige i et demokratisk samfunn.

Barns tanke- og trosfrihet er særskilt beskyttet av BK artikkel 14. Bestemmelsen anerkjenner samtidig foreldrenes rett til å veilede barnet i utøvelsen av rettigheten. EMK første protokoll artikkel 2, SP artikkel 18 nr. 4 og ØSK artikkel 13 nr. 3 omhandler rett til undervisning i samsvarende med foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning.

Norsk lovgivning

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

Grunnloven § 2 første ledd beskytter visse aspekter ved tros- og livssynsfriheten, men den rekker i henhold til norsk rettsteori ikke like langt som det vernet som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Ytterligere regulering følger av alminnelig lov, særlig lov om Den norske kirke og lov om trdomssamfunn og ymist anna.

10.1 Endringer i barnehageloven som følge av ny formålsbestemmelse

Den 14. juni 2010 ble det vedtatt endringer i barnehageloven.²⁹⁴ Bakgrunnen for endringen var Stortingets vedtak 5. desember 2008 om å endre formålsbestemmelsen for barnehagen og for opplæringen.²⁹⁵ Formålsbestemmelsen for opplæringen trådte i kraft 1. januar 2009, men for at formålsbestemmelsen for barnehageloven skulle kunne tre i kraft var det nødvendig å foreta endringer i enkelte andre bestemmelser i barnehageloven. Høsten 2009 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til endringer på høring og fremmet våren 2010 Prop. 105 L (2009–2010) om endringer i barnehageloven, som ble vedtatt av Stortinget.²⁹⁶

Endringene innebærer at adgangen for private barnehager til å unnta seg fra deler av formålsbestemmelsen i barnehageloven videreføres. Unntaksadgangen gir private barnehager en mulighet til å bestemme at verdiene i formålsbestemmelsen ikke skal forankres i kristen og humanistisk arv og tradisjon.²⁹⁷ Det er også videreført en adgang til å vedtektsfeste særlige bestemmelser om livssynsformål som et tillegg til formålsbestemmelsen. Endringen gir imidlertid ikke adgang til å unnta seg fra verdiene i formålsbestemmelsen som er forankret i menneskerettighetene. Alle barnehager i Norge, uansett eierforhold, er forpliktet til å drive barnehagen i samsvar med dette felles verdigrunnlaget. Videre innebærer endringene en lovfesting av barnehagenes plikt til å innta formålsbestemmelsen i vedtektene.²⁹⁸

Endringene trådte i kraft 1. august 2010.

²⁹⁴ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.

²⁹⁵ Ot.prp. nr. 15 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnehageloven (Om formålet med barnehagen)* og Ot.prp. nr. 46 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova (Om formålet med opplæringen)*. Se også *Årbok 2009* s. 104.

²⁹⁶ Innst. 273 L (2009–2020). Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2492230/PDFS/PRP200920100105000DDDPDFS.pdf>

²⁹⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager ny §1 a.

²⁹⁸ Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager § 7 fjerde ledd bokstav b.

10.2 Høring om endringer i gravferdsloven og kirkeloven

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet sendte 30. juni 2010 på høring forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven.²⁹⁹

Formålet med endringsforslagene er å legge bedre til rette for religiøse og livssynsmessige minoriteters behov ved gravferd. Forslagene til endringer i gravferdsloven går i hovedsak ut på å legge til en faneparagraf som tydeliggjør at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn og at gravferdslovens navn og begrepsbruk gjøres livssynsnøytral. Departementet tar i tillegg opp enkelte andre forslag til endringer i gravferdsloven og kirkeloven, blant annet forslag om en ny hjemmel til å innhente politiattest for ansatte og frivillige innenfor Den norske kirke.

I høringsbrevet gjør departementet særskilt oppmerksom på at spørsmålet om livssynsnøytrale seremonirom til bruk for ulike livsfaseriter utredes av Kulturdepartementet, som har ansvar for tros- og livssynsspørsmål i sin alminnelighet.

Høringsfristen var 15. september 2010, og saken var ved utgangen av 2010 under behandling i departementet.

10.3 Høring om bruk av religiøse plagg i domstolene

Domstoladministrasjonen sendte 28. september 2009 ut på høring forslag om å regulere bruken av religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolene.³⁰⁰ Utredningen og forslaget har sin bakgrunn i debatten som oppstod i 2009 om bruk av hijab i politiet.³⁰¹

I høringsnotatet foreslår Domstoladministrasjonen at fagdommere og enkelte andre aktører i domstolene, i situasjoner når de i henhold til kappeforskriften³⁰² skal bære kappe eller uniform, ikke må «framtre på en måte som er egnet til å bli oppfattet som en tilkjennevisning av [deres] eventuelle religiøse og politiske tilhørighet eller holdning til religiøse og politiske spørsmål for øvrig». Endringen er foreslått som ny § 4 i kappeforskriften.

Hovedhensynet bak ønsket om en regulering er, ifølge høringsnotatet, hensynet til domstolenes objektivitet og nøytralitet. Aktørene i domstolene skal i utgangspunktet bruke sine egne private (sivile) plagg,

299 Høringsnotatet er tilgjengelig på

http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Kirke/Gravferd_hoeringsnotat.pdf

300 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Prosjekter%20%20utviklingstiltak/høringsnotat%20hijab.doc>

301 Omtalt i *Årbok 2009* s. 35 flg.

302 Forskrift 23. juni 1995 nr. 557 om bruk av rettskapper m.v. ved domstolen.

unntatt i bestemte situasjoner hvor enkelte aktører skal bruke kappe. Det er derfor etter gjeldende regelverk ikke noe forbud mot bruk av religiøst og politisk hodeplagg mv. i domstolene.

Høringsfristen var 15. januar 2010.

Norsk senter for menneskerettigheter etterspurte i sitt høringsinnspill en mer inngående vurdering av forslaget opp mot Norges menneskerettighetsforpliktelser, og stilte – i likhet med Likestillings- og diskrimineringsombudet – spørsmål om den foreslåtte reguleringen er nødvendig for å ivareta domstolenes objektivitet.³⁰³ Senteret stilte seg videre kritisk til at norske myndigheter har valgt en sak-til-sak-tilnærming til problemstillingen om bruk av religiøse hodeplagg innen ulike samsfunnsområder. Senteret oppfordret på denne bakgrunn norske myndigheter til å legge til rette for en åpen, prinsipiell og helhetlig debatt som kan utgjøre grunnlag for en prinsipiell regulering av bruk av religiøst, politisk og kulturelt betinget klesdrakt og symboler.

Domstoladministrasjonens styre behandlet saken 14. juni 2010 og fattet, på bakgrunn av de innvendinger som kom frem under høringen, vedtak om at det ikke var riktig å gå videre med forslaget.³⁰⁴

10.4 Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om religiøse hodeplagg i politiet

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 20. august 2010 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om politiets uniformsreglement var i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.³⁰⁵ Saken gjaldt hvorvidt bruk av religiøse hodeplagg skulle tillates under utdanning og i tjeneste i politiet.³⁰⁶

Politiets uniformsreglement³⁰⁷ forbyr bruk av sivile plagg og effekter i tilknytning til uniformen, noe som innebærer at hijab – i likhet med

303 SMRs høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Høringer/Norsk%20senter%20for%20menneskerettigheter.pdf>

LDOs høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Høringer/Likestillings-%20og%20diskrimineringsombudet.pdf>

304 Domstoladministrasjonens vedtak er tilgjengelig på <http://www.domstol.no/no/Nyhetsarkiv/2010/Ikke-behov-for-forbud-mot-politisk-betingede-plagg-og-symboler-i-domstolene/>

305 Sak 08/2010, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no Likestillings- og diskrimineringsombudet avga uttalelse i saken 18. januar 2010, med samme konklusjon som nemnda.

306 Omtalt i *Årbok 2009* s. 35–36.

307 Uniformsreglement for politi- og lensmannsetaten, vedtatt ved kongelig resolusjon 5. august 1994, tilgjengelig på http://www.pdmt.politiet.no/publikasjoner/reglement/politi/600000_police_dress_regulations/index.htm

andre sivile plagg og effekter – ikke er tillatt brukt sammen med uniformen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet braketesaken innfor nemnda,³⁰⁸ etter at Justis- og politidepartementet besluttet ikke å endre reglementet ut fra en politisk vurdering og etter en tolkning av at reglementet var i tråd med internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgivning.

Det rettslige utgangspunktet for nemndas vurdering var EMK artikkel 9, jf. artikkel 14 sett i sammenheng med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3. Etter en konkret vurdering kom nemnda til at vurderingstemaene etter EMK og diskrimineringsloven i høy grad var sammenfallende og at konvensjonsbestemmelsene tolket i lys av EMDs praksis ikke ga noen klar løsning i saken. Nemnda uttalte at hvorvidt uniformsreglementet bør åpne for bruk av religiøse hodeplagg, sannsynligvis lå innenfor statens skjønnsmargin, slik at det var adgang til å ta hensyn til nasjonale forhold. Nemnda valgte på denne bakgrunn å begrense seg til en vurdering av om uniformsreglementet var i strid med diskrimineringsloven og likestillingsloven.

Det var ikke omtvistet at reglementet innebar et inngrep i religionsfriheten. Nemnda la også til grunn at reglementet innebar en indirekte forskjellsbehandling i og med at personer som bærer hijab eller andre religiøse hodeplagg ble stilt i en svakere stilling enn andre søkere til politiyrket. Nemnda bemerket at reglementet i utgangspunktet var kjønnsnøytralt, men at det ville ha en indirekte kjønnsdiskriminerende effekt i og med at kvinner utgjorde den klart største gruppen blant dem som bruker religiøse hodeplagg i Norge. Spørsmålet var derfor om vilkårene for unntakene i diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd og likestillingsloven § 3 fjerde ledd var oppfylt. For at forskjellsbehandlingen skulle være lovlig, måtte den ha et saklig formål, middelet måtte være nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

Nemnda fant at formålet med forbudet, nemlig at uniformen skulle uttrykke nøytralitet og likhet, utvilsomt var et saklig formål. Nemnda fant imidlertid ikke at departementet hadde godtgjort at forbudet var nødvendig for å opprettholde tilliten til norsk politis nøytralitet, eller for å opprettholde ro og orden. Nemnda viste blant annet til at det var en uttalt målsetning at politiet skulle avspeile det norske samfunnet på en god og pålitelig måte og at med et multikulturelt og mangfoldig samfunn var det nødvendig at også politiet representerte det samme. At mangfoldet også ble synliggjort utad i form av uniformstilpassede religiøse hodeplagg, ville ifølge denne målsetningen derfor øke, ikke redusere tilliten til politiet i samfunnet. Nemnda fant etter dette at departe-

308 Sak 08/1528, tilgjengelig på www.ldo.no

mentet ikke hadde sannsynliggjort at det var nødvendig å ha et forbud mot religiøse hodeplagg i uniformsreglementet.

Nemnda konkluderte på denne bakgrunn med at politiets uniformsreglement var i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3. Uttalelsen var enstemmig.

Justisminister Storberget gikk kort etter at uttalelsen ble avsagt ut i media og sa at det ikke ble aktuelt å endre uniformsreglementet.

10.5 Nytt utvalg for tros- og livssynspolitikk

Regjeringen nedsatte den 25. juni 2010 et offentlig utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk.

Ifølge regjeringen er bakgrunnen at forholdet mellom stat, samfunn, individ, religion og livssyn i stadig sterkere grad har kommet på den politiske dagsordenen i Norge og at flere aktører har pekt på behovet for en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk. Spørsmålene som utvalget skal ta for seg handler blant annet om hvilket ansvar offentlige myndigheter, samfunnet og individene har for religion og livssyn, og om hvilken rolle tro og livssyn bør ha i ulike offentlige rom.

Utvalget har fått i mandat å vurdere behovet for samordning av lov- og regelverk og forvaltning på ulike samfunnsområder for å sikre en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk, og komme med forslag til tiltak for bedre samordning.³⁰⁹ Videre skal det vurdere ordninger for tilskudd, registrering av trossamfunn og offentligrettslige funksjoner i tros- og livssynssamfunn. Utgangspunkt skal tas i at statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å sikre og beskytte tros- og livssynsfriheten, slik denne er forankret i internasjonale konvensjoner og nasjonal rett.

Utvalget ledes av Sturla Stålsett og skal legge frem sin utredning innen utgangen av 2012.

11. RETTEN TIL MENINGS- OG YTRINGSFRIHET

Aktuelle saker i 2010 var blant annet opphevelse av konsesjonsordningen for omsetning av video (11.1), to høyesterettsavgjørelser om henholdsvis hensynsløs adferd og pressenes kildevern (11.2–11.3), uttalelse fra Sivilombudsmannen om en skriftlig advarsel etter publisering av

³⁰⁹ Mandatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivilighet/Tro-og_livssyn/PRM-52-10-Utvalg_for_gjennomgang_av_tros-og_livssynspolitiken-MANDAT.pdf

en kronikk (11.4), avvisningsavgjørelse fra EMD om rettergangsbøt og ytringsfriheten (11.5), og overlevering av mediestøtteutvalgets utredning NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* (11.6).

Internasjonale kilder

SP artikkel 19 og EMK artikkel 10 slår fast at enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep og til ytringsfrihet. Ytringsfriheten omfatter rett til å motta og meddele opplysninger og ideer av alle slag. Ytringsfriheten kan – i motsetning til meningsfriheten – gjøres til gjenstand for visse begrensninger. I så fall kreves det at inngrepet i ytringsfriheten følger av lov, at det er nødvendig i et demokratisk samfunn og at det søker å realisere formål som er nevnt i bestemmelsene. Kravet om at inngrepet må være nødvendig, medfører også et krav om forholdsmessighet. Barns ytringsfrihet er i tillegg beskyttet av BK artikkel 13.

Norsk lovgivning

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

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100.

11.1 Opphevelse av konsesjonsordningen for omsetning av video

Stortinget vedtok 14. juni 2010 endring i film- og videogramloven.³¹⁰ Endringen innebærer at konsesjonsordningen for omsetning av video i næring blir opphevet.

I henhold til gjeldende film- og videogramlov § 2 første ledd må «omsetning av film eller videogram i næring [...] ikke skje utan løyve frå kommunestyret eller den kommunestyret har gitt fullmakt». En slik konsesjonsordning på medieområdet innebærer at en viss type ytringer ikke kan formidles uten forhåndsgodkjenning fra myndighetene. Dette var ifølge kultur- og kirke departementet en svært inngripende form for regulering, som derfor ble foreslått opphevet.³¹¹

Endringen trer i kraft 1. januar 2011.

11.2 Høyesterettsdom om hensynsløs adferd og ytringsfrihet

Høyesterett avsa 29. juni 2010 dom i sak som gjaldt rekkevidden av straffeloven § 390a om krenkelse av en annens fred ved hensynsløs

³¹⁰ Lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram.

³¹¹ Forslaget er omtalt i *Årbok 2009* s. 107–108.

adferd, sett i lys av vernet om ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 og grunnloven § 100.³¹²

A hadde i løpet av en tomånedperiode daglig sendt tekstmeldinger til B, direktøren i Utlendingsnemnda, angående hjemsendelsen av asylsøkere til Afghanistan. A ble i lagmannsretten dømt for overtredelse av straffeloven § 390a, for ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd å ha krenket en annens fred. Ankebehandlingen i høyesterett gjaldt lovanvendelsen under skyldspørsmålet.

Høyesterett vurderte først om As opptreden falt inn under straffeloven § 390a, og var enig med A i at spørsmålet måtte bero på en konkret helhetsvurdering. Førstvoterende presiserte at hun ikke var i tvil om at meldingene ble sendt ut fra et sterkt engasjement for de afghanske asylsøkerne og i frustrasjon over norsk flyktningpolitikk, men at dette ikke utelukket at forholdet falt inn under § 390a. Det ble vist til det store antallet meldinger, sendt daglig over et lengre tidsrom. Førstvoterende uttalte at den vedvarende påpekningen av at B ville bli holdt personlig ansvarlig, og også av et ukjent «vi», var egnet til å skape utrygghet hos mottakeren, noe det også gjorde. Selv om B var direktør for Utlendingsnemnda, gikk det, ifølge førstvoterende, en grense. Også personer i slike stillinger hadde behov for vern mot plagsom opptreden som krenket deres fred. Retten fant etter en konkret helhetsvurdering at As opptreden falt inn under straffeloven § 390a om hensynsløs atferd.

Spørsmålet etter dette var om en domfellelse etter straffeloven § 390a innebar et utilsatelig inngrep i ytringsfriheten. A hadde gjort gjeldende at et slikt inngrep ikke var nødvendig i et demokratisk samfunn, og derfor i strid med EMK artikkel 10, jf. artikkel 10 nr. 2. Det var i denne sammenheng vist til at ytringene var fremsatt i aktverdig hensikt i en sak med allmenn interesse – hvor tidsperioden sammenfalt med en langvarig demonstrasjon mot politikken.

Høyesterett fant at verken EMK artikkel 10 eller Grunnloven § 100 var til hinder for domfellelse etter § 390a i dette tilfellet. Førstvoterende fremhevet at A hadde full anledning til offentlig å ytre sin mening om hjemsendelsen av de afghanske asylsøkerne og om Bs rolle i dette – hvilket hun også gjorde. Høyesterett fant imidlertid at A ikke hadde anledning til daglig å sende B personlige tekstmeldinger med et innhold som var egnet til å gjøre ham og hans familie utrygg.

Anken ble på denne bakgrunn forkastet. Dommen var enstemmig.

312 HR-2010-1126-A, publisert i Rt. 2010 s. 845.

11.3 Høyesterettskjennelse om pressens kildevern

Høyesterett avsa 16. november 2010 kjennelse i en sak som gjaldt pålegg om utlevering av bevis etter straffeprosessloven § 210.³¹³ Spørsmålet var om utgiver av en nettavis kunne nekte utlevering under henvisning til kildevernet, jf. straffeprosessloven § 125. Høyesterett viste til at retten til kildevern var beskyttet av EMK artikkel 10, og vurderte hvorvidt det var adgang til å gjøre inngrep i denne retten i den foreliggende saken.

X politidistrikt hadde pålagt redaktøren av en nettside å utlevere IP-adressen og brukeropplysningene til en person som hadde skrevet et innlegg på den aktuelle nettsidens debattfelt. Personen bak innlegget, med nettpseudonymet «Finneren», hadde avdekket at han var i ulovlig besittelse av en runestein og henvendte seg til potensielle kjøpere. Redaktøren av nettsiden motsatte seg utlevering under henvisning til at opplysningene var omfattende av kildevernet, og at selskapets representanter derfor var fritatt for vitneplikt, jf. straffeprosessloven § 125.

Høyesteretts flertall (4 dommere) fant at begjæringen om pålegg om utlevering av IP-adressen og brukeropplysningene til det aktuelle innlegget ikke skulle tas til følge.

En samlet Høyesterett var enig i at innlegg fra lesere på et debattforum tilknyttet artikler på nettsider av den aktuelle typen, nøy samme kildevern som det som gjaldt for redaktører og medarbeidere, forutsatt at nettsiden var undergitt redaktøransvaret, jf. straffeprosessloven § 125 første jf. femte ledd. Flertallet la til grunn at innleggene på den aktuelle nettsiden var undergitt samtidskontroll av ansvarlig redaktør eller hans stedfortreder, og at det aktuelle innlegget sett under ett ikke kunne likestilles med en salgsannonse som ikke var undergitt vern. Redaktøren var etter dette unntatt fra vitneplikt etter bestemmelsens første ledd.

Flertallet kom til at redaktøren heller ikke kunne pålegges vitneplikt med hjemmel i unntaksbestemmelsen i straffeprosessloven § 125 tredje ledd første setning. Det var ikke tvilsomt at opplysninger om «Finneren»s identitet var av «vesentlig betydning for sakens oppklaring», men flertallet mente at vilkåret om at det måtte foreligge «viktige samfunnsmessige interesser» ikke var oppfylt. Vurderingen måtte baseres på en interesseavveining av til dels motstridende hensyn. Den sentrale samfunnsinteressen kildevernet tar sikte på å beskytte, var ikke hensynet til kildens ønske om anonymitet, men hensynet til medias frie formidling av synspunkter og nyheter.

313 HR-2010-1945-A, publisert i Rt. 2010 s. 1381.

Flertallet påpekte at § 125 fikk sin utforming ved en lovendring i 1999, som tok sikte på en styrking av kildevernet. Videre ble det påpekt at mediearbeideres rett til kildevern var beskyttet av EMK artikkel 10, som ved motstrid går foran norsk lov.³¹⁴ Det ble særlig henvist til saken *Goodwin mot Storbritannia*, hvor EMD uttalte at det må foreligge tungtveiende hensyn for at inngrep i kildevernet skal være i overensstemmelse med EMK artikkel 10.³¹⁵

Spørsmålet var dermed om det forelå slike «meget tungtveiende hensyn» for at redaktøren skulle pålegges å gi opplysninger som identifiserte «Finneren». Ved vurderingen la flertallet, under henvisning til praksis fra EMD og høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 1992 s. 39, til grunn den mer langsiktige effekten av å skulle gjøre unntak – den såkalte «chilling effect». Flertallet mente det var en risiko for at en mer utstrakt bruk av vitneplikt på sikt ville kunne medføre at viktige kilder ble borte. Vesentlige samfunnsinteresser tilsa derfor at media i størst mulig utstrekning burde kunne bevare anonymitet om sine kilder. Både flertall og mindretall var enige i at man her ikke befant seg i ytringsfrihetens kjerneområde. Fordi kildevernet etter flertallets syn hadde en meget sterk stilling i norsk rett, var det likevel ikke avgjørende at «Finneren» i sitt innlegg omtalte et straffbart forhold.

Anken ble tatt til følge. Dissens 4–1.

11.4 Sivilombudsmannens uttalelse om skriftlig advarsel etter publisering av kronikk

Sivilombudsmannen kom 15. april 2010 med en uttalelse som gjaldt spørsmålet om en arbeidsgiver hadde rettslig adgang til å gi en ansatt en skriftlig advarsel på bakgrunn av at vedkommende hadde skrevet og fått publisert en kronikk i en avis.³¹⁶

A var ansatt ved et regionalt senter ved et helseforetak, som blant annet arbeidet med selvmordsforebygging. Sommeren 2009 ble en artikkel han hadde skrevet om Vincent van Goghs selvmord publisert som kronikk i en avis. Arbeidsgiveren hans, som i forkant av publiseringen hadde fått høre om kronikkens innhold, hadde forsøkt å få publiseringen stoppet. Da kronikken ble publisert mottok A en skriftlig advarsel fra arbeidsgiveren.

A brakte saken inn for ombudsmannen. Det ble gjort gjeldende at det verken var faktisk eller rettslig grunnlag for den skriftlige advarselen,

314 Menneskerettsloven § 3 jf. § 2.

315 Application no. 17488/90.

316 Sak 2009/2770, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

idet A ikke hadde gått ut over de lojalitetspliktene han hadde som arbeidstaker. Videre ble det pekt på at kronikken lå innenfor rammene for hans ytringsfrihet. Helseforetaket bestred dette, og viste til at innholdet i kronikken var i strid med kjernevirksomheten til senteret og de etiske prinsippene som gjaldt ved omtale av selvmord. Begrunnelsen var at kronikken beskrev metode for selvmord uten å formidle håp eller vise til hvor det fantes hjelp. I den forbindelse ble det også pekt på den potensielle smitteeffekt omtalen av en kjent persons selvmord kunne føre til.

Sivilombudsmannen slo innledningsvis fast at både de forsøkene som ble gjort for å hindre A i å trykke artikkelen, og den etterfølgende skriftlige advarselen, innebar inngrep i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Spørsmålet i saken var om inngrepene var berettiget. Ifølge ombudsmannen måtte det relevante rettsgrunnlaget i tilfelle søkes i det ulovfestede lojalitetsprinsippet, som alle arbeidstakere var bundet av. Ombudsmannen viste til at den ansattes lojalitetsplikt bare beskytter mot illojale ytringer som skader arbeidsgivers legitime og saklige interesser, og ikke alle ytringer som kunne oppfattes som uønskede. Ombudsmannen påpekte videre at dersom hensynene bak ytringsfriheten veide tyngre, ville en ellers illojal ytring kunne være vernet.

Ombudsmannen uttalte at innholdet i artikkelen, dens form, og om det var fare for at leseren ville oppfatte artikkelen som skrevet på vegne av senteret, var momenter av særlig betydning.

Da det i kronikken var opplyst at A var cand.theol. og rådgiver ved senteret, senteret ikke var nevnt i selve teksten, og artikkelen ikke handlet om senterets virksomhet, fant ombudsmannen at det var liten risiko for at forfatterens syn ville knyttes til hans arbeidsplass. Ombudsmannen fant det videre klart at verken innhold eller form kunne karakteriseres som illojalt. Ombudsmannen understreket at en ansatts adgang til å publisere faglige artikler innenfor sitt arbeidsfelt var meget vid, også der vedkommende arbeidet innenfor et felt som berørte særlig sårbare grupper. Arbeidsgiver måtte i atskillig grad tåle også de artiklene som ikke var i samsvar med virksomhetens kjerneformål.

Sivilombudsmannen konkluderte med at den ulovfestede lojalitetsplikten ikke ga rettslig grunnlag for en skriftlig advarsel i dette tilfellet. Det ble også påpekt at arbeidsgiver hadde mulighet til å adressere uenigheten på annen måte, for eksempel gjennom å ta til motmæle gjennom en egen artikkel eller en intern diskusjon. Arbeidsgiveren ble bedt om å vurdere saken på nytt, og etter en fornyet vurdering trakk arbeidsgiveren advarselen tilbake.

11.5 EMDs avvinningsavgjørelse i Furuholmen mot Norge

EMD avviste 18. mars 2010 saken *Furuholmen mot Norge*.³¹⁷

Klageren var forsvarsadvokat for en person tiltalt for å ha mishandlet sin tidligere ektefelle. Mishandlingen besto angivelig i at tiltalte skulle ha hengt fornærmede opp i taket etter bena, noe som ble bestridt av tiltalte under henvisning til at dette ikke hadde vært mulig. Da klagerens ønske om å foreta en rekonstruksjon av hendelsesforløpet ble avvist av lagmannsretten, gjennomførte klageren en privat rekonstruksjon. Bildene fra denne rekonstruksjonen samt klagerens ønske om å avgi vitneforklaring ble avskåret av lagmannsretten. Etter rettsmøtet gjorde klageren bildene tilgjengelige for to landsdekkende aviser og utdypet hva rekonstruksjonen viste og at klienten var utsatt for justismord. Lagmannsretten dømte klienten for mishandling, mens klageren ble dømt til å betale en rettergangsbot på kroner 10 000 for å ha gjort seg skyldig i utilbørlig forhold etter domstoloven § 200. Klienten anket sin sak til Høyesterett, som ga ham medhold i at lagmannsretten burde gjennomført en rekonstruksjon, og opphevet lagmannsrettens dom. Klageren anket saken om rettergangsboten til Høyesteretts kjæremålsutvalg, uten å vinne frem.

EMD tok stilling til saken 18. mars 2010. Klageren anførte krenkelse av artikkel 10 da han mente rettergangsboten var i strid med hans ytringsfrihet. Han anførte videre krenkelse av artikkel 6(1) og 6(2).

Domstolen bemerket innledningsvis at rettergangsboten innebar en begrensning i klagerens ytringsfrihet etter artikkel 10(1). Spørsmålet i saken var derfor hvorvidt unntaket i artikkel 10(2) kom til anvendelse. Avgjørende var hvorvidt begrensningen i ytringsfriheten var nødvendig i et demokratisk samfunn. Ifølge Domstolen skilte saken seg fra tidligere praksis da klageren ikke var blitt straffet på grunn av hans oppførsel i retten, men for en handling han hadde foretatt utenfor retten. Videre bemerket Domstolen at lagmannsrettens avgjørelse ikke innebar et eksplisitt forbud mot at klageren gikk til media med materialet. Advokatrollen innebar imidlertid en plikt til å respektere lagmannsrettens avgjørelse om at bevisene ikke kunne føres for retten og legge bånd på seg for ikke å påvirke juryen. Domstolen la Høyesteretts vurdering til grunn om at klageren, ved å gå til media, hadde hatt som mål å påvirke juryen, noe som utgjorde et utilbørlig forsøk på å omgå rettens bevisavskjæring.

Ifølge Domstolen medførte klagerens meddelelse av informasjonen til media, på det aktuelle tidspunkt, en reell trussel mot domstolenes autoritet og upartiskhet. Videre bemerket Domstolen at restriksjonene

³¹⁷ Application no. 53349/08.

klageren var ilagt i forhold til å offentlig kritisere rettergangen, kun gjaldt de avskårne bevisene, og at det ikke ville vært en lovovertrødelse å gå til media dersom klageren hadde ventet til lagmannsrettens dom var falt. Dette medførte ifølge Domstolen at begrensningen i klagerens ytringsfrihet ikke hadde vært vesentlig. Domstolen bemerket videre at Høyesterett senere hadde tatt anken over lagmannsrettens saksbehandling i straffesaken til følge, noe som ytterligere støttet at klagerens forsøk på å påvirke lagmannsrettens jury utenfor rettsprosessen – i påvente av Høyesteretts behandling – hadde vært utilbørlig. Domstolen bemerket avslutningsvis at boten klageren var idømt ikke var nevneverdig høy.

Domstolen konkluderte etter dette med at den begrensning i klagerens ytringsfrihet som rettergangsboten medførte, var proporsjonal i forhold til det legitime formålet som skulle oppnås. Klagerens anførsel ble derfor avvist som åpenbart grunnløs etter artikkel 35(3) og (4).

Klagerens anførsler om krenkelse av artikkel 6(1) og artikkel 6(2) ble også avvist som åpenbart grunnløse i henhold til artikkel 35(3) og (4).

11.6 NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte

Mediestøtteutvalgets utredning, NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*, ble avgitt til Kulturdepartementet 16. desember 2010.³¹⁸

Utvalget ble oppnevnt av departementet i oktober 2009 for å foreta en helhetlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet. Bakgrunnen for mandatet var todelt. For det første viste mandatet til det såkalte infrastrukturkravet, som innebærer et offentlig ansvar for å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier, og for at også de svake stemmene får mulighet til å komme ut i det offentlige rom. Infrastrukturkravet er forankret i grunnlovsvernet av ytringsfriheten, jf. Grunnloven § 100 sjette ledd. For det andre viste mandatet til ulike utviklingstrekk på medieområdet som gjorde det nødvendig å gjennomgå dagens ordninger for mediestøtte, herunder de direkte pressestøtteordningene og fritaket fra merverdiavgiften.

Utvalget kommer i utredningen med anbefalinger for en fremtidig mediestøtte. Det påpekes at mediene spiller en sentral rolle for å sikre ytringsfrihet og et levende demokrati, og at staten derfor har et ansvar

³¹⁸ Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14757510/PDFS/NOU201020100014000DDDPDFS.pdf>

for å legge til rette for et mangfoldig mediesystem av høy kvalitet. Utvalget bemerker at Internett og sosiale medier blir stadig viktigere, men at de ikke har erstattet den funksjon etablerte medier har i å fremme nyheter og samfunnsdebatt. Videre vises det til at den etablerte mediebransjen møter press fra ulikt hold, og at støttetiltak derfor er nødvendig for å sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard.

Utvalget er delt i spørsmålet om nullsatsen på papiraviser bør videreføres, eller om det bør innføres merverdiavgift på papiraviser og en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Det fremmes derfor to helhetlige forslag for en fremtidig mediestøtte som skiller seg fra hverandre i dette spørsmålet, det såkalte flermedialitetsalternativet og det såkalte omfordelingsalternativet. Intensjonen med førstnevnte alternativ er å modernisere mediestøtteordningene slik at de støtter mediemangfold og kvalitet uavhengig av formidlingsteknologi. Intensjonen med sistnevnte alternativ er å skape en målrettet støtte som legger til rette for mangfold og samfunnsdebatt.

Departementet vil i sin oppfølging av utvalgets anbefalinger ta stilling til behovet for endringer i utformingen og innretningen av støtteordningene på medieområdet.

12. RETTEN TIL FORSAMLINGS- OG FORENINGSFRIHET

I 2010 har Norge blant annet levert rapport til ILOs ekspertkomité (CEACR) om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten (12.1). I tillegg leverte Europarådets sosialrettskomité sine konklusjoner på Norges syvende rapport på Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) (12.2).

Internasjonale kilder

EMK artikkel 11 og SP artiklene 21 og 22 slår fast at enhver har rett til å opprette og delta i fredelige forsamlinger og foreninger. Foreningsfriheten inkluderer også retten til å organisere seg i fagforeninger for å beskytte sine interesser. Inngrep i denne friheten må følge av lov og elters være nødvendig i et demokratisk samfunn og gjennomføres av hensyn til et legitimt formål. Det kreves at inngrepet er forholdsmessig. Foreningsfriheten er også vernet i ØSK artikkel 8, som uttrykkelig verner streikeretten.

RESP og flere ILO-konvensjoner utdyper rettighetene. Retten til organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger er vernet i RESP artiklene 5 og 6. ILO-konvensjon nr. 87 omhandler foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten og ILO-konvensjon nr. 98 omhand-

ler gjennomføringen av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger.³¹⁹ Barns rett til forsamlings- og foreningsfrihet er særskilt beskyttet i BK artikkel 15. Kvinners rett til å delta i frivillige organisasjoner og foreninger på lik linje med menn er vernet i KDK artikkel 7 c).

Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

RESP og ILO-konvensjonene er ratifisert av norske myndigheter, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning. I tråd med alminnelige prinsipper for forholdet mellom folkeretten og nasjonal lovgivning er disse konvensjonene like fullt rettslig bindende, med unntak for klare motstridstilfeller.

Videre har Grunnloven § 100 en indirekte og begrenset beskyttelse av demonstrasjonsfriheten.

12.1 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 87

Norske myndigheter rapporterte i september 2010 til ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten.³²⁰

I rapporten redegjorde norske myndigheter for lovgivningsarbeid og ny rettspraksis på området siden forrige rapportering i 2008 samt besvarte en observasjonsuttalelse (*individual observation*) fra ILOs ekspertkomité for anvendelsen av konvensjoner og rekommandasjoner (CEACR) offentliggjort i 2009.³²¹

Norske myndigheter orienterte blant annet om beslutningene om å vedta tvungen lønnsnemnd for å avslutte to streiker i helsesektoren, den ene i arbeidskonflikt mellom Norsk Flygerforbund og Norsk Luftambulanselag og den andre mellom Norsk Sykepleierforbund og NHO.

319 For omtale av Norges rapport på ILO-konvensjon nr. 98, se del IV, 3. Retten til arbeid og relaterte rettigheter, 3.5.

320 Statsrapporten er ikke offentliggjort. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

321 Komiteens observasjonsuttalelser om Norge er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

Service.³²² For begge tilfeller viste norske myndigheter til Helsetilsynets konklusjoner om at streik innebar en overhengende fare for befolkningens liv og helse som begrunnelse for tvangsmessig inngrep.

I rapporten gjorde norske myndigheter også komiteen oppmerksom på en høyesterettsdom avsagt i 2008 som slo fast at uorganiserte arbeidstakere kan nyte godt av kollektivavtaler uten at fagorganisasjonen kan kreve at det betales tariffavgift.³²³

12.2 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (Sosialrettskomiteen) offentliggjorde i desember 2010 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).³²⁴ Konklusjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges syvende rapport av 12. januar 2010.³²⁵

Norges syvende rapport gjaldt perioden januar 2005 til desember 2008 og omhandlet bestemmelser innenfor det tematiske området arbeidstakerrettigheter. Norske myndigheter redegjorde i rapporten for gjennomføringen av følgende artikler: 2 (retten til rettferdige arbeidsvilkår), 4 (retten til rimelig godtgjøring), 5 (retten til å organisere seg), 6 (retten til å føre kollektive forhandlinger), 21 (retten til informasjon og rådspørring), 22 (retten til å ta del i fastsettingen og forbedringen av arbeidsvilkårene og arbeidsmiljøet) samt artikkel 28 (arbeidstakerrepresentantenes rett til vern i foretaket og det utstyr som skal stilles til rådighet for dem).

Komiteen konkluderer med at Norge oppfyller sine forpliktelser etter RESP på 13 av de 18 rettsområder som er beskrevet i rapporten. Forpliktelsene komiteen anser oppfylt gjelder artikkel 2 §§ 2, 3, 4, 5, 6, artikkel 4 §§ 1 og 4, artikkel 5, artikkel 6 §§ 1, 2, 3, artikkel 22 og artikkel 28. Komiteen opplyser at den trenger ytterligere informasjon fra norske myndigheter for å vurdere om Norge oppfyller paktens krav på to områder. Dette gjelder artikkel 4 § 2 om menn og kvinners rett til samme lønn for arbeid av samme verdi og artikkel 21 om retten til informasjon og rådspørring.

322 Lov 12. desember 2009 nr. 111 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvist i Norsk Luftambulansetjeneste i forbindelse med tariffoppgjøret 2009 og lov 26. mars 2010 nr. 6 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvist mellom Norsk Sykepleierforbund og NHO Service vedrørende opprettelse av tariffavtale i virksomheter innenfor helse og omsorg, attføring og bedriftshelsetjeneste.

323 HR-2008-2036-A, publisert i Rt. 2008 s. 1601.

324 Konklusjonene fra Europarådets sosialrettskomité er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Norway2010_en.pdf

325 Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Norway7_en.pdf

Komiteen konkluderer med at Norges regelverk og praksis er i strid med RESP på følgende tre områder: artikkel 2 § 1 om retten til en rimelig arbeidstid, artikkel 4 § 5 om retten til begrensning av lønnsfradrag, og artikkel 6 § 4 om streikeretten.

For utfyllende beskrivelse av brudd på artikkel 2 § 1 og § 4 § 5, se del IV, 3 Retten til arbeid og relaterte rettigheter, 3.6.

Vedrørende artikkel 6 § 4 om streikeretten konkluderer komiteen med at to av fire lovvedtak om tvungen lønnsnemnd, som myndighetene hadde rapportert om, er vedtatt i strid med nevnte bestemmelse, lest i sammenheng med artikkel G om tillatte begrensninger i sosialpaktens rettigheter. I den første tvisten, en arbeidstvist mellom partene Finansforbundet og Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA), begrunnet myndighetene inngrepet med at en fortsatt konflikt ville medføre alvorlige problemer for banktjenester og øyeblikkelig berøre mottakere av folketrygdens ytelser.³²⁶ Det andre tilfellet gjaldt en arbeidstvist mellom Akademikerne og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, hvor det ble vedtatt tvungen lønnsnemnd først og fremst begrunnet i at streikende veterinærer innebar store problemer for dyrevelferden.³²⁷ Selv om de to konfliktene innebar enkelte uheldige konsekvenser, var myndighetenes påstander etter komiteens syn for vage til å kunne godtgjøre at inngrepene var nødvendige innenfor rammene av unntaksbestemmelsen i RESP artikkel G.

Fristen for Norges åttende rapport på RESP vedrørende det fjerde tematiske området, «barn, familier og migranter», utløp 31. oktober 2010. Ved utgangen av 2010 var rapporten under utarbeidelse i Arbeidsdepartementet.

13. VERNET OM EIENDOMSRETTE

Av aktuelle saker i 2010 omtales en høyesterettsavgjørelse om hvorvidt nye regler for rederibeskatning var i strid med forbudet mot lover med tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 og vernet om eiendom etter EMK første protokoll artikkel 1 (13.1).

Internasjonale kilder

I henhold til EMK første protokoll artikkel 1 har enhver rett til å få nyte sin eiendomsrett i fred. Dersom offentlige myndigheter griper inn i den-

³²⁶ Lov 16. juni 2006 nr. 19 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten i finansnæringen i forbindelse med tariffrevisjonen 2006.

³²⁷ Lov 16. juni 2006 nr. 18 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Akademikerne og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet i forbindelse med tariffrevisjonen 2006.

ne rettigheten, må dette skje i det offentliges interesse, være lovhjemlet og være forholdsmessig. Eiendomsretten er ikke beskyttet av SP eller ØSK, men derimot i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948, hvor prinsippet om eiendomsfrihet fremgår av artikkel 17. FNs verdenserklæring er ikke folkerettslig bindende, men har stor moralsk og politisk autoritet.

Norsk lovgivning

EMK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter § 3 skal konvensjonen gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Grunnloven beskytter ikke eiendomsretten direkte, men i § 105 fastslås retten til erstatning ved avgivelse av eiendom til staten.

13.1 Høyesterettsdom om rederibeskatning og tilbakevirkning

Høyesterett i plenum avsa 12. februar 2010 dom om hvorvidt innkreving av utsatt rederiskatt var i strid med forbudet mot lover med tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 og vernet om eiendom etter EMK første protokoll artikkel 1.³²⁸

Saken hadde sitt utspring i omleggingen i 2007 av den rederiskatteordningen som ble innført i 1996.³²⁹ 1996-ordningen innebar blant annet at skipsfartsinntekter ikke skulle skattlegges før på det tidspunkt de ble benyttet til utdeling eller når et rederi gikk ut av ordningen. Det ble anslått at ordningen medførte at rederinæringen hadde sluppet å betale skatt på om lag 21 milliarder kroner. Overgangsreglene fra 2007 innførte skattefrihet for fremtidige skipsfartsinntekter, med unntak av en mindre tonnasjeskatt.³³⁰ Samtidig måtte rederier som var med i 1996-ordningen ved overgang til 2007-ordningen innbetale gradvis over 10 år deler av den latente skatten på ubeskattede midler, med virkning fra 2007.³³¹ Problemstillingen var om denne overgangsordningen var i strid med forbudet mot lover med tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 og vernet om eiendom i EMK første protokoll artikkel 1.

Høyesteretts flertall på seks dommere tok utgangspunkt i at overgangslovgivningen innebar aktualisering og skjerpning av en latent skatte-skyld som var opparbeidet i en periode der opptjente inntekter bare kom til skattelegging om og når de ble tatt ut. I dette lå det en markert tilbakevirkning og spørsmålet var om denne var i samsvar med Grunnloven § 97. Flertallet tok som utgangspunkt at det må foreligge sterke samfunnsmessige hensyn for at tilbakevirkning skal tillates. Det ble vist

328 HR-2010-258-P, publisert i Rt. 2010 s. 143.

329 Lov 28. juni 1996 nr. 48 § 51-A, overført til ny skattelov 26. mars 1999 nr. 14 § 8-10 til § 8-20.

330 Lov 26. mars 1999 nr. 14 § 8-15 og § 8-16.

331 Lov 14. desember 2007 nr. 107, X Overgangsregler.

til at overgangsordningens tilbakevirkning strakk seg 11 år tilbake i tid, gjaldt store beløp både for næringen som helhet og de enkelte rederiene. Et sentralt punkt for flertallet var at Stortinget ved etableringen av 1996-ordningen hadde tatt stilling til rimeligheten og legitimiteten av å sikre rederinæringen gjennom skattefordeler. På denne bakgrunn hadde rederiene innrettet seg etter en velbegrunnet forventning om at skatte spørsmålet var avgjort frem til det kom nye regler, og at nye regler måtte gjelde fremover i tid. Flertallet viste til at selv om Stortinget hadde stor handlingsfrihet på skatte- og avgiftsområdet, satte Grunnloven § 97 en skranke for skattlegging av inntekter opptjent i tidligere år. Videre bemerket flertallet at 2007-ordningen for rederinæringen innebar enda gunstigere skattefordeler enn tidligere, men at det var rederiene som var med i 1996-ordningen som måtte betale for dette gjennom overgangsordningens skatteregler. Avslutningsvis kom flertallet til at Stortingets vurdering av grunnlovsspørsmålet ikke kunne tillegges vekt da vurderingen var gjort ut fra en annen norm enn den flertallet mente skulle legges til grunn.

Høyesteretts flertall konkluderte med at overgangsordningens beskatningsregler innebar tilbakevirkning i strid med Grunnloven § 97 og at rederienes ligninger for 2007 måtte oppheves. På denne bakgrunn fant Høyesteretts flertall det ikke nødvendig å gå inn på spørsmålet om det forelå konvensjonsstrid i forhold til EMK første protokoll artikkel 1.

Mindretallet på fem dommere tok ved vurderingen av overgangsordningens grunnlovsmessighet utgangspunkt i at normen er om tilbakevirkning er klart urimelig eller urettferdig. Det ble lagt vekt på at inntektene etter 1996-ordningene ikke var fritatt for skatt og at overgangsordningen innebar en gradvis oppheving av innlåste midler med utgangspunkt i et gunstig skattegrunnlag og en redusert skattesats. Mindretallet fant også at Stortinget hadde foretatt en grundig vurdering av overgangsordningens forhold til Grunnloven § 97, inkludert spørsmålene om forutberegnelighet og konsekvenser for skatteyterne, og tillå Stortingets vurdering betydelig vekt. På denne bakgrunn konkluderte mindretallet med at overgangsordningen ikke var i strid med Grunnloven § 97.

Mindretallet vurderte i tillegg om overgangsordningen var i strid med EMK første protokoll artikkel 1. Det ble innledningsvis slått fast at overgangsordningens skatteregler innebar et inngrep i rederienes eiendomsrett. Dette inngrepet var hjemlet i lov og gjennomført i det offentliges interesse av å finansiere fellesskapets utgifter. Det avgjørende spørsmålet var om overgangsordningen oppfylte kravet til proporsjonalitet mellom det offentliges behov og beskyttelsen av den enkeltes fundamentale rettigheter. Mindretallet viste til at EMD på skatterettens område innrømmet statene en vid skjønnsmargin og til en viss grad

aksepterte tilbakevirkende lovgivning. I sin vurdering av inngrepets proporsjonalitet la mindretallet vekt på at det forelå en hjemmel for skatteplikt under 1996-ordningen, at overgangsordningen ikke innebar en usedvanlig stor byrde for rederiene og dessuten innebar betydelige fremtidige skattemessige fordeler, og videre at rederiene ikke kunne ha en forventning om at den latente skatten fullt ut skulle bli ettergitt. Høyesteretts mindretall konkluderte med at overgangsordningen var i samsvar med EMK første protokoll artikkel 1.

Rederienes anførsel om at overgangsordningen innebar en diskriminering i strid med EMK artikkel 14 sammenholdt med EMK første protokoll artikkel 1, idet selskaper som ikke var omfattet av 1996-ordningen ikke måtte betale noe for å omfattes av den nye ordningen med endelig fritak for skatteplikt for fremtidige skipsfartsinntekter, ble tilsvarende avvist av Høyesteretts mindretall.

14. RETTEN TIL Å STEMME VED FRIE VALG

Av aktuelle saker i 2010 omtales høring om evaluering av stortingsvalget i 2009, inkludert lovendringsforslag (14.1), høring om en sentral valgenhet (14.2), valgrelaterede temaer omtalt i supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité (14.3) og rapport fra Venezia-kommisjonen og OSSE vedrørende behandlingen av klager ved norske valg (14.4).

Internasjonale kilder

Retten til å delta i frie valg er beskyttet i SP artikkel 25 og EMK første protokoll artikkel 3. I tillegg til disse rettslig bindende normene har en rekke internasjonale organisasjoner utarbeidet standarder for gjennomføring av valg. Blant annet har Europarådets europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) utviklet en standard for god valgpraksis.³³² I 1990 vedtok Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) den såkalte København-erklæringen, som siden har vært retningsgivende for OSSEs arbeid med å sikre frie og uavhengige valg og gjennomføring av valgobservasjon.³³³

³³² *Code of good practice in electoral matters*, 2002, tilgjengelig på [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf)

³³³ København-erklæringen er tilgjengelig på <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

Norsk lovgivning

EMK og SP gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 3 så skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid.

Grunnloven har en omfattende regulering av stortingsvalg. Dessuten finnes det en egen valglov som regulerer både kommune-, fylkes- og stortingsvalg. Valg til Longyearbyen lokalstyre er særskilt regulert i svalbardloven.

14.1 Høring om evaluering av valget i 2009 og forslag til endringer i valgloven

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sendte 31. mai 2010 på høring forslag til enkelte endringer i valgloven.³³⁴ Høringsnotatet inneholdt også en omfattende evaluering av stortingsvalget i 2009.

Bakgrunnen for lovforslagene og evalueringen var merknader og anbefalinger i OSSEs valgobservatørers rapport etter stortingsvalget i 2009.³³⁵

I høringsnotatet gikk departementet gjennom en rekke forhold ved stortingsvalgordningen, inkludert blant annet tilrettelegging for funksjonshemmede, stemmegivningen, informasjonen til velgerne, tilskuddsordningen, forbudet mot offentliggjøring av valgdagsmålinger, sametings- og kirkevalget og mandatfordelingen fylkene imellom.

Departementet fremmet i høringsnotatet også forslag om enkelte lovendringer. Blant annet ble det foreslått at en kandidat kan be seg fritatt fra å stå på valgliste ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg ved fremleggelse av en erklæring på at man ikke sympatiserer med valglisten. Dette forslaget medfører en ytterligere fritaksgrunn fra den såkalte ombudsplikten. Denne plikten innebærer at den som nomineres på en valgliste plikter å stille til valg, og å påta seg dette vervet, dersom man blir valgt.

Departementet foreslo også at fristene for levering og tilbakekall av listeforslag endres. Videre foreslo departementet at Folkeregistermyndigheten blir pålagt å lage et foreløpig manntall per 1. april i valgåret. Samtidig planlegger departementet å etablere et sentralt, statlig valgdatasystem som vil legge til rette for et permanent manntall.

334 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/horinger/Horing_om_valgloven/HoringnotatSAMLETTEKST31052010.pdf

335 *Norsk stortingsvalg 14. september 2009 Rapport fra OSSE/ODIHRs valgobservatører*, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgobservatorer/OSSE-rapport_ved_stortingsvalget_2009.pdf

Det ble også fremmet forslag om endringer i forskriftsverket for utformingen av stemmesedler, krav om forseglede urner på valgdagen og krav til kvittering for levering og mottak av valgmateriell.

Høringsfristen var 31. september 2010 og departementets evaluering og forslag til endringer i valgloven fikk bred støtte blant de kommunene som avga høringsuttalelse. Norsk senter for menneskerettigheter ga i sin uttalelse støtte til en rekke av departementets vurderinger, men reiste også noen problemstillinger blant annet knyttet til ombudsplikten, klageadgangen ved valg, mediedekningen og mandatfordelingen og størrelsen på valgkretsene.³³⁶

14.2 Høring om utredning av en sentral valgenhet

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sendte 11. mai 2010 ut på høring Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin utredning om etablering av en sentral valgenhet.³³⁷

KRD har i dag det overordnede ansvaret for gjennomføring av politiske valg både på kommunalt og nasjonalt nivå. Bakgrunnen for utredningen var at KRD ville ha utredet om det bør organiseres en større avstand mellom politisk ledelse og det administrative arbeidet ved gjennomføring av valg. Dette ble særlig begrunnet i ønsket om å bevare tilliten til en upartisk valgavvikling. Dessuten så KRD behov for å skille ut de operative oppgavene for å gi departementet økt kapasitet til å ivareta mer prinsipielle spørsmål i tilknytning til valg.

I Difis utredning foretas det en vurdering av fordeler og ulemper ved en egen valgenhet under KRD og en kartlegging av hvilke oppgaver som kan overføres fra KRD til en slik valgenhet. Videre ble det vurdert hvilken grad av faglig og administrativ uavhengighet en slik enhet eventuelt skal ha, og ulike synspunkter på hvordan organiseringen av en slik enhet bør innrettes.

Difi foreslår at det etableres en egen sentral valgenhet i form av et direktorat som i stor grad vil overta KRDs oppgaver i forbindelse med valg. Direktoratet er foreslått underlagt KRD, men med avskåret instruksjonsrett for departementet når det gjelder enkeltvedtak. Departementet beholder imidlertid instruksjonsmyndighet når det gjelder lovtolkningen og skjønnsutøvelsen generelt samt direktoratets organisering og saksbehandling. For å sikre direktoratets upartiskhet ble det også foreslått en lovfesting av enhetens ansvar og rolle, åremålstilsetting av

³³⁶ Høringsuttalelsen er tilgjengelig på http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2010/endringer_valgloven.pdf

³³⁷ Utredningen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/horinger/Horing_om_Difi_rapporten/difi_rapport.pdf

direktøren, vedtektsfesting av politisk uavhengighet og etablering av en uavhengig klagenemnd som skal ha kompetanse til å behandle klager over valgenhetens enkeltvedtak og klager i forbindelse med lokalvalg. Opprettelsen av en slik klagenemnd vil ifølge Difi sikre en faglig uavhengig, domstolslignende klagebehandling i et kollegialt organ.

Høringsfristen var 1. september 2010 og Difis forslag til en sentral valg-enhet, etablert som et faglig uavhengig direktorat, fikk bred støtte blant de kommuner og instanser som avga høringsuttalelse, inkludert Norsk senter for menneskerettigheter.³³⁸

14.3 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.³³⁹ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Norsk senter for menneskerettigheter tok i sin supplerende rapport opp spørsmålet om den manglende domstolsbehandlingen av valgrelaterte klager, ombud-splikten og mandatfordelingen ved stortingsvalg var i samsvar med SPs respektive bestemmelser om retten til rettergang, menings- og ytrings-friheten og retten til å stemme ved valg som bygger på lik stemmerett.³⁴⁰

14.4 Rapport fra Venezia-kommisjonen og OSSE om norsk valglovgivning

Den 17. desember 2010 vedtok Venezia-kommisjonen, i fellesskap med OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter, en uttalelse om valglovgivningen i Norge.³⁴¹

Bakgrunnen for uttalelsen var Kommunal- og regionaldepartementets forespørsel til Venezia-kommisjonen om å vurdere de norske reglene for godkjenning av valg og behandling av klager relatert til valg, sett i lys av Norges internasjonale forpliktelser. KRDs henvendelse var en oppfølging av anbefalinger i OSSEs valgobservatørers rapport etter stortingsvalget 2009.

338 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2010/sentral_valg_enhet.pdf

339 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

340 De supplerende rapportene er tilgjengelige på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

341 Opinion No. 587/2010, *Joint opinion on the electoral legislation of Norway*, 2010, tilgjengelig på [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)046-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)046-e.pdf)

I sin gjennomgang av norsk valglovgivning viste Venezia-kommisjonen til at domstolene ikke har noen rolle ved ankebehandlingen av valgklager og at det heller ikke er satt noen tidsfrister for klagebehandlingen. I dag er det Kommunal- og regionaldepartementet som er endelig ankeinstans for klager relatert til lokalvalg. Ved stortingsvalg er Riksvalgstyret ankeinstans, med unntak av ankebehandling av klager relatert til stemmeretten, som behandles av Stortinget. Det nyvalgte Stortinget godkjenner også valget av seg selv.

Venezia-kommisjonen slo fast, under henvisning til SP artikkel 2 (3), FNs menneskerettighetskomité's tolkning av SP, OSSEs København-dokument og Venezia-kommisjonens egen standard for god valgpraksis, at den norske reguleringen av ankebehandling av valgklager ikke er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Kommisjonen anbefalte Norge å innføre domstolsbehandling av alle anker over valgrelaterte klager. Videre anbefalte Venezia-kommisjonen at godkjennelsen av valg bør kunne ankes inn for et høyere juridisk organ, slik som Høyesterett. Avslutningsvis anbefalte kommisjonen at det innføres tidsfrister og prosedyrer for å sikre en effektiv ankebehandling av valgrelaterte klager.

15. RETTEN TIL STATSBOGERSKAP

Av relevante saker i 2010 omtales ikrafttredelse av endringer i statsborgerforskriften (15.1) og to uttalelser fra Sivilombudsmannen – én om statsborgerskap for barn og spørsmålet om uavklart identitet (15.2) samt én om oppholds krav for statsløse (15.3). I tillegg omtales relevante temaer tatt opp i NGO-forums supplerende rapport til FNs menneskerettighetskomité (15.4).

Internasjonale kilder

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 10. desember 1948 uttrykker i artikkel 15 prinsippet om at enhver har rett til statsborgerskap, og at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre dette.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 30. august 1961 (Statsløskonvensjonen) inneholder detaljerte forpliktelser for konvensjonspartene og stiller krav til den nasjonale lovgivningen som skal sikre statsløse lettere tilgang til statsborgerskap. Konvensjonen har også regler som skal forebygge at statsløshet oppstår. Statsløses rettslige stilling er også søkt styrket gjennom FN-konvensjonen om statsløses stilling som ble vedtatt 28. september 1954. Etter konvensjonens artikkel 32 skal konvensjonsstatene så vidt mulig lette statsløses opptagelse i samfunnet og erverv av statsborgerskap.

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap, som ble vedtatt 6. november 1997, inneholder en mer fullstendig regulering av statsborgerlovgivningen enn de øvrige konvensjonene. Konvensjonen er den første internasjonale traktaten som inneholder regler som berører alle aspekter av statsborgerskapet, blant annet etablerer den minimumsstandarder for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap. Som grunnleggende prinsipp fastslås det blant annet at statsløshet skal unngås, og at ingen vilkårlig skal kunne tape sitt statsborgerskap. Videre fastslås at nasjonale regler om statsborgerskap ikke må innebære forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

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

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

Norsk lovgivning

FN-konvensjonene om statsløshet samt Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap er ratifisert av norske myndigheter og rettslig bindende for Norge, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning.

Retten til statsborgerskap er ikke nedfelt i Grunnloven, men følger av statsborgerloven. Det følger av lovens § 3 at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

15.1 Ikrafttredelse av endringer i statsborgerforskriften

Den 1. januar 2010 trådte endringer i statsborgerforskriften i kraft.³⁴² Endringene innebærer blant annet at det innføres unntaksbestemmelser fra vilkårene for erverv av statsborgerskap ved søknad for husstandsmedlem til militært personell som er beordret til tjeneste i utlandet.³⁴³ Denne gruppen kan heretter erverve norsk statsborgerskap på lempeligere vilkår enn de som fremgår av hovedregelen i statsborgerloven.

Det innføres også en unntaksbestemmelse for søkere som har fått utstedt norsk pass selv om vedkommende ikke var norsk statsborger.³⁴⁴ Dette innebærer også at terskelen for erverv av norsk statsborgerskap

³⁴² Forskrift 18. desember 2009 nr. 1601 om endring i forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften).

³⁴³ Endret § 8-2.

³⁴⁴ Ny § 8-4.

senkes sammenliknet med statsborgerlovens hovedregel. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket i til sammen syv år i løpet av de siste ti årene og må ha vært i aktsom god tro. Dersom sterke grunner foreligger, kan det i den enkelte sak til gunst for søkeren gjøres ytterligere unntak fra vilkårene for erverv av statsborgerskap fastsatt i statsborgerloven kapittel 3.

Videre innføres en rett til permanent oppholdstillatelse ved tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 første ledd, med mindre personene omfattes av EØS-avtalen og EØS-konvensjonen.³⁴⁵ Samtidig endres forskriften slik at det ikke skal betales gebyr for søknad om å beholde eller bli løst fra sitt statsborgerskap.³⁴⁶ Henvisninger til den gamle utlendingsloven ble også endret som følge av ikrafttredelsen av ny utlendingslov.³⁴⁷ Begrepsbruken i flere bestemmelser i statsborgerloven ble endret i samsvar med terminologien i ny utlendingslov.

15.2 Sivilombudsmannens uttalelse om statsborgerskap for barn ved uavklart identitet

Sivilombudsmannen avga 26. april 2010 uttalelse om statsborgerskap for barn og spørsmålet om uavklart identitet.³⁴⁸

Saken omhandlet avslag på fire irakiske barns søknader om norsk statsborgerskap hvor moren var blitt norsk statsborger og to av barna var født i riket. Avslaget på søknaden var begrunnet i at barnas identitet ble ansett som uavklart på grunn av usikkerhet knyttet til farens identitet, og at barna således ikke oppfylte vilkåret om klarlagt identitet etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a. Spørsmålet var om denne usikkerheten også heftet ved barna på en slik måte at norsk statsborgerskap kunne nektes.

Mor til de fire barna klaget over Utlendingsnemndas avslag på hennes fire barns søknader om norsk statsborgerskap og anførte blant annet at tvil om farens rette navn ikke automatisk skaper «berettiget tvil» om barnas identitet.

Sivilombudsmannen tok saken opp med Utlendingsnemnda og ba om en redegjørelse for standpunktet om at identiteten til de to barna som var født i Norge var usikker og for forståelsen av begrepet «identitet» der mor var blitt norsk borger. Ombudsmannen ba også om en begrunnelse for den strenge praksisen på området. Nemnda opplyste i svaret

³⁴⁵ Endret § 10-1 første og annet punktum.

³⁴⁶ Endret § 15-1.

³⁴⁷ Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) trådte i kraft 1. januar 2010.

³⁴⁸ Sak 2009/345, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

til ombudsmannen at det var «fast forvaltningspraksis» at et barns identitet ikke anses tilstrekkelig klarlagt når det knytter seg identitetstvil til en av foreldrene, med den begrunnelse at et barns identitet var avledet av foreldrenes identitet.

Sivilombudsmannen uttalte at dette innebar en streng anvendelse av identitetsbegrepet, som stred mot målsetningen i norsk innvandrings- og integreringspolitikk om best mulig å bidra til at mennesker som bor permanent i riket, skal bli norske borgere. Ombudsmannen viste i den forbindelse blant annet til statsborgerlovens forarbeider.

Videre påpekte ombudsmannen at det var en svakhet at nemnda ikke hadde foretatt en konkret vurdering av hva som ville være til barnas beste etter FNs barnekonvensjon artikkel 3. Etter ombudsmannens syn burde utlendingsmyndighetene i større grad synliggjøre barnets-beste-vurderingene i relevante vedtak, også etter statsborgerloven. I den konkrete saken sluttet ombudsmannen seg til nemndas vurdering om at det etter omstendighetene ikke var nødvendig med noen inngående vurdering av spørsmålet. Sivilombudsmannen bemerket også at han var positiv til et nyere initiativ til lovendringer på statsborgerfeltet i høringsbrev av 25. juni 2009. I brevet foreslås det blant annet at barn som er født og registrert i Norge skal anses å oppfylle identitetsvilkåret.

Samtidig som Sivilombudsmannen påpekte at det var klare rettspolitiske argumenter mot praksisen med avledet identitetstvil hos barn, erkjent han at det ikke var funnet tilstrekkelige rettslige holdepunkter for å kritisere en slik praksis i den foreliggende saken. Saken hadde ifølge ombudsmannen voldt tvil, særlig i forhold til de to barna som var født i Norge, der en rekke identitetskjennetegn var klarlagt. Ombudsmannen understreket at uttalelsen i saken gjaldt barn som fikk sentralt identitetskjennetegn (navn) fra den av foreldrene som det var knyttet usikkerhet til, og hvor hjemlandets regler tilsa at det kunne være risiko for doble identiteter eller andre uheldige forhold ved en liberal praksis. Ombudsmannen uttalte at han i denne saken ikke tok stilling til hvordan situasjonen eventuelt skulle bedømmes i andre tilfeller.

I etterkant opplyste Utlendingsnemnda at den heretter ville «vurdere barnets situasjon opp mot Barnekonvensjonen i andre sakstyper hvor dette frem til nå ikke er gjort konsekvent, herunder i saker som gjelder avgjørelser om permanent oppholdstillatelse» og at det skal fremgå av vedtakene at en slik vurdering er foretatt.

15.3 Sivilombudsmannens uttalelse om oppholds krav for statsløse

Sivilombudsmannen kom 23. juli 2010 med uttalelse i en sak om forståelsen av statsborgerlovens oppholds krav for statsløse personer som søker norsk statsborgerskap.³⁴⁹

Saken var innklaget til ombudsmannen av A, en statsløs palestiner som hadde fått avslag på sin søknad om norsk statsborgerskap. A hadde søkt om fornyet arbeidstillatelse fire dager etter at den forutgående tillatelsen hadde utløpt. På denne bakgrunnen avslo Utlendingsnemnda hennes etterfølgende søknad om norsk statsborgerskap under henvisning til at hun ikke oppfylte statsborgerlovens vilkår om tre års sammenhengende opphold med tillatelse.

Utlendingsnemnda fastholdt avslaget i saken fordi A ikke oppfylte vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter statsborgerskapsloven § 7 første ledd bokstav d og utlendingsloven § 62. Gjennom korrespondanse med ombudsmannen fremkom det at dette vilkåret hele tiden hadde vært ansett oppfylt. Nemndas begrunnelse for likevel å fastholde avslaget var at vilkåret i statsborgerskapsloven § 16 tredje punktum ikke var oppfylt, noe som ifølge nemnda hadde vært det reelt utslagsgivende. Sivilombudsmannen la til grunn at Utlendingsnemnda hadde vist til uriktig rettslig grunnlag i avslagsvedtaket og uttalte at dette var kritikkverdigg.

Sivilombudsmannen vurderte deretter det materielle innholdet i statsborgerskapslovens oppholds krav for statsløse etter § 16 tredje punktum, som lyder: «Statsløs søker som har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket med oppholdstillatelser av minst ett års varighet de siste tre årene». Ombudsmannen bemerket at Utlendingsnemnda hadde lagt en streng tolkning til grunn ved å forstå lovens krav slik at det ikke kunne aksepteres noen perioder uten tillatelse innenfor treårsperioden. Selv om ordlyden og lovens forarbeider isolert sett kunne sies å gi en viss støtte til en slik tolkning, var dette på ingen måte opplagt. Sivilombudsmannen viste særlig til vilkårene for bosetningstillatelse etter § 7 første ledd bokstav d, hvor det i praksis ble akseptert perioder uten tillatelser på opptil tre måneder i løpet av treårsperioden. Ombudsmannen pekte på at denne bestemmelsen opererte med tilsvarende begrepsbruk som § 16 tredje punktum, uten at dette hadde foranlediget en like streng forståelse. Ombudsmannen kunne ikke se noen fornuftig grunn til at det skulle legges en strengere vurderingsnorm til grunn for det særskilte oppholds kravet for statsløse, enn hva som ble praktisert i tilknytning til hovedregelen om tre års opphold for erverv av permanent oppholdstillatelse.

³⁴⁹ Sak 2008/2790, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

Sivilombudsmannen ba om at Utlendingsnemnda vurderte saken på nytt, særlig med hensyn til spørsmålet om det var lagt til grunn en for streng vurderingsnorm ved vurderingen av om oppholdskravet var oppfylt. Sivilombudsmannen ba også om å bli holdt orientert om nemndas fornyede vurdering.

Utlendingsnemnda informerte i brev 25. november at den etter en fornyet vurdering var kommet til at vedtaket ikke skulle omgjøres. Ved utgangen av 2010 vurderte Sivilombudsmannen videre oppfølging i saken.

15.4 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjettede periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.³⁵⁰ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. NGO-forum tar i sin supplerende rapport opp spørsmål knyttet til statsborgerskap for barn.³⁵¹ I rapporten vises det til Sivilombudsmannens uttalelser om den norske praksisen med avledet identitetstvil for barn som søker statsborgerskap dersom foreldrenes identitet er uavklart.³⁵² Forumet anbefaler at norske myndigheter vedtar endringer som sikrer at barn behandles som selvstendige rettssubjekter slik at deres rettigheter ikke avledes av foreldrenes rettigheter.

350 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

351 De supplerende rapportene er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

352 For omtale av sak 2009/345, se del IV, 6 Barn, 6.15.

IV ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER

Økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter vernes særlig i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Økonomiske og sosiale rettigheter er også regulert gjennom Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP), som er vedtatt innenfor rammen av Europarådet. Flere av ILO-konvensjonene beskytter og utdyper økonomiske og sosiale rettigheter som blant annet knytter seg til arbeid, forenings- og organisasjonsfrihet og kollektive lønnsforhandlinger. Videre beskytter EMK første protokoll enkelte økonomiske og kulturelle rettigheter (retten til eiendom og retten til utdanning). Kvinner og barns sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter er også vernet gjennom KDK og BK.

ØSK aksepterer at ressursmangel kan sette grenser for full realisering av rettighetene. Imidlertid gir konvensjonen statene en plikt til å treffe tiltak for å nå målet om full realisering. Videre er statens plikt til å sikre rettighetene uten diskriminering særlig viktig, spesielt fordi diskrimineringsforbudet ikke er gjenstand for progressiv realisering. Det må også legges til grunn at bestemmelsene i ØSK krever et minimumsnivå, og at en stat som ikke oppfyller minimumsrettighetene, begår folkerettsbrudd.³⁵³

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

Grunnloven § 110 beskytter retten til arbeid og rett til medbestemmelse for arbeidstakere, samtidig som § 110 a gir rettigheter til de samiske folkegruppene. Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er imidlertid regulert i en lang rekke alminnelige lover.

1. RETTEN TIL EN TILFREDSSTILLENDE LEVESTANDARD

Aktuelle kilder i 2010 er ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (1.1), lovendringer om lavinnskuddsboliger (1.2) og oppheving av husleiereguleringsloven (1.3). Videre er det levert en

³⁵³ Rundskriv G-45/99 31. mai 1999 til menneskerettsloven.

supplerende rapport til FNs rasediskrimineringskomité, som blant annet tar opp arbeidsinnvandreres levekår (1.4). I tillegg er det opprettet et utvalg som skal utrede boligpolitikken (1.5).

Internasjonale kilder

I henhold til ØSK artikkel 11 har alle mennesker rett til en tilfredsstillende levestandard. Denne rettigheten inkluderer retten til mat, klær og husrom. Etter ØSK artikkel 2 skal denne rettigheten gjennomføres gradvis til den er fullt ut oppfylt. For å oppnå dette skal alle egnede midler benyttes. Barns rett til en tilfredsstillende levestandard er særskilt regulert i BK artiklene 26 og 27. Kvinners tilsvarende rettigheter er utdypet i KDK artikkel 12.

Norsk lovgivning

ØSK, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Også norsk velferdslovgivning bidrar til å sikre retten til tilfredsstillende levestandard.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer denne rettigheten.

1.1 Ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 1. januar 2010.³⁵⁴ Loven samler reguleringen av de obligatoriske kommunale tjenestene ved NAV-kontorene i én lov og viderefører sentrale deler av sosialtjenesteloven av 1991.³⁵⁵ Videre innfører loven tilsyn med forvaltningen av tjenestene og en plikt for kommunen til å føre internkontroll.

I lovens formålsparagraf er det, i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3, fastslått at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, noe som vil være førende for alle tjenester etter loven.

Forholdet til statens forpliktelser etter folkeretten, herunder ØSK artikkel 9 og 11, er omtalt i lovens forarbeider.³⁵⁶ Her slås det blant annet fast at artikkel 11 må forstås som en rett til en minimumsstandard av nødvendige basisgoder og mulighet for deltakelse i hverdagslivet og i samfunnslivet samt at enhver skal gis mulighet til å nyte basisnødvendigheter under verdige forhold.

354 Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

355 Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv.

356 Ot.prp. nr. 103 (2008–2009), punkt 3.2, tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/pages/2206734/PDFS/OTP200820090103000DDDDPDFS.pdf>

1.2 Lovendringer om lavinnskuddsboliger

Stortinget vedtok 14. juni 2010 endringer i flere lover med formål å forebygge problemer knyttet til såkalte lavinnskuddsboliger.³⁵⁷ Lovendringene innebærer forbud mot etablering av nye lavinnskuddsborettslag ved at det oppstilles en øvre grense på 75 prosent fellesgjeld for nystiftede borettslag. Videre pålegges selgere av borettslagsandeler en strengere opplysningsplikt, herunder plikt til å opplyse om rente- og avdragsvilkår, løpetid og andre vilkår av vesentlig betydning for nedbetaling av fellesgjeld.

Endringene trer i kraft 1. januar 2011.

1.3 Oppheving av husleiereguleringsloven

Husleiereguleringsloven ble opphevet 1. januar 2010.³⁵⁸ Denne loven regulerte blant annet utleie av privatboliger oppført før 8. april 1940 i Oslo og Trondheim og fastsatte en maksimalsats på leieprisene til disse boligene, slik at leien holdt seg lavere enn markedspris. Formålet med loven var å skjerme en del av boligsektoren fra prisutviklingen i boligmarkedet.

Husleiereguleringsloven ble bestemt opphevet ved vedtakelsen av husleieloven i 1999.³⁵⁹ Begrunnelsen for utviklingen av loven var blant annet at den innebar en tilfeldig økonomisk fordel for de leietakerne som hadde klart å få tak i en regulert bolig ettersom loven, etter departementets syn, ikke var innrettet på fordeling etter leierens sosiale kjenneegn.

Flere høringsinstanser uttrykte imidlertid bekymring for at en umiddelbar opphevelse ville påføre beboerne økonomiske problemer. Det ble derfor iverksatt en gradvis utvikling av reguleringen over en tiårsperiode.

Med virkning fra 1. januar 2010 er de berørte leieforholdene utelukkende regulert av husleieloven, hvilket innebærer at utleiere kan oppjustere husleiene til det alminnelige leienivået i boligmarkedet.

Etter opphevelsen er det innført ordninger med ekstra husleietilskudd for å sikre at eldre med lang botid i tidligere husleieregulerte boliger

357 Endringer ble foretatt i borettslagsloven, avhendingsloven, bustadoppføringsloven, eiendomsmeglingsloven, finansieringsvirksomhetsloven, skatteloven og tomtefesteloven. Se Innst. 326 L (2009–2010) jf. Prop. 115 L (2009–2010), tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/3539667/PDFS/PRP200920100115000DDDPDFS.pdf>

358 Lov 7. juli 1967 nr. 13 om husleieregulering mv. for boliger.

359 Ot.prp. nr. 82 (1997–98), tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/19971998/otprp-nr-82-1997-98-/8/5.html?id=304653>

skal kunne bli boende i boligene sine.³⁶⁰ Den internasjonale leieboerforeningen (IUT) har uttrykt dyp bekymring for at tilskuddet ikke vil være tilstrekkelig for å hindre en økning i utkastelser og senkning av levestandard for grupper som allerede har lav inntekt.³⁶¹ IUT har særlig vist til Norges folkerettslige forpliktelser etter Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) artikkel 31, herunder statens plikt til å gjøre bolig tilgjengelig for dem som mangler tilstrekkelige ressurser.

1.4 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.³⁶² Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.³⁶³ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

I NGO-rapporten reises problemstillinger av relevans for oppfyllelsen av retten til en tilfredsstillende levestandard, blant annet i forbindelse med forholdene på det norske boligmarkedet. Organisasjonene uttrykker bekymring for arbeidsinnvandreres bolig- og levekår i Norge og peker på at denne gruppen er særlig utsatt for ulovlige kontrakts- og boforhold. Organisasjonene tar også opp situasjonen for personer med ulovlig opphold som av praktiske årsaker ikke kan returneres til hjemlandet.

1.5 Utvalg til å utrede boligpolitikken

Regjeringen satte 21. mai 2010 ned et offentlig utvalg som skal drøfte og fremme forslag til hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal møtes i årene fremover.³⁶⁴ Utvalget skal særlig vurdere ut-

³⁶⁰ Pressemelding er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/pressesenter/Pressemeldingar/2009-2/nytt-husleigetilskot-til-leigarar-av-reg.html?id=569370>

³⁶¹ IUTs brev er tilgjengelig på <http://www.lbf.no/publish/archive/59/8311/img-X13122501-00011.pdf>

³⁶² Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

³⁶³ NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

³⁶⁴ Pressemelding er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2010/Offentleg-utval-for-bustadpolitikken.html?id=605445>

fordringer knyttet til utleiemarkedet, boligbehov, boligløse og boligen som ramme for barn sine oppvekstvilkår og rollefordeling. I tillegg skal organisering og forvaltning av det boligsosiale arbeidet vurderes.

Utvalget skal legge frem sin innstilling innen 15. juni 2011.

2. RETTEN TIL HELSE

Av aktuelle saker i 2010 omtales en rekke høringer om ny samlefor- skrift for psykisk helsevern (2.1), om Stoltenberg-utvalgets narkotika- rapport (2.2), om forslag til ny folkehelselov (2.3) og til ny kommunal helse- og omsorgslov (2.4) samt et høringsforslag om helsehjelp for personer som oppholder seg ulovlig i landet (2.5). Videre omtales en høyesterettsdom om pleie og stell mot pasientens vilje (2.6). Det sivile samfunn har avgitt supplerende rapporter av relevans for retten til helse til FNs menneskerettighetskomité (2.7) og FNs rasediskriminerings- komité (2.8). I tillegg omtales FNs barnekomité sine anbefalinger til Norge om barns helserettigheter (2.9).

Internasjonale kilder

ØSK artikkel 12 beskytter alle individers rett til den høyest oppnåelige helsestandard både fysisk og psykisk. For å virkeliggjøre denne rettigheten fullt ut, skal konvensjonsparten blant annet iverksette tiltak som er nødvendige for å redusere foster- og spedbarnsdødelighet og fremme barns utvikling, forbedre hygien i miljø og industri, forebygge, be- handle og kontrollere sykdommer samt skape vilkår som sikrer alle le- gebehandling og pleie under sykdom. Rettighetene i ØSK skal etter konvensjonens artikkel 2 gradvis gjennomføres fullt ut med alle egnede midler.

EMK artikkel 2 om retten til liv og artikkel 8 om retten til privat- og familieliv oppstiller også helserelevante rettigheter. Den reviderte euro- peiske sosialpakten (RESP) artikkel 11 sikrer retten til vern av helsen, og retten til sosial og medisinsk hjelp er vernet i artikkel 13. Eldre men- neskers rett til sosialt vern, herunder helse- og omsorgstjenester, er gitt særskilt vern i RESP artikkel 23 andre ledd bokstav b.

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

Norsk lovgivning

ØSK, BK, EMK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. RDK gjelder etter diskrimineringsloven § 2 som norsk lov. RESP og ILO-konvensjonene er ratifisert av norske myndigheter og er rettslig bindende for Norge, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning.

Grunnloven har ingen bestemmelse som regulerer retten til helse, men det finnes en lang rekke bestemmelser i alminnelig lovgivning. Blant annet regulerer pasientrettighetsloven individers rettigheter overfor helsetjenesten.

2.1 Høring om ny samleforskrift for psykisk helsevern

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 3. september 2010 ut på høring en ny samleforskrift om psykisk helsevern.³⁶⁵ Samleforskriften vil i hovedsak videreføre bestemmelser som i dag fremgår av elleve ulike forskrifter. Formålet med forslaget er å gi en bedre oversikt over regelverket innen psykisk helsevern. Samleforskriften innebærer først og fremst endringer av redaksjonell og teknisk art, men det foreslås også tre innholdsmessige endringer av særlig betydning:

1. Endringer av hvilke hensyn som kan begrunne midlertidig godkjenning av institusjoner som ikke tilfredsstillende vilkårene for ansvar for tvungent psykisk helsevern. «Særlige hensyn» endres til «dersom det er nødvendig for å ivareta et forsvarlig tilbud til pasientene».³⁶⁶
2. Fristen for når institusjonen senest må sende begjæring om forlenget tvungent psykisk helsevern til kontrollkommissjonen, endres fra tre til fire uker.³⁶⁷
3. Ny plikt for den faglig ansvarlige til å gi skriftlig redegjørelse for kontrollkommissjonen i klagesaker etter psykisk helsevernloven kapittel 3 og klage på overføringsvedtak etter psykisk helsevernloven § 4-10 og § 5-4.³⁶⁸

³⁶⁵ Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13956852/horingsnotatforslagtilnysamleforskriftompsykiskhelsevern.pdf>

³⁶⁶ Se § 6 første punktum i gjeldende forskrift 3. november 2000 nr. 1098 om godkjenning av institusjoner som skal ha ansvar for tvungent psykisk helsevern., jf. utkast til samleforskrift § 12 første punktum.

³⁶⁷ Se § 9 tredje ledd tredje punktum i gjeldende forskrift 15. desember 2006 nr. 1424 om etablering av tvungent psykisk helsevern mv., jf. utkast til samleforskrift § 18 femte ledd annet punktum.

³⁶⁸ Se § 2-4 første ledd i gjeldende forskrift 21. desember 2000 nr. 1408, jf. utkast til samleforskrift § 70 første ledd nytt annet punktum.

Høringsfristen var 15. desember 2010.

2.2 Høring om Stoltenberg-utvalgets rapport om narkotika

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 5. oktober 2010 ut på høring Stoltenberg-utvalgets rapport om narkotika.³⁶⁹

Regjeringen oppnevnte 6. mars 2009 et utvalg ledet av Thorvald Stoltenberg som fikk som mandat å gi forslag til hvordan de mest hjelpetrengende rusmiddelavhengige kan få bedre hjelp samt utrede om heroinstøttet behandling kan være en del av tilbudet.

Utvalget fremlegger 22 forslag til tiltak innen forebygging, behandling og oppfølging for å gi de mest hjelpetrengende rusmiddelavhengige bedre hjelp. Forslagene omfatter blant annet bred internettmobilisering mot narkotika, tilbud om oppfølgingsavtaler og etablering av tverrfaglige nemnder som alternativ til straff ved bruk eller besittelse av narkotika, prioritering av forskningsmidler samt videreutvikling av sprøyteromordningen til et lavterskeltilbud med medisinsk og annen oppfølging av brukerne.

Videre anbefaler utvalget at det opprettes egne mottaks- og oppfølgingsentre over hele landet, med egne ungdomsmottak, tett kontakt med pårørende og økonomisk og faglig ansvar samlet på ett forvaltningsnivå. Utvalget foreslår også tiltak for å sikre de rusmiddelavhengiges bosituasjon, oppfølging under og etter fengselsopphold, harmonisering av tvangshjemler og utarbeidelse av nasjonale råd og retningslinjer for tjenestene. I tillegg foreslår utvalget tiltak for å sikre en tydeligere ansvars- og arbeidsfordeling mellom psykisk helse og rusfeltet for dobbeltdiagnostiserte personer samt avvikling av egenandelene for behandling av narkotikaavhengighet. Et knapt flertall åpner for innføring av et tidsbegrenset forsøksprosjekt der behandling med heroin inkluderes i ordningen med Legemiddelassistert rehabilitering (LAR).

Høringsfristen er 7. januar 2011.

2.3 Høring om forslag til ny folkehelselov

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 14. oktober 2010 på høring forslag til ny folkehelselov.³⁷⁰ Den nye loven vil sammen med forslaget til ny kommunal helse- og omsorgslov erstatte kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og lov om fylkeskommuners oppgaver i

³⁶⁹ Rapporten er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--stoltenbergutvalget-rapport-om-n/Horingsnotat.html?id=620303>

³⁷⁰ Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14373188/11152B.pdf>

folkehelsearbeidet.³⁷¹ Forslaget er en oppfølging av Stortingsmelding nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid*.³⁷²

Formålet med ny folkehelselov er å medvirke til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse og motvirker sosiale helseforskjeller, økt tydeliggjøring av ansvar og oppgaver samt å gi kommunene og fylkeskommunene et bedre verktøy i folkehelsearbeidet. Statlige myndigheter forpliktet til å støtte kommunene og fylkeskommunene i dette arbeidet.

Lovforslaget innebærer blant annet at:

- Kommunen som helhet får ansvaret for folkehelsearbeid. Gjeldende ordning er at ansvaret ligger til kommunen ved kommunehelsetjenesten. Forslaget innebærer at alle kommunale sektorer, ikke bare helsesektoren, skal benyttes for å fremme folkehelsen.
- Kommunen skal fastsette egnede mål og strategier for folkehelsearbeidet for å møte kommunens egne helseutfordringer.
- Kommunens ansvar for å ha oversikt over lokale helseutfordringer blir konkretisert i loven. Statlige helsemyndigheter og fylkeskommunene skal gjøre opplysninger tilgjengelige og støtte kommunene i dette arbeidet.
- En drøfting av kommunen og fylkeskommunens helseutfordringer skal danne grunnlag for en lokal og regional planstrategi.

Høringsfristen er 18. januar 2011.

2.4 Høring om forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 15. oktober 2010 på høring forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov.³⁷³ Den nye loven vil sammen med forslaget til ny folkehelselov erstatte kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet.³⁷⁴ Forslaget er en oppfølging av Stortingsmelding

371 Se omtale i del IV, 2. Retten til helse, 2.4.

372 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2206374/PDFS/STM200820090047000DDDDPDFS.pdf>

373 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/14377693/I-1151B_B.pdf

374 Se omtale i del IV, 2. Retten til helse, 2.3.

nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid*.³⁷⁵

Forslaget innebærer en klargjøring av kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester (det såkalte sørge-for-ansvaret), uten at kommunen pålegges bestemte måter å organisere tjenestene på. Kommunenes plikter skal hovedsakelig videreføres, men pliktene foreslås utformet mer overordnet og profesjonsnøytralt. Formålet er å gi kommunene et klarere, mer helhetlig ansvar og større frihet til organisering og tilpasning av tilbudet etter lokale behov. For å tydeliggjøre hva sørge-for-ansvaret innebærer, foreslås det presisert at kommunen må planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten slik at tjenestene tilfredsstillende lov- og forskriftsmessige krav. Forslaget opphever skillet mellom helsetjenester og omsorgstjenester. Det foreslås en felles helse- og omsorgstjeneste med felles regelverk, herunder felles klage- og tilsynsinnsinstans. Helsepersonelloven skal gjelde for alt personell som yter tjenester etter den nye loven.

Forslaget innebærer videre at pasient- og brukerrettigheter knyttet til kommunale helse- og omsorgstjenester videreføres og samles i pasientrettighetsloven. Formålet er å gjøre rettighetene mer entydige og helhetlige for pasienter og brukere, som ofte forholder seg til flere deltjenester i kommunen eller til tjenester både i spesialisthelsetjenesten og i kommunen.

Det foreslås også lovregulert at kommuner og spesialisthelsetjeneste skal legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester og med andre tjenesteytere samt at kommuner og spesialisthelsetjeneste skal legge til rette for at den enkelte pasient gis et verdig, helhetlig og integrert helse- og omsorgstjenestetilbud.

Høringsfristen er 18. januar 2011.

2.5 Høring om helsehjelp til personer som oppholder seg ulovlig i landet

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 25. november 2010 på høring et forslag til endring av prioriteringsforskriften om helsehjelp til personer med ulovlig opphold i landet.³⁷⁶

Bakgrunnen for endringsforslaget er at departementet ikke anser gjeldende regelverk for å angi tilstrekkelig klart hvilken rett til helsehjelp

³⁷⁵ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2206374/PDFS/STM200820090047000DDDPDFS.pdf>

³⁷⁶ Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14622673/Hoeringsnotat.pdf>

personer som oppholder seg ulovlig i landet har. Forslaget innebærer en klargjøring av gjeldende rett, slik den etter departementets vurdering bør forstås.

Endringsforslaget innebærer en presisering av virkeområdet for pasientrettighetslovens kapittel 2,³⁷⁷ ved at det i prioriteringsforskriften angis nærmere hvem som har rett til helsehjelp i riket.³⁷⁸ I høringsnotatet foreslås en hovedregel om at personer uten lovlig opphold skal ha rett til «øyeblikkelig hjelp», noe som normalt innebærer at pasienten trenger behandling umiddelbart eller etter noen få timer. Departementet foreslår også at personer som oppholder seg ulovlig i landet også bør ha rett til «helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente uten fare for nært forestående død, varig sterkt nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller svært sterke smerter». Som eksempler trekker departementet frem eksempelvis kreft i terminalt stadium eller truende psykose.

Forslaget innebærer videre at barn som oppholder seg ulovlig i landet får tilnærmet samme rett til helsehjelp som andre barn «med mindre særskilte forhold etter en konkret vurdering tilsier at helsehjelpen ikke skal ytes». I tilknytning til denne begrensningen uttaler departementet at man ved vurderingen av om helsehjelp skal gis må se hen til at barnet er ulovlig i landet og således forutsettes å forlate det i løpet av kort tid. Behandlinger som uten særlige konsekvenser kan utsettes faller ifølge høringsnotatet utenfor retten. Tilsvarende må det ifølge departementet tas i betraktning ved igangsettelse av behandling at barnet antas å forlate landet snart, og det må vises særlig skjønn ved igangsettelse av behandling som krever langvarig oppfølging. Departementet foreslår videre at gravide gis rett til svangerskapsomsorg i tråd med barnekonvensjonens artikkel 24. Det foreslås også særlige bestemmelser for personer som utholder frihetsberøvelse, psykisk ustabile personer samt rett til abort.

Forslaget innebærer ingen endring i reglene om betaling for helsehjelp, slik at personer uten lovlig opphold som hovedregel fortsatt skal betale for den helsehjelp som mottas. Departementet uttaler likevel at det normalt ikke vil være anledning til å ta forhåndsbetaling for øyeblikkelig hjelp og for helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten som ikke kan vente.

Høringsfristen er 25. februar 2011.

³⁷⁷ Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter, kapittel 2.

³⁷⁸ Forskrift 1. desember 2000 nr. 1208 om prioritering av helsetjenester, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, rett til behandling i utlandet og om klagenemnd (prioriteringsforskriften).

2.6 Høyesterettsdom om pleie og stell mot pasientens vilje

Høyesterett avsa 25. mai 2010 dom om hvorvidt et kommunalt sykehjem kunne skifte bandasjer på sår, utføre kroppsvask og skifte klær og sengetøy mot en sterkt pleietrengende pasients vilje etter pasientrettighetsloven § 4-1.³⁷⁹

A ble i juli 2006 innvilget langtidsopphold ved et sykehjem. A var konstant sengeliggende, hadde omfattende sårddannelser og bevegelsehemming. Han var også inkontinent for urin og avføring. A hadde siden innleggelsen motsatt seg tilbud om behandling av sine kronisk betente og væskende sår. Han motsatte seg også aktiv behandling med antibiotika mot sårinfeksjonene, noe sykehjemmet aksepterte. Etter desember 2006 oppstod det stadige konflikter knyttet til alminnelig vask og stell. I januar 2007 traff sykehjemmet vedtak om at det skulle utføres «vanlig stell samt sårstell» og at dette skulle skje «uavhengig av pasientens ønsker». A begjærte i november 2007 midlertidig forføyning og krevde at ansatte ved sykehjemmet skulle forbyes å utføre stell eller pleie uten hans samtykke. Saken ble til slutt forkastet av Høyesteretts ankeutvalg. A fremsatte ny begjæring om midlertidig forføyning i januar 2009 etter tvungent stell uten samtykke i form av vask etter avføring og skifte av bandasjer. Kravet ble tatt til følge i tingretten, men ved senere anke til lagmannsretten ble kommunen frifunnet.

For Høyesterett gjorde A gjeldende at hans aksept av opphold på sykehjemmet ikke kunne sidestilles med et samtykke til pleie og stell og at det ikke forelå andre lovgrunnlag for dette, slik pasientrettighetsloven § 4-1 krevde. Kommunen motsatte seg disse anførselene, blant annet under henvisning til at forvaltningens adgang til å stille vilkår ved ellers begunstigende vedtak var et alternativt rettsgrunnlag etter pasientrettighetsloven § 4-1.

Høyesteretts flertall fremhevet pasientens rett til selvbestemmelse, og at denne også omfatter det å treffe avgjørelser for sin egen helse som er lite faglig rasjonelle eller direkte skadelige. Samtidig understreket retten at hensynet til pasientens autonomi veide mindre der klart uheldige valg også får betydelige negative følger for andre, eller kommer i konflikt med andres rettigheter. I denne saken var det sentrale at lukten fra avføring og infiserte sår var i konflikt med hensynet til et forsvarlig arbeidsmiljø for pleierne. Det helserettslige utgangspunkt om selvbestemmelse og samtykke var således underlagt enkelte begrensninger og unntak. Blant annet kunne det også innenfor helse- og omsorgssektoren stilles vilkår, dersom disse hadde en saklig sammenheng med vedtaket og ikke var uforholdsmessig tyngende.

³⁷⁹ HR-2010-902-A, publisert i Rt. 2010 s. 612.

Retten uttalte at pasientens reelle valgfrihet ofte ville være begrenset ved tilbud om sykehjemsplass og at adgangen til å stille vilkår derfor var snever. Etter flertallets syn var det sykehjemmet krevde ikke mer enn at pasienten underla seg alminnelige rutiner for personlig hygiene, altså forutsetninger direkte knyttet til selve det lovpålagte omsorgstilbudet som ble tilbudt ham. Flertallet viste videre til forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie,³⁸⁰ og til at pasientens holdning ga sykehjemmet grunnlag for å si ham opp. Ut fra As helsetilstand ville utskrivning – uten tilbud om tilsvarende pleietilbud et annet sted – være uforenlig med kommunehelsetjenesteloven § 2-1. Utskriving ville ifølge retten nokså umiddelbart skape behov for øyeblikkelig – om nødvendig da også tvangsmessig – hjelp etter helsepersonelloven § 7. I en slik situasjon var det etter flertallets syn tilstrekkelig grunnlag for sykehjemmet til å gjennomføre utskiftning av sårbandasjer, utføre kroppsvask og skifte klær og sengetøy.

Pasientens anke ble forkastet med tre mot to stemmer.

2.7 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.³⁸¹ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. NGO-forum tok i sin supplerende rapport opp forhold knyttet til Norges gjennomføring av retten til helse etter SP artiklene 6, 7 og 9.³⁸²

I rapporten tar NGO-forum blant annet opp problemstillinger knyttet til asylsøkeres tilgang på spesialisthelsetjenester og psykiatrisk hjelp, særlig for personer utsatt for tortur eller seksuelt misbruk. Forumet tar også opp tilgang til øyeblikkelig og annen nødvendig helsehjelp for avviste asylsøkere og andre personer uten lovlig opphold i landet. Videre tok rapporten opp behovet for styrking av vernet av varslere i psykiatriske institusjoner og det manglende psykiatriske helsetilbudet for innsatte i norske fengsler.

380 Forskrift 14. november 1988 nr. 932 §4-4.

381 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

382 De supplerende rapportene er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs101.htm>

2.8 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.³⁸³ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.³⁸⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de også vil levere supplerende rapporter.

NGO-rapporten tar blant annet opp problemstillinger knyttet til manglende offentlig beredskap for medisinsk behandling av personer utsatt for tortur samt manglende helsehjelpstilbud for personer uten lovlig opphold. I rapporten oppfordres norske myndigheter til å sikre minoritetsgrupper lik tilgang på helsetjenester som majoritetsbefolkningen har, blant annet gjennom sikring av tolketjenester innen helsesektoren og bedring av psykiatrisk oppfølging.

2.9 Anbefalinger fra FNs barnekomité

FNs konvensjon for barnets rettigheter (barnekonvensjonen) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs ekspertkomité for barnets rettigheter (barnekomiteen) hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 44.

FNs barnekomité eksaminerte 21. januar 2010 Norges fjerde rapport av 2008.³⁸⁵ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort 29. januar 2010, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter om gjennomføringen av FNs barnekonvensjon.³⁸⁶

I rapporten uttrykker Barnekomiteen blant annet bekymring over flere sider ved myndighetenes ivaretagelse av enslige mindreårige asylsøkeres helsetilstand.³⁸⁷ Komiteen er bekymret over en overfladisk vurde-

383 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

384 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

385 Statsrapporten av 28. februar 2008 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf
For omtale av supplerende rapportering til komiteen, se *Årbok 2009* s. 173.

386 Anbefalingene fra FNs barnekomité er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

387 Se *Årbok 2010* del V, 6. Barn, 6.16 for en bredere omtale av Barnekomiteens anbefalinger.

ring av hvilke barn som er rammet av væpnet konflikt samt over myndighetenes forslag om å innføre alderstesting. Videre anbefaler komiteen at Norge sikrer bedre helsetjenester for barn fra ressursvake grupper samt at barn fra minoritets- og urfolksgrupper sikres samme tilgang til helsetjenester som befolkningen for øvrig. Komiteen anbefaler Norge å fortsette satsingen på utvikling av psykisk helsevern for barn og unge. Videre peker komiteen på den omfattende bruken av sentralstimulerende midler i behandlingen av psykiske problemer hos barn. I tillegg beklager komiteen at barn bare har rett til å bli hørt i helsespørsmål etter at de er fylt 12 år.

3. RETTEN TIL ARBEID OG RELATERTE RETTIGHETER

I 2010 ble det vedtatt flere lovendringer, blant annet om muligheten til å kombinere arbeid med omsorgsoppgaver (3.1) og om begrensning av midlertidige ansettelser (3.2). Videre ble det sendt ut høringer om medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet (3.3) og om konsekvenser av EUs vikarbyrådirektiv (3.4). Norske myndigheter har også levert rapport på ILO-konvensjon nr. 98 (3.5). I tillegg har Sosialrettskomiteen utgitt sine konklusjoner på Norges syvende rapport under Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) (3.6).

Internasjonale kilder

ØSK artikkel 6 og 7 beskytter retten til arbeid og rettferdige arbeidsforhold. Retten til arbeid omfatter blant annet muligheten for enhver til å tjene sitt levebrød ved arbeid som er frivillig valgt eller godtatt. Retten for enhver til rettferdige og gode arbeidsvilkår sikrer blant annet rettferdige lønninger og lik lønn for likt arbeid uten forskjellsbehandling, trygge og sunne arbeidsforhold, lik mulighet til forfremmelse, rett til hvile og fritid, en rimelig begrensning av arbeidstiden, periodiske fridager med lønn samt godtgjørelse for offentlige fridager.

Rettigheter som er knyttet til organisering i fagforeninger er regulert i ØSK artikkel 8, og omhandler også streikeretten. EMK artikkel 11 og SP artikkel 22 beskytter også forsamlings- og foreningsfriheten, herunder retten til å danne og slutte seg til fagforeninger. Kilder som omhandler retten til forsamlings- og foreningsfrihet er skilt ut i et eget kapittel, se del III, kapittel 12.

Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) og en rekke ILO-konvensjoner utdyper rettighetene. Retten til arbeid vernes gjennom RESP artikkel 1 og retten til rettferdige arbeidsforhold fremgår av RESP artikkel 2. Retten til organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger er vernet i RESP artiklene 5 og 6. Eksempler på relevante ILO-konvensjoner er ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og

beskyttelse av organisasjonsretten,³⁸⁸ ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi³⁸⁹ og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.³⁹⁰

Barn er særlig vernet gjennom RESP artikkel 7, ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting og nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid samt BK artiklene 31–32. Kvinners rett til beskyttelse mot diskriminering i arbeidslivet er særlig regulert i KDK artikkel 11.

Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. RESP og ILO-konvensjonene er ratifisert av norske myndigheter, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning. I tråd med alminnelige prinsipper for forholdet mellom folkeretten og nasjonal lovgivning er disse konvensjonene like fullt rettslig bindende, med unntak for klare motstridstilfeller. Likestillingsloven har bestemmelser som skal sikre likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet.

Retten til arbeid er beskyttet i Grunnloven § 110 og gjennom flere bestemmelser i alminnelig lov, blant annet arbeidsmiljøloven.

3.1 Lovendringer om muligheter til å kombinere arbeid med omsorgsoppgaver

Stortinget vedtok den 23. mars 2010 endringer i arbeidsmiljøloven og folketryktdloven.³⁹¹ Lovendringene bygger på Prop. 64 L (2009–2010).³⁹²

Endringene innebærer at det er gitt en rett til permisjon i inntil 10 dager årlig for å kunne yte pleie og omsorg til nære familiemedlemmer over 18 år. Retten til permisjon og pleiepenger ved pleie av nære pårørende i livets slutfase er utvidet fra 20 til 60 dager. Foreldre som i minst tre år har mottatt pleiepenger og/eller forhøyet hjelpestønad er gitt rett til

388 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten er omtalt i del III, 12. Retten til forsamlings- og foreningsfrihet, 12.1.

389 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi er omtalt i del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, 2.7.

390 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke er omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.4.

391 Lov 9. april 2010 nr. 11 om endringer i arbeidsmiljøloven og folketryktdloven.

392 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2273917/PDFS/PRP200920100064000DDDPDFS.pdf>. Omtalt i *Årbok 2009* s. 127–128.

ytelsen i inntil tre måneder etter at behovet for tilsyn og pleie har opphørt fordi barnet dør. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2010.

3.2 Lovendringer om begrensning av midlertidige ansettelser

Stortinget vedtok den 17. juni 2010 endringer i arbeidsmiljøloven.³⁹³ Lovendringene bygger på Prop. 104 L (2009–2010) og gjelder midlertidige ansettelser samt Arbeidstilsynets påleggs- og vedtakskompetanse.³⁹⁴ Lovendringene innebærer blant annet at arbeidsgiver minst én gang per år må drøfte bruken av midlertidig ansettelse med de tillitsvalgte. Endringene har til formål å begrense bruken av ulovlige eller unødige midlertidige ansettelser.

Endringene innebærer videre at Arbeidstilsynet er gitt kompetanse til å gi pålegg og treffe enkeltvedtak for å sikre at drøftingsprosessen blir gjennomført. Videre er det presisert at fravær ikke skal komme i fradrag ved beregning av ansettelsesperioden for arbeidstakere som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år. Endringene trådte i kraft 1. juli 2010.

3.3 Høring om medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet

Arbeidsdepartementet sendte 25. mars NOU 2010: 1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet* ut på høring.³⁹⁵

Medvirknings- og medbestemmelsesutvalget ble utnevnt for å foreta en gjennomgang av verneombudsfunksjonen og arbeidsmiljøutvalgene etter arbeidsmiljøloven. Innstillingen inneholder også en vurdering av reglene om representasjon i styrende organer etter selskapslovgivningen samt hvordan ordninger for medvirkning og medbestemmelse fungerer i konsern og lignende strukturer.

Utvalget kommer i utredningen med forslag til flere konkrete tiltak, blant annet en senkning av terskelen for når ansatte skal ha rett til styrerepresentasjon. Videre anbefaler utvalget at styrene i allmennaksjeselskaper vurderer ansattrepresentasjon ved sine valg av medlemmer til revisjonsutvalget, som er et forberedende og rådgivende arbeidsutvalg for styret. Utvalget understreker viktigheten av at ordningene med verneombud og arbeidsmiljøutvalg videreføres. Ordningene bidrar ifølge utvalget til å gi arbeidstakerne innflytelse på arbeidsmiljøarbeidet og utgjør etter deres syn en viktig ressurs i virksomhetenes arbeid med å

393 Lov 25. juni 2010 nr. 31 om endringer i arbeidsmiljøloven.

394 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2492150/PDFS/PRP200920100104000DDDDPDFS.pdf>

395 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/nouer/2010/NOU-2010-01.html?id=597723>

ivareta et forsvarlig arbeidsmiljø. Utvalget foreslår også tiltak knyttet til opplæring om det norske medbestemmelses- og medvirkningssystemet, blant annet ved å gi Arbeidstilsynet hjemmel til å pålegge ledelsen og de ansatte fellesopplæring i helse, miljø og sikkerhet. Høringsfristen var 25. juni 2010.

3.4 Høring om konsekvenser av EUs vikarbyrådirektiv

Arbeidsdepartementet sendte 10. august 2010 en redegjørelse for innhold og konsekvenser av innføring av EUs vikarbyrådirektiv (2008/104/EF) ut på høring.³⁹⁶

EU-direktivet oppstiller regler om inn- og utleie av arbeidskraft. Formålet med direktivet er å sikre beskyttelse av innleide arbeidstakere, og å bedre deres vilkår gjennom å innføre et prinsipp om likebehandling. Direktivet skal også bidra til å anerkjenne vikarbyråene som arbeidsgivere samt til å etablere passende rammer for anvendelsen av innleid arbeidskraft.

Som et ledd i den mulige innføringen av direktivet fremmer departementet forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven. Departementets forslag innebærer at innleide arbeidstakere får rett til de samme lønns- og arbeidsvilkår som de ville fått ved direkte ansettelse i den virksomheten som leier deres arbeidskraft.

Arbeidsdepartementet vil på bakgrunn av høringen ta stilling til innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen.

Høringsfristen var 10. desember 2010.

3.5 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 98

Norske myndigheter rapporterte i september 2010 til ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger.³⁹⁷

I rapporten slås det fast at det ikke er avsagt domstolsavgjørelser som vedrører gjennomføringen av konvensjonen siden forrige rapportering i 2008. For øvrig henviser norske myndigheter til sine tidligere rapporter.

³⁹⁶ Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/hoeringer/2010/AMS/vikarbyraadirektivet/Horingsnotat_Horing_om_konsekvenser_av_vikarbyraadirektivet.pdf

³⁹⁷ Statsrapporten er ikke offentliggjort. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

3.6 Konklusjoner fra Europarådets sosialrettskomité

Den europeiske komité for sosiale rettigheter (Sosialrettskomiteen) offentliggjorde i desember 2010 sine konklusjoner om Norges gjennomføring av Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP).³⁹⁸ Konklusjonene er basert på komiteens gjennomgang av Norges syvende rapport av 12. januar 2010.³⁹⁹

Norges syvende rapport gjaldt perioden januar 2005 til desember 2008 og omhandler bestemmelser innenfor det tematiske området arbeidstakerrettigheter. Norske myndigheter redegjør i rapporten for gjennomføringen av følgende artikler: 2 (retten til rettferdige arbeidsvilkår), 4 (rett til rimelig godtgjøring), 5 (retten til å organisere seg), 6 (retten til å føre kollektive forhandlinger), 21 (rett til informasjon og rådspørring), 22 (rett til å ta del i fastsettingen og forbedringen av arbeidsvilkårene og arbeidsmiljøet) samt artikkel 28 (arbeidstakerrepresentantenes rett til vern i foretaket og det utstyr som skal stilles til rådighet for dem).

Komiteen konkluderer med at Norge oppfyller sine forpliktelser etter RESP på 13 av de 18 rettsområdene som er behandlet i rapporten. Forpliktelsene komiteen anser oppfylt gjelder artikkel 2 §§ 2, 3, 4, 5 og 6, artikkel 4 §§ 1 og 4, artikkel 5, artikkel 6 §§ 1, 2, 3, artikkel 22 og artikkel 28. Komiteen opplyser at den trenger ytterligere informasjon fra norske myndigheter for å vurdere om Norge oppfyller paktens krav på to områder. Dette gjelder artikkel 4 § 2 om menn og kvinners rett til samme lønn for arbeid av samme verdi og artikkel 21 om rett til informasjon og rådspørring.

Komiteen konkluderer med at Norges regelverk og praksis er i strid med RESP på følgende tre områder:

- artikkel 2 § 1 om retten til en rimelig arbeidstid fordi den norske arbeidsmiljøloven tillater at total arbeidstid per døgn unntaksvis kan være opptil 16 timer;
- artikkel 4 § 5 om retten til begrensning av lønnsfradrag under henvisning til norske arbeidstakers adgang til å gi avkall på denne retten;
- artikkel 6 § 4 om retten til å streike under henvisning til myndighetenes konvensjonsstridige inngripen ved tvungen lønnsnemnd i to lønns- og arbeidskonflikter.⁴⁰⁰

398 Konklusjonene fra Europarådets sosialrettskomité er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Norway2010_en.pdf

399 Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Norway7_en.pdf

400 For utfyllende omtale, se del III, 12. Retten til forsamlings- og foreningsfrihet, 12.2.

Fristen for Norges åttende rapport på RESP vedrørende det fjerde tematiske området, «barn, familier og migranter», var 31. oktober 2010. Ved utgangen av 2010 var rapporten under utarbeidelse i Arbeidsdepartementet.

4. RETTEN TIL UTDANNING

Av aktuelle saker i 2010 omtales lovendringer om leksehjelp (4.1), en høring om NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring* (4.2), en høring om kompetansekrav for lærere i undervisning (4.3) og omtale av supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité (4.4). I tillegg omtales to studier av menneskerettighetsundervisningen innen utdanningssektoren (4.5).

Internasjonale kilder

Retten til utdanning er regulert i ØSK artikkel 13. Det følger blant annet av ØSK artikkel 13 nr. 2 at grunnskoleundervisning skal være obligatorisk og gratis for alle, og at etterfølgende og høyere utdanning skal gjøres likt tilgjengelig for alle. Etter ØSK artikkel 13 nr. 3 skal foresatte ha frihet til å velge andre skoler for sine barn enn de offentlige, forutsatt at skolene oppfyller de krav til undervisning som fastsettes av myndighetene. Retten til utdanning skal gradvis bli gjennomført fullt ut, jf. ØSK artikkel 2. Alle egnede midler skal benyttes, særlig lovgivningstiltak.

Rettigheten er også nedfelt i SP artikkel 18 nr. 4, EMK første protokoll artikkel 2, ILO-konvensjon nr. 117 og UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i undervisning. Den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) artikkel 17 § 2 regulerer barn og ungdoms adgang til gratis grunnskole og videregående skole.

Barns rett til utdanning er fastsatt i BK artikkelene 28 til 29. Flere internasjonale konvensjoner forbyr, innenfor sine respektive anvendelsesområder, diskriminering av ulike grupper i forhold til retten til utdanning, inkludert KDK, RDK og konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter.

Norsk lovgivning

EMK, SP, ØSK, BK og KDK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og etter menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. RDK gjelder etter diskrimineringsloven § 2 som norsk lov. RESP er ratifisert av norske myndigheter, men er ikke inkorporert i norsk lovgivning.

Grunnloven har ingen beskyttelse av retten til utdanning, men rett til utdanning følger av alminnelig lov, særlig opplæringsloven.

4.1 Lovendringer om leksehjelp mv.

Stortinget vedtok 14. juni 2010 endringer i opplæringsloven og privatskoleloven om leksehjelp mv.⁴⁰¹ Bakgrunnen for endringene er Prop. 95 L (2009–2010) samt en forutgående høringsrunde.⁴⁰²

Endringene innebærer blant annet at kommunene er forpliktet til å tilby gratis leksehjelp de fire første årene i grunnskolen.⁴⁰³ Tilbudet skal være valgfritt og gis uavhengig av om skolen bruker tradisjonelle lekser eller ikke. Videre er retten til skyss for funksjonshemmede elever utvidet til ikke bare å gjelde til og fra skole, men også til og fra skolefritidsordning.⁴⁰⁴ Kommuner og rektorer skal kunne fastsette at lærere skal få adgang til å bortvise elever fra egen undervisningstime uten at dette må gå via rektor.⁴⁰⁵ Denne adgangen er av rettssikkerhetshensyn for berørte elever avgrenset til bortvisning for en undervisningsøkt på opptil to timer. Andre endringer var plikt til foreldresamarbeid for private skoler og krav om politiattest ved ansettelse i musikk- og kulturskoler. Endringene er utdypet i ny forskrift fastsatt av Kunnskapsdepartementet 30. juni 2010.⁴⁰⁶

4.2 Høring om NOU 2010: 7 Mangfold og mestring

Kunnskapsdepartementet sendte 21. juni 2010 ut på høring NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*.⁴⁰⁷

Utredningen er utarbeidet av et regjeringsoppnevnt utvalg som skulle se på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget har sett nærmere på hva barnehage, skole, voksenopplæring og høyere utdanning kan gjøre for at flerspråklige barn, unge og voksne skal få fullt utbytte av sin opplæring. Opplæringen skal ifølge utredningen sørge for at barn, unge og voksne lærer seg norsk så godt at det fungerer som et fullverdig opplæringspråk, men at de som allerede har

401 Lov 25. juni 2010 nr. 49 om endringer i opplæringslova og privatskolelova (leksehjelp m.m.).

402 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2496978/PDFS/PRP200920100095000DDDDPDFS.pdf>
Høringsdokumentene er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/Dokument/Hoyringar/Hoyringsdokument/2009/horing---forslag-til-endring-i-opplaring-2.html?id=583683>

403 Lov 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) ny § 13-7a og lov 4. juli 2003 nr. 84 (privatskolelova) ny § 7-1e.

404 Opplæringsloven § 7-3 nytt andre ledd.

405 Opplæringsloven § 2-10 nytt tredje ledd, privatskoleloven § 3-10 første ledd.

406 Forskrift 30. juni 2010 nr.1046 om endring i forskrift til opplæringslova og forskrift til privatskolelova.

407 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2010/NOU-2010-7.html?id=606151>

et annet førstespråk enn norsk må gis anledning til å videreutvikle dette språket.

Utvalget fremmer en rekke forslag, blant annet innføring av 20 gratis timer i uken i barnehage for alle barn, utfasing av kontantstøtten, særskilt språkopplæring for elever etter overføring til ordinær undervisning og tilrettelagt utvikling av norsk språk i læretiden for lærlinger. Videre foreslår utvalget styrking av kompetansen til tospråklige ansatte i barnehager, utvikling av en ny læreplan i morsmål og økt bruk av tospråklig opplæring i fag. Utvalget foreslo også oppretting av et senter for forskning på hvordan barn utvikler og benytter flere språk.

Høringsfristen var 1. november 2010. I sin høringsuttalelse uttaler Sametinget at utvalgets utredning er et godt bidrag til å øke forståelsen av hva flerspråklighet innebærer og at det har en verdi i seg selv.⁴⁰⁸ Sametinget finner at det er beklagelig at utvalget velger å utelate vurdering av opplæringstilbudet til Norges fem nasjonale minoriteter ved at kvener, jøder, skogfinner, rom og romanifolk ikke er tatt med i utvalgets utredning. Videre beklager Sametinget at samiske perspektiver er lite synlige i utredningen. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) støtter i sin høringsuttalelse hovedsakelig utvalgets problemanalyser og forslag til endringer.⁴⁰⁹ KIM uttaler at den største utfordringen er å sikre den praktiske gjennomføringen i de enkelte kommunene. Videre pekes det på et særlig behov for å intensivere arbeidet med skoletilbudet til elever som kommer sent i skoleløpet, spesialundervisningstilbudet til minoritetsspråklige samt voksenopplæringstilbudet for innvandrere.

4.3 Høring om kompetansekrav for undervisning mv.

Kunnskapsdepartementet sendte 20. oktober 2010 ut på høring forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.⁴¹⁰

Departementet foreslår blant annet å innføre krav om kompetanse for undervisning i opplæringsloven og privatskoleloven. Forslaget innebærer at det for lærere skal stilles krav til relevant fagkompetanse for å undervise i de enkelte fag. Formålet med forslaget er å sikre elevene en undervisning av høyere faglig og pedagogisk kvalitet enn tidligere.

408 Sametingets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/13401085/Sametinget.pdf>

409 KIMs høringsuttalelse er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/13401085/Kontaktutvalget_mellom_innvandrerbefolkningene_og_myndighetene.pdf

410 Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova). Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/14404454/Hoeringsnotat_endringer_opplæringsloven_privatskoleloven_kompetanseregler.pdf

Forslag til ny forskrift med konkrete kompetansekrav vil bli sendt på en egen høring.⁴¹¹ Departementet informerer om at det i forskriften blant annet vil bli foreslått å innføre krav om 30 relevante studiepoeng for å undervise i norsk/samisk og matematikk på barnetrinnet (1.–7. årstrinn). For ungdomstrinnet (8.–10. årstrinn) vil det bli foreslått krav om 60 relevante studiepoeng for å undervise i norsk/samisk, matematikk og engelsk og 30 relevante studiepoeng for å undervise i øvrige fag, og i videregående skole vil det bli foreslått krav om 60 relevante studiepoeng for å undervise i alle fag.

Det foreslås enkelte unntak og tilpasninger for å sikre en praktisk gjennomføring for dagens lærere og for skoleeierne. Det kan blant annet gjøres unntak fra kompetansekravet for skoler med små ungdomstrinn eller særlig vanskelig rekrutteringssituasjon. Videre foreslås at kravet ikke skal gjelde lærere med utdanning som ble tilsatt etter kravene som gjaldt før ikrafttredelse av nye regler.

Videre foreslås å innføre en bestemmelse i opplæringsloven som regulerer fylkeskommunale norske videregående opplæringstilbud i utlandet. For elever ved private videregående skoler foreslås innført en rett til utvidet opplæringstid i særlige tilfeller i privatskoleloven. Departementet foreslår også nye regler om politiattest i opplæringsloven og privatskoleloven blant annet ved skolelignende aktivitetstilbud som sommerskole.

Høringsfristen er 10. januar 2011.

4.4 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.⁴¹² Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.⁴¹³ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

411 Ved utgangen av 2010 var denne forskriften ikke sendt ut på høring.

412 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

413 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

NGO-rapporten tar blant annet opp gjennomføringen av retten til utdanning for mindreårige asylsøkere på mottakssenter. Det pekes på at mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år ikke har rett til plass i videregående skole dersom de mangler kvalifikasjoner tilsvarende ungdomsskolenivå. Gruppen får heller ikke rett til plass i ungdomsskole. I rapporten understrekes det at denne gruppen regnes som barn etter FNs barnekonvensjon og derfor har rett til grunntidning på lik linje med barn under 16 år. Andre temaer som tas opp i rapporten er frafall av elever fra ikke-vestlige land i videregående utdanning og rekruttering av studenter fra minoritetsgrupper til Politihøgskolen.

4.5 Kartlegging av menneskerettsundervisning i skolen og høyere utdanning

Kunnskapsdepartementet iverksatte i 2010 to studier av menneskerettsundervisningen innen utdanningssektoren i Norge. Studiene ble gjennomført av Utdanningsdirektoratet og Norsk senter for menneskerettigheter. Utredningene var en oppfølging av FNs menneskerettighetsråds anbefalinger til Norge i forbindelse med den universelle periodiske landgjennomgangen (UPR) i desember 2009.⁴¹⁴

Norsk senter for menneskerettigheter kartla i sin utredning menneskerettsundervisningen innen høyere utdanning i Norge.⁴¹⁵ Studien ble levert 12. august 2010 og omfatter utvalgte utdanninger som sosionomutdanning, jusstudiet, journalistikk, praktisk pedagogisk utdanning, barnevernspedagogikk og førskolelærerutdanning. I rapporten konkluderes det med at rammeplaner, nasjonale styringsdokumenter og studieplaner bør gjennomgås for å undersøke om begrepsbruken om menneskerettighetene er dekkende og for å sikre synliggjøring av det menneskerettslige innholdet i utdanningene. Videre anbefaler rapporten at det utpekes et kontaktpunkt for menneskerettigheter i de ulike undervisningsinstitusjonene. I rapporten anbefales det også at den øvrige høyere utdanningen og resterende studietilbud gjennomgås for å avdekke svakheter.

Utdanningsdirektoratet leverte den 11. november 2010 en kartlegging av temaer med tilknytning til menneskerettigheter og demokratiforståelse i læreplanverket.⁴¹⁶ Kartleggingen er basert på en gjennomgang av læreplaner for fag i grunnskolen og videregående utdanning, i tillegg til læreplanens generelle del og prinsipper for opplæringen som omfatter

414 Anbefaling nr. 6, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Norway)*, Human Rights Council 13. sesjon 4. januar 2010, s. 14, tilgjengelig på http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/NO/A_HRC_13_5_NOR_E.pdf

415 *Kartlegging av menneskerettighetsundervisning i høyere utdanning i Norge*, 12. august 2010, av Njål Høstmælingen.

416 Rapporten er ikke gjort offentlig tilgjengelig.

alle fag.⁴¹⁷ Direktoratet fant at menneskerettighetsperspektivet og demokratiforståelse er integrert i læreplanverket både i generell del, i prinsipper for opplæring og i flere læreplaner for fag i både grunnskole og videregående opplæring. Direktoratet påpekte samtidig vanskelighetene med å avgrense temaer som demokrati og menneskerettigheter.

5. RETTEN TIL DELTAKELSE I KULTURLIVET

I 2010 er det ingen saker som er ansett tilstrekkelig relevante til å medtas i dette kapitlet.⁴¹⁸

Internasjonale kilder

Alle menneskers rett til å delta i kulturlivet, nyte godt av vitenskapelig utvikling og ha beskyttelse for sine opphavsrettigheter er anerkjent i ØSK artikkel 15. BK artiklene 30–31 utdyper barns rett til å delta i kulturlivet.

Norsk lovgivning

ØSK og BK gjelder etter menneskerettsloven § 2 som norsk rett, og i henhold til § 3 skal disse konvensjonene gis forrang fremfor annen lovgivning ved motstrid. Grunnloven har ikke nedfelt noen lignende rettighet (annet enn det som følger av § 110 b hva gjelder den samiske befolkningen), men rett til å delta i kulturlivet er berørt i alminnelig lov.

417 Oversikt over Læreplanverket for Kunnskapsløftet (med status som forskrift) er tilgjengelig på http://www.udir.no/Artikler/_Lareplaner/Meldingar-og-styringsdokument/

418 Se kildekapitlet for oversikt over hvilke kilder årboken baserer seg på.

V DISKRIMINERINGSFORBUDET OG UTSATTE GRUPPERS RETTIGHETSVERN

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

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

1. DISKRIMINERINGSFORBUDET

Av aktuelle saker i 2010 var blant annet en lovendring som styrker vernet mot diskriminering av homofile og kvinner i trossamfunn (1.1) og to høyesterettsavgjørelser om aldersdiskriminering og en om vernet i utlendingssaker (1.2 og 1.3). Videre rapporterte norske myndigheter om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke (1.4). NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern* er nå til behandling hos departementet (1.5). Regjeringen utnevnte i tillegg to utvalg som skal utrede henholdsvis norsk likestillingspolitikk (1.6) og smittsomme sykdommer i straffeloven (1.7).

Internasjonale kilder

Prinsippene om forbud mot diskriminering og rett til likeverdig behandling er forskjellig utformet i ulike menneskerettighetskonvensjoner som er bindende for Norge. SP artikkel 26 gir et selvstendig diskrimineringsvern og fastslår at alle personer er like for loven, og at loven skal gi beskyttelse mot diskriminering på ethvert grunnlag. SP artikkel 26 omfatter alle livsområder regulert i lov. EMK tilleggsprotokoll nr. 12 gir et tilsvarende selvstendig diskrimineringsforbud med vidt nedslagsfelt. Norge har undertegnet, men ikke ratifisert, tolvte tilleggsprotokoll,

og denne tilleggsavtalen er således ikke i kraft for Norge. Andre diskrimineringsforbud, slik som EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 2 begrenser derimot diskrimineringsforbudets virkeområde slik at det kun gjelder på områder som berører de øvrige rettighetene i konvensjonen. En tredje gruppe konvensjoner eller bestemmelser som tar sikte på å hindre diskriminering, er de som forbyr diskriminering innen et tematisk avgrenset område, som rase, kjønn, funksjonsnedsettelse eller arbeid. Se eksempelvis RDK, KDK, FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Ikke-diskrimineringsvernet i BK fremgår av artikkel 2.⁴¹⁹

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK, BK og KDK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. RDK er inkorporert gjennom diskrimineringsloven § 2.

Likestillingsloven inneholder bestemmelser som skal fremme likestilling mellom kjønnene, og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.

Forbud mot diskriminering fremgår av lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og enkelte andre lover.

Grunnloven inneholder ikke noe diskrimineringsforbud.

1.1 Endring i arbeidsmiljøloven vedrørende homofile og kvinner i trossamfunn

Stortinget vedtok 23. mars 2010 endringer i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven som styrker vernet mot diskriminering av homofile og kvinner i trossamfunn.⁴²⁰

Endringene medfører blant annet at det særlige unntaket for trossamfunn til å forskjellsbehandle homofile ved ansettelse, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3 tredje ledd, oppheves. Begrunnet i hensynet til trosfriheten vil det likevel fortsatt være en viss unntaksadgang for trossamfunn til å forskjellsbehandle på grunnlag av seksuell orientering eller kjønn. Denne unntaksadgangen følger av den generelle og strengere saklig-

⁴¹⁹ Diskriminering av utsatte grupper som er gitt et særskilt menneskerettighetsvern omtales under kapitlene som omhandler disse gruppene spesielt.

⁴²⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven). Jf. Prop. 16 L (2009–2010) og Ot.prp. nr. 79 (2008–2009).

hetsregelen i arbeidsmiljøloven § 13-3 første ledd. Dette innebærer at forskjellsbehandlingen må være saklig, nødvendig og forholdsmessig i forhold til den som utsettes for forskjellsbehandlingen. Kravene til begrunnelse for trossamfunnenes forskjellsbehandling er dermed styrket.

Endringene trådte i kraft 9. april 2010.

1.2 Høyesterettsavgjørelser om aldersdiskriminering

Høyesterettsdom om oppsigelse på grunn av alder og diskrimineringsforbudet i sjømannsloven § 33

Høyesterett avsa 18. februar 2010 dom i en sak hvor spørsmålet var om oppsigelse på grunn av alder med grunnlag i sjømannsloven § 19 nr. 1 sjettede ledd var i strid med diskrimineringsforbudet i sjømannsloven § 33 og § 33B.⁴²¹

A ble i 2006 ansatt i et rederi som drev med passasjertrafikk, og var da fylt 62 år. På grunn av økonomiske problemer i selskapet ble det bestemt at alle sjøansatte skulle sies opp når de fylte 62 år. A ble meddelt oppsigelse i 2008. A tok ut stevning mot rederiet under henvisning til forbudet mot aldersdiskriminering i sjømannsloven. Han fikk ikke medhold verken i tingretten eller i lagmannsretten.

Høyesterett viste til at bestemmelsen i sjømannsloven § 19 nr. 1 sjettede ledd var forstått slik at oppsigelse av sjømann som hadde opptjent full sjømannspensjon, kunne skje utelukkende med henvisning til vedkommendes alder etter fylte 62 år. Spørsmålet var om denne bestemmelsen stred mot de nye bestemmelsene om forbud mot diskriminering, som ble innført i loven i 2007 i forbindelse med inkorporering av EUs rådskonklusjon om diskriminering i arbeidslivet.⁴²²

Høyesterett foretok en konkret vurdering og viste blant annet til at lovgiver hadde lagt til grunn at sjømannsloven § 19 nr. 1 sjettede ledd var forenlig med EUs rådskonklusjon 2000/78/EF om diskriminering i arbeidslivet da direktivet ble inkorporert i norsk lovgivning. Høyesteretts flertall viste i denne sammenheng til at den vide skjønnsmargin som gjaldt på området tilsa at avveiningen av de kryssende hensyn i hovedsak måtte høre inn under lovgivers løpende vurdering. Det ble også lagt vekt på at det var tale om et direktiv Norge ikke var folkerettslig forpliktet til å inkorporere. Høyesterett konkluderte etter dette (med fire mot én stemme) med at aldersgrensen for oppsigelsesvernet for sjøfolk ikke stred mot artikkel 6 nr. 1 i direktiv 2000/78/EF.

⁴²¹ HR-2010-303-A, publisert i Rt. 2010 s. 202.

⁴²² Direktiv 2000/78/EF.

A hadde også anført at sjømannsloven § 19 stred mot diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 sammenholdt med artikkel 11 og med EMK første protokoll artikkel 1. Denne anførselen ble avvist av en enstemmig Høyesterett. As anførsel om brudd på SP artikkel 26 ble tilvarende avvist av Høyesterett. Det ble i denne sammenheng vist til saken *Love m.fl. mot Australia* for FNs menneskerettighetskomité.⁴²³ Komiteen hadde i denne saken vurdert hvorvidt en tvungen aldersgrense på 60 år for piloter var i strid med diskrimineringsforbudet i artikkel 26. Høyesterett viste til at komiteen hadde slått fast at artikkel 26 ga vern mot aldersdiskriminering, men likevel konkludert med at den ikke var overtrådt i den konkrete saken. Komiteen hadde påpekt at aldersgrensen var satt ut fra sikkerhetshensyn og at dette var et legitimt formål. Ifølge komiteen hadde aldersgrensen vært basert på objektive og rimelige grunner og stred derfor ikke mot SP artikkel 26. Høyesterett fant at det måtte bli samme konklusjon i den foreliggende saken.

Anken ble forkastet.

Høyesteretskjennelse om aldersdiskriminering av helikopterpiloter og arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd jf. § 13-3

Høyesterett avsa 16. august kjennelse om stansing av ankebehandling i Høyesteretts sak nr. 2010/127 til det foreligger avgjørelse i sak C-447/09 ved EF-domstolen.⁴²⁴

Anken som ble tillatt fremmet for Høyesterett gjaldt spørsmålet om hvorvidt en tariffavtale som påbød helikopterflygere å gå av ved fylte 60 år stred mot arbeidsmiljølovens regler om aldersdiskriminering. I likhet med tingretten kom lagmannsretten til at aldersgrensen ikke ble rammet av diskrimineringsforbudet. Anken til Høyesterett gjaldt rettsanvendelsen.

I prosesskriv gjorde de ankende parter oppmerksom på en anmodning fra den tyske domstolen *Bundesarbeitsgericht* om prejudisiell avgjørelse fra EF-domstolen i en sak vedrørende Rådets direktiv 2000/78/EF av 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid.⁴²⁵ Spørsmålet i denne saken var hvorvidt direktivet og/eller det alminnelige fellesskapsrettslige prinsipp om forbud mot forskjellsbehandling på grunn av alder skulle tolkes slik at de var til hinder for bestemmelser i nasjonal lovgivning som av hensyn til luftfartssikkerheten satte en aldersgrense på 60 år for piloter.

⁴²³ Communication No. 983/2001.

⁴²⁴ HR-2010-1398-F, publisert i Rt. 2010 s. 944.

⁴²⁵ Sak C-447/09 *Prigge m.fl. mot Lufthansa AG*.

De ankende parter fremsatte på denne bakgrunn begjæring om stansing. Det ble anført at det i lovens forarbeider og Høyesteretts praksis er lagt til grunn at EF-domstolens avgjørelser har vesentlig betydning for avgjørelser ved norske domstoler i forhold til diskrimineringsforbudet.

Ankeutvalgets forberedende dommer bemerket at direkte og indirekte diskriminering, blant annet på grunn av alder, var forbudt etter arbeidsmiljøloven § 13-1 første ledd. Det ble videre påpekt at forskjellingsbehandling som ikke var nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke var uforholdsmessig inngripende, ikke var i strid med forbudet, jf. § 13-3. Dommeren viste til saken publisert i Rt. 2010 s. 202⁴²⁶ hvor det var lagt til grunn at arbeidsmiljølovens diskrimineringsbestemmelser skulle tolkes og anvendes i samsvar med direktivets og EF-domstolens praksis.

Den forberedende dommeren uttalte at til tross for at de to sakene var knyttet opp til faktiske forhold av til dels forskjellig karakter, var det atskillig som talte for at det prinsipielle spørsmålet om sakligheten av hensynet til flysikkerhet som nå var stilt EF-domstolen, ville kunne ha sentral betydning for avgjørelsen i den foreliggende sak. På denne bakgrunn fant forberedende dommer at det var «tungtveiende grunner» for at Høyesteretts behandling av saken ble stanset inntil det forelå avgjørelse i saken for EF-domstolen.⁴²⁷

1.3 Høyesterettskjennelse om verneting i utlendingsaker

Høyesterett avsa 21. desember 2010 kjennelse i sak om hvorvidt den særlige vernetingsbestemmelsen i utlendingsloven § 79 tredje ledd måtte settes til side som stridende mot EMK artiklene 6 og 14 eller SP artiklene 26 og 14.⁴²⁸

A kom til Norge i 2006 og ble gitt arbeidstillatelse i familieegjenforening med ektefellen B. A ble i 2008 dømt til fengsel i 30 dager for å ha slått sin kone og for drapstrusler. A ble utvist med to års innreiseforbud. Utlendingsdirektoratets (UDI) vedtak ble etter klage opprettholdt av Utlendingsnemnda (UNE). UNEs vedtak ble bragt inn for retten ved Nord-Troms tingrett i 2010 og A begjærte midlertidig avgjørelse om rett til oppholds- og arbeidstillatelse i påvente av rettskraftig dom. Nord-Troms tingrett oversendte saken til Oslo tingrett under henvisning til den særlige vernetingsbestemmelsen i utlendingsloven § 79 tredje ledd. Søkeren hevdet at bestemmelsen var konvensjonsstridig, men Oslo

426 HR-2010-303-A, omtalt i del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.2.

427 Tvisteloven § 16-18 annet ledd.

428 HR-2010-2192-A, publisert i Rt. 2010 s. 1565.

tingrett fant at saken hørte under domstolen og forkastet begjæringen om midlertidig forføyning. I lagmannsretten ble kjennelsen opphevet, men den fastslo at Oslo tingrett var rett verneting etter utlendingsloven.

For Høyesterett gjorde A gjeldende at vernetingsbestemmelsen i utlendingsloven innebar ulovlig forskjellsbehandling fordi utlendinger, i motsetning til det som var hovedregelen etter tvisteloven, ikke kunne saksøke staten ved eget verneting. I tillegg ble det vist til at utlendinger som bodde langt fra Oslo ble påført betydelige merkostnader sammenliknet med utlendinger som bodde nær hovedstaden.

Høyesterett fastslo innledningsvis at det fulgte av sikker praksis fra EMD at EMK artikkel 6 ikke kom til anvendelse i utlendingssaker.⁴²⁹ Høyesterett presiserte at EMK artikkel 14 bare fikk anvendelse på forhold som for øvrig ble regulert av konvensjonen. Heller ikke SP artikkel 14 ga etter rettens syn grunnlag for å sette til side vernetingsbestemmelsen i utlendingsloven. Spørsmålet måtte etter dette bli om vernetingsbestemmelsen var i strid med det selvstendige diskrimineringsforbudet i SP artikkel 26.

Høyesterett reiste først spørsmålet om vernetingsbestemmelsen kunne sies å innebære forskjellsbehandling og om saksøker hadde påberopt seg et relevant diskrimineringsgrunnlag. Her pekte retten blant annet på at vernetingsbestemmelsen i utlendingsloven § 79 tredje ledd behandlet alle likt og at det var sakstype, ikke nasjonalitet, som var grunnlaget for regelen.

Høyesterett tok ikke uttrykkelig stilling til om grunnvilkårene i SP artikkel 26 var oppfylt fordi det ble ansett klart at den særlige vernetingsbestemmelsen uansett var legitimt begrunnet og ikke uforholdsmessig.

I vurderingen av om bestemmelsen var legitimt begrunnet tok Høyesterett opp forholdet til tvistelovens hovedregel om at private parter kan saksøke staten ved sitt alminnelige verneting.⁴³⁰ Lovendringen ble begrunnet med et ønske om å styrke privatpersoners stilling i forhold til det offentlige. Høyesterett uttalte at de hensyn som begrunnet endringen i tvisteloven også hadde tyngde i utlendingssaker. Retten la likevel avgjørende vekt på at lovgiver hadde uttrykt at andre hensyn nødvendiggjorde en særregel for utlendingssaker. Blant annet ble det vist til at internasjonale rettskilder spilte en større rolle enn vanlig og at erfaring med sakstypen og fordeler ved et større fagmiljø var viktige hensyn som tilsa at vernetinget var i Oslo. Retten fremhevet også ressurs hensyn i

429 Retten viste til *Maaouia mot Frankrike*, 5. oktober 2000 (Application no. 39652/98) og *Mamatkulov og Askarov mot Tyrkia* (Application no. 46827/99).

430 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), § 4-4 første ledd.

utlendingsforvaltningen og viste til departementets syn om at innføring av alminnelig verneting i utlendings saker ville føre til en unødig merbelastning for utlendingsforvaltningen og hos Regjeringsadvokaten gjennom økt reisevirksomhet.

Høyesterett fant videre at de ulempene saksøkerne hadde ved at søksmål måtte anlegges i Oslo ikke var uforholdsmessige. Det ble vist til den særlige kompensasjonsordning for utlendingens reiseutgifter og til at Oslo tingrett også på enkelte andre særlige rettsfelt var tvungent verneting.

En enstemmig Høyesterett forkastet anken.

1.4 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 111

Norske myndigheter rapporterte i november 2010 til ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.⁴³¹

I rapporten opplyser myndighetene blant annet om at arbeidsmarkedet i Norge fortsatt er delvis kjønnsdelt, ved at 60 prosent av alle kvinner arbeider innen helse- og omsorgssektoren, utdanningssektoren eller innen detaljhandelen. Det opplyses at kvinner fortsatt arbeider mer deltid enn menn. Myndighetene viser videre til at arbeidsledigheten blant innvandrerne er omtrent tre ganger så høy som hos befolkningen for øvrig samt at mange innvandrere er overkvalifisert for stillingene de besitter. Det gjøres også oppmerksom på visse grupper minoritetskvinner som i særlig liten grad er representert i arbeidsmarkedet. I rapporten refererer myndighetene videre til en studie⁴³² som viser at nesten halve utvalget av innvandrere i studien har opplevd diskriminering på ett eller flere områder, slik som i arbeidslivet, innen utdanningssektoren, i helse- og sosialtjenesten mv.

I rapporten orienteres om endringer i likestillingsloven, som innebærer forbud mot å spørre om graviditet, adopsjon eller familieplanlegging i ansettelsesprosesser,⁴³³ og om en styrking av diskrimineringsvernet for homofile og kvinner i religiøse trossamfunn.⁴³⁴ For øvrig vises blant annet til endringer i diskrimineringsloven som innebærer at offentlige og private arbeidsgivere må iverksette aktive, målrettede og systematiske tiltak for å fremme likhet og motvirke diskriminering på arbeidsplassen.

431 Statsrapporten er ikke offentliggjort. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C111>

432 Statistisk sentralbyrå, *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, tilgjengelig på http://www.ssb.no/emner/00/02/rapp_200805/rapp_200805.pdf

433 Se omtale i *Årbok 2010* del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, 2.1.

434 Se omtale i *Årbok 2010* del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.1.

1.5 NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern – oppfølging

Diskrimineringslovutvalgets utredning, NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*, ble avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 19. juni 2009.⁴³⁵ Utvalget la frem forslag om en samlet lov mot diskriminering, forslag om grunnlovsfesting av ikke-diskrimineringsprinsippet og en vurdering av om tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK skal ratifiseres av Norge.⁴³⁶

Utredningen ble sendt på høring med frist 30. desember 2009.⁴³⁷ Ved utgangen av 2010 var saken under behandling i Barne- og likestillingsdepartementet. Ifølge departementet kunne det ikke forventes at det ville komme konkrete forslag til oppfølging av utredningen i 2011.

1.6 Utvalg skal utrede norsk likestillingspolitikk

Regjeringen oppnevnte 12. februar 2010 et offentlig utvalg som skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Målet med utredningen er å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for fremtiden.⁴³⁸

Utvalget skal blant annet:

- Drøfte det prinsipielle utgangspunktet for norsk politikk for kjønnslikestilling, herunder spørsmål om hvorfor det norske samfunnet trenger en likestillingspolitikk og målet for denne.
- Drøfte hensiktsmessige indikatorer for likestilling; hvordan måle en ønsket utvikling.
- Gjøre opp status for kjønnslikestilling i Norge.
- Identifisere områder der likestilling ikke er oppnådd.
- Komme med konkrete forslag til tiltak og virkemidler.
- Vurdere behovet for ny kunnskap og sette i gang kunnskapsinnhenting.

435 Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Diskriminering/Diskrimineringslovutvalget/NOU20092009%20PDF.pdf>

436 For omtale av utredningens innhold, se *Årbok 2009* s. 135–137 og s. 25–26.

437 Høringsdokumentene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2009/horing---nou-2009-14-et-helhetlig-diskri.html?id=570263>

438 Mandatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/2010/likestillingsmandat.doc>

Utvalget ledes av professor Hege Skjeie, og skal levere sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet senest to år etter oppstart.

1.7 Utvalg skal utrede regulering av smittsomme sykdommer i straffeloven

Regjeringen oppnevnte 3. desember 2010 et offentlig utvalg som skal se på reguleringen av allmennfarlige, smittsomme sykdommer i straffeloven.⁴³⁹ Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å bruke straffeloven for å rettsforfølge smittefarlig adferd, og i så fall hva slags adferd som bør kunne straffefølges for å beskytte samfunnet mot overføring av smittsomme sykdommer.⁴⁴⁰

Utvalget skal blant annet vurdere hvorvidt gjeldende regulering virker diskriminerende på hiv-smittede, og foreslå eventuelle endringer for å redusere negative følger av gjeldende lovregulering.

Utvalget ledes av professor Aslak Syse, og skal levere sin innstilling til Helse- og omsorgsdepartementet før 1. oktober 2012.

2. FORBUDET MOT DISKRIMINERING PÅ GRUNN AV KJØNN

Aktuelle saker i 2010 var blant annet innføring av et lovfestet forbud mot å spørre om graviditet mv. i en ansettelsesprosess (2.1), lovendring i foreldrepengeordningen ved fødsler og omsorgsovertakelser (2.2), lovendring vedrørende kvalifiseringsgrunnlaget for dagpenger (2.3) samt to vedtak og én uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda (2.4–2.6). Videre rapporterte Norge om gjennomføringen av henholdsvis ILO-konvensjon nr. 100 (2.9) og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (2.10). Regjeringen la frem en ny stortingsmelding om likelønn (2.7), og Kvinnepanelet overrakte sin rapport til barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2.8).

Internasjonale kilder

Det følger av ØSK artikkel 3 og SP artikkel 3 at statspartene skal sørge for at kvinner og menn nyter lik beskyttelse av rettighetene som er nedfelt i konvensjonen.

⁴³⁹ Jf. straffeloven 1902 § 155.

⁴⁴⁰ Mandatet er tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/upload/HOD/Dokumenter%20FHA/mandat-syse-utvalget.pdf>

KDK gir et særskilt vern mot diskriminering av kvinner på grunnlag av kjønn. Også ILO har konvensjoner av relevans, blant annet ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke.⁴⁴¹ Det finnes også andre konvensjoner med det formål å gi særlig beskyttelse av kvinners menneskerettigheter på avgrensede felt, for eksempel FN-konvensjonen om kvinners politiske rettigheter av 31. mars 1953 og FN-konvensjonen om gifte kvinners statsborgerrett av 20. februar 1957.

Norsk lovgivning

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

Likestillingsloven er den mest sentrale alminnelige loven når det gjelder kvinners rett til ikke å bli diskriminert.

Grunnloven inneholder ikke noe forbud mot diskriminering av kvinner.

2.1 Endring i likestillingsloven – forbud mot å spørre om graviditet mv. ved ansettelse

Stortinget vedtok 23. mars 2010 et lovfestet forbud mot å spørre om graviditet, adopsjon og familieplanlegging i en ansettelsesprosess, jf. likestillingsloven § 4 nytt tredje ledd. Forbudet mot å be om opplysninger fra søker gjelder uavhengig av kjønn.

Lovendringen er begrunnet i at det ikke burde være adgang til å spørre etter opplysninger som det i henhold til gjeldende rett ikke var adgang til å vektlegge. Et eksplisitt forbud mot å spørre ville dermed klargjøre rettstilstanden og styrke det allerede lovfestede diskrimineringsvernet.⁴⁴²

Endringene trådte i kraft 9. april 2010.

441 Norge rapporterte om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 111 i 2010. For omtale, se del V, 1. Diskrimineringsforbudet, 1.4.

442 Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven, likestillingsloven, diskrimineringsombudsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven*, kapittel 8.

2.2 Endring i folketrygdloven – foreldrepengeordningen

Stortinget vedtok 1. juni 2010 endring i folketrygdloven kapittel 14 om ytelser ved fødsel og adopsjon.⁴⁴³ Endringen innebærer at kravet om at mor må ha arbeidet minst halv stilling i opptjeningstiden for at det skal foreligge rett til fedrekvote, faller bort. Dette vil gi flere fedre rett til fedrekvote.

Endringen trådte i kraft 1. juli 2010 og er gitt virkning for fødsler eller omsorgsovertakelser fra og med denne datoen.

2.3 Endring i folketrygdloven – kvalifiseringsgrunnlaget for dagpenger

Stortinget vedtok 17. desember 2010 endring i folketrygdloven som innebærer at foreldrepenger, svangerskapspenger og svangerskapsrelaterte sykepenger skal inngå i inngangsvilkårene for å få dagpenger ved arbeidsledighet, jf. folketrygdloven § 4-4.⁴⁴⁴ Dagpengereglene blir dermed utvidet ved at disse ytelsene skal regnes som arbeidsinntekt og gi rett til dagpenger.

Arbeidsdepartementet kom med lovforslaget som følge av en uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda som slo fast at det innebar et brudd på generalklausulen i likestillingsloven § 3 at disse ytelsene ikke ble regnet inn i kvalifiseringsgrunnlaget for dagpenger. Gjeldende regelverk rammer særlig kvinner som på grunn av tette fødsler ikke har hatt mulighet til å tjene opp tilstrekkelig arbeidsinntekt før arbeidsledigheten setter inn.

Endringene trer i kraft 1. januar 2011.

2.4 Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om avlønning av kvinnelig SFO-leder

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 27. mai 2010 vedtak i en sak hvor spørsmålet var om en kommunes avlønning av en kvinnelig SFO-leder var i strid med likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven § 5, jf. § 3.⁴⁴⁵ Den kvinnelige SFO-lederen krevde samme lønn som fem mannlige arbeidsledere i teknisk sektor i kommunen.

443 Prop. 80 L (2009–2010) *Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og barne-trygdloven (rett til fedrekvote uavhengig av mors stillingsandel mv.)*. Se også St.meld. nr. 8 (2008–2009) *Om menn, mansroller og likestilling*.

444 Prop. 16 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2010)*.

445 Sak 42/2009, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no Likestillings- og diskrimineringsombudet avga uttalelse i saken 8. april 2009 med samme konklusjon som nemnda.

Nemndas flertall (3–1) fant at arbeidet som lå til stillingen som SFO-leder hadde lik verdi med arbeidet til de aktuelle arbeidslederne, jf. likestillingsloven § 5. Vurderingen berodde på en helhetsbedømmelse av stillingene med hensyn til kompetansekrav, ansvar og lederspektet ved stillingene. Nemnda viste blant annet til at ett av formålene med likelønnsbestemmelsen og arbeidsvurderingen var å oppjustere typiske kvinneyrker, og at ansvar for mennesker derfor burde tillegges samme vekt som ansvar for materielle verdier.

Nemnda fant at lønnsforskjellene var begrunnet i andre forhold enn kjønn, men understreket at tilsynelatende kjønnsnøytrale normer for lønnsfastsettelse også kunne være i strid med forbudet mot indirekte diskriminering etter likestillingsloven § 3 tredje ledd. Flertallet kom under tvil til at det forelå en såkalt kjønnsskjev effekt i foreliggende sak, da 85 % av SFO-lederne i kommunen var kvinner og 67 % av arbeidslederne var menn. Lønnsforskjellene var derfor i utgangspunktet i strid med forbudet mot indirekte diskriminering.

Spørsmålet var etter dette om den ulike lønnen hadde et saklig formål uavhengig av kjønn, og var egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet, slik at den likevel var tillatt etter likestillingsloven § 3 fjerde ledd. Flertallet fant at kommunen ikke hadde sannsynliggjort et behov for å bruke lønn som virkemiddel for å kunne rekruttere/beholde de ansatte, slik som anført. Lønnsforskjellen var dermed ikke saklig begrunnet.

Nemnda konkluderte på denne bakgrunn med at avlønningen av den kvinnelige SFO-lederen, sammenlignet med arbeidslederne i teknisk sektor i kommunen, var i strid med likestillingsloven § 5, jf. § 3.

2.5 Likestillings- og diskrimineringsnemndas vedtak om kjønnsdiskriminering ved boligkjøp

Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet 17. juni 2010 vedtak i en sak hvor spørsmålet var om et boligselskaps vedtekter innebar direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn, i strid med borettslagsloven § 1-5, jf. likestillingsloven § 3.⁴⁴⁶

En mann ønsket å kjøpe leilighet i X Boligselskap AS, noe det ikke var adgang til i henhold til boligvedtektene.

⁴⁴⁶ Sak 2/2010, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no
Likestillings- og diskrimineringsombudet avga uttalelse i saken 25. november 2009 med samme konklusjon som nemnda.

Nemnda slo fast at vedtektene innebar en direkte forskjellsbehandling av kvinner og menn etter borettslagsloven § 1-5, jf. likestillingsloven § 3. Nemnda kunne heller ikke se at forholdet falt inn under begrepet «rent personlige forhold» jf. likestillingsloven § 2, eller at boligselskapet kunne sidestilles med en forening som ivaretar særlige behov for det ene kjønn etter likestillingsloven § 8.

Spørsmålet for nemnda var om vedtektene likevel kunne være tillatt etter de ulovfestede saklighetsprinsipper. I interesseavveiningen av om vedtektene i dag kunne sies å ha et saklig formål uavhengig av kjønn, var nemnda delt. Nemndas flertall (3–2) påpekte at bolig var et sentralt velferdsgode, og at man måtte være varsom med å tillate at boligselskaper utestengte bestemte grupper i samfunnet fra å bosette seg der de selv ønsket. Dette prinsipielle rettslige utgangspunkt måtte etter flertallets syn veie tungt. I vurderingen av spørsmålet om klausulen likevel kunne tillates etter ulovfestede saklighetsprinsipper fant flertallet at det ikke kunne legges vekt på beboernes forventning om at forbudet mot å inkludere menn i boligselskapet, ville bli opprettholdt. Flertallet kunne heller ikke se at hensynet til bluferdighet kunne tillegges stor vekt i saken. På denne bakgrunn kom nemndas flertall til at det ikke forelå tilstrekkelig tungtveiende saklige grunner for å opprettholde vedtektene.

Nemnda konkluderte etter dette med at X Boligselskaps boligvedtekter var i strid med borettslagsloven § 1-5, jf. likestillingsloven § 3. Med hjemmel i diskrimineringsombudsloven § 7 annet ledd ble boligselskapet pålagt å endre vedtektene i samsvar med nemndas avgjørelse.

2.6 Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om manglende tilrettelegging for amming

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 29. september 2010 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om Helsedirektoratet hadde handlet i strid med forbudet mot direkte og indirekte forskjellsbehandling i likestillingsloven § 3, på grunn av manglende tilrettelegging for en ammende turnuslege.⁴⁴⁷

En kvinnelig turnuslege søkte bytte av turnusplass som følge av at hun hadde fått tildelt distriktstjeneste et sted der det var vanskelig å få barnepass. Kvinnen ammet et åtte måneder gammelt barn. Samboeren hennes kunne ikke flytte med på grunn av jobbsituasjonen, og det ble derfor ikke mulig for henne å delta i den omfattende legevaktordningen på kveldstid. Søknaden ble avslått av Helsedirektoratet/SAFH.

⁴⁴⁷ Sak 14/2010, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no
Likestillings- og diskrimineringsombudet avga uttalelse i saken 2. februar 2010 med samme konklusjon som nemnda.

Den kvinnelige turnuslegen anførte at hun ble stilt dårligere på grunn av amming og at hun som følge av Helsedirektoratet/SAFS sin praksis ble ett år unødig forsinket i turnustjenesten.

Nemnda fant det ikke nødvendig å ta stilling til om amming også lang tid etter fødselen, i dette tilfellet åtte og en halv måned, var omfattet av forbudet mot direkte diskriminering. Ifølge nemnda var forholdet uansett rammet av forbudet mot indirekte diskriminering, fordi turnusordningen slik den ble praktisert faktisk virket slik at det ene kjønn ble stilt dårligere enn det andre. Nemnda viste til at amming krevde at barnet bodde i nærheten av moren og at arbeidet ble tilrettelagt slik at amme-pauser praktisk kunne gjennomføres. I dette tilfellet kunne kommunen ikke tilrettelegge for kvinnen, og tjenesten ville dermed ikke bli godkjent. Når turnusordningen ble praktisert slik at amming ikke ble godtatt som grunnlag for tildeling av annen turnusplass, fant nemnda at det i praksis ville bety at kvinner ble stilt dårligere enn menn. Nemnda kunne ikke se at unntaksbestemmelsen om saklig forskjellsbehandling i likestillingsloven § 3 fjerde ledd kom til anvendelse i foreliggende sak.

Nemnda konkluderte etter dette med at Helsedirektoratets praksis ved tildeling av turnustjeneste overfor den ammende turnuslegen, var i strid med forbudet mot indirekte diskriminering i likestillingsloven § 3.

Uttalelsen var enstemmig.

2.7 Norges rapport om ILO-konvensjon nr. 100

Norske myndigheter rapporterte i september 2010 til ILOs ekspertkomité om gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi.⁴⁴⁸

I rapporten vises det til at det ikke foreligger ny lovgivning eller at andre tiltak er fremmet i 2010, som vedrører gjennomføringen av konvensjonen. Norske myndigheter henviser for øvrig til sine tidligere rapporter.

2.8 Norges åttende rapport til FNs kvinneskillekomité

Norske myndigheter leverte 20. september 2010 sin åttende rapport om gjennomføringen av FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (KDK) til FNs kvinneskillekomité.⁴⁴⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerte

⁴⁴⁸ Statsrapporten er ikke offentliggjort. Konvensjonsteksten er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

⁴⁴⁹ Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2010/cedaw_rapporten/norways_eight_periodic_report_to_cedaw.doc

utarbeidelsen av rapporten og har gitt økonomisk støtte til organisasjonen FOKUS (Forum for kvinner og utviklingsspørsmål) for å koordinere organisasjonenes utarbeidelse av en supplerende rapport. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil også avgi en supplerende rapport til komiteen.

Statsrapporten inneholder norske myndigheters svar på komiteens anbefalinger i forbindelse med forrige nasjonale rapportering i 2006 samt konkret informasjon om tiltak for å gjennomføre konvensjonsbestemmelsene for perioden 2007–2010.⁴⁵⁰ Et såkalt nasjonalt grunnlagsdokument (*common core document*) er vedlagt den konvensjonsspesifikke rapporten. Dette grunnlagsdokumentet inneholder generell informasjon om Norge, rammeverket for beskyttelse og fremme av menneskerettigheter i Norge, i tillegg til generell informasjon om likestilling, ikke-diskriminering og effektive rettsmidler.⁴⁵¹

I sine konkluderende merknader til forrige rapporteringsrunde uttrykte FNs kvinnekommisjonens komité bekymring over at KDK var gitt lavere rettslig status i nasjonal lovgivning sammenliknet med øvrige menneskerettighetskonvensjoner, ved at den ikke var inkorporert i menneskerettsloven.⁴⁵² Komiteen etterspurte også informasjon om oppfølging av en rekke problemområder, blant annet om vold mot kvinner, menneskehandel, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap, like-lønn, kvinners deltakelse i samfunnslivet og et kjønnsdelt arbeidsmarked. Komiteen uttrykte bekymring over mangelfullt statistisk materiale inndelt etter kjønn, rase, etnisitet og alder innenfor samtlige av konvensjonens områder, og norske myndigheter ble oppfordret til å legge frem slikt statistisk materiale i sin neste rapport.

I sitt svar til komiteen opplyser norske myndigheter om at KDK ble inkorporert i menneskerettsloven i 2009, og dermed har forrang foran annen nasjonal lovgivning ved motstrid. I tilknytning til de enkelte problemområdene informerer myndighetene blant annet om at det skal utarbeides en ny handlingsplan for likestilling mellom kjønnene. Videre opplyses om den pågående evalueringen av handlingsplanen mot vold i nære relasjoner for perioden 2008–2010 samt oppfølging av handlingsplanene mot menneskehandel (2008–2011), tvangsekteskap (2008–2011) og handlingsplanen mot kjønnslemlestelse for perioden 2008–2011.

450 Komiteens anbefalinger, offentliggjort i 2007, er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling%20-%20internasjonalt/CEDAW%20concluding%20observations%202007.pdf>

451 Gjeldende *common core document* ble utarbeidet av Utenriksdepartementet i 2009.

452 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, § 3.

I rapporten informeres også om enkelte lovendringer, blant annet om at en egen straffebestemmelse om vold i nære relasjoner trådte i kraft i 2006.⁴⁵³ Myndighetene viser i denne sammenheng til at det i 2010 ble vedtatt forhøyede strafferammer blant annet for slike lovbrudd samt at det ble foretatt en innskjerpelse av plikten til å avverge visse straffbare handlinger, herunder vold i nære relasjoner og seksualforbrytelser mot barn.⁴⁵⁴

Når det gjelder tiltak for å motvirke et kjønnsdelt arbeidsmarked, opplyser norske myndigheter at en stortingsmelding med en langsiktig strategi for likelønn skal utarbeides.⁴⁵⁵

Som svar på komiteens forespørsel har norske myndigheter vedlagt statistisk materiale, men vedgår imidlertid at man på noen områder har for dårlig kunnskapsgrunnlag, blant annet når det gjelder utsatte gruppers sosiale utvikling og i forhold til kjønnsrelatert vold.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt økonomisk støtte til organisasjonen FOKUS (Forum for kvinne- og utviklings spørsmål) for å koordinere organisasjonenes utarbeidelse av en supplerende rapport til statens rapport. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil også avgi en slik supplerende rapport til komiteen.

Det forventes at Norge vil bli eksaminert av FNs kvinnekommisjonskomité i løpet av 2011 eller 2012.

2.9 Stortingsmelding om likelønn

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la 26. november 2010 frem en stortingsmelding om likelønn, Meld. St. 6 (2010–2011) *Likestilling for likelønn*.⁴⁵⁶ Regjeringens uttalte mål er å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Ifølge meldingen skal tiltakene som foreslås hindre diskriminering og fremme likestilling i arbeidsliv og familie. Tiltakene skal legge til rette for mer likestilte foreldre, en effektiv oppfølging av retten til likelønn, mer kjønnsbalanse i utdanning og arbeid samt at de skal innebære en styrket innsats mot ufrivillig deltid.

Stortingsmeldingen er en oppfølging av Likelønnskommisjonens utredning NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn* og den offentlige høringen av utredningen.

453 Se straffeloven § 219.

454 Se straffeloven § 139. For omtale av lovendringene, se del V, 6. Barn, 6.5.

455 Se del V, 2. Forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn, 2.9.

456 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14622340/PDFS/STM201020110006000DDDDPDFS.pdf>

2.10 Kvinnepanelets rapport

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mottok 27. september 2010 Kvinnepanelets rapport.⁴⁵⁷ Kvinnepanelet ble etablert av statsråd Audun Lysbakken i februar 2010 for å bidra til debatt om og modernisering av kjønnslikestillingen i Norge. Panelet har vært bredt sammensatt og har vært ledet av Loveleen Rihel Brenna. Rapporten tar opp en rekke utfordringer kvinner står overfor i 2010, under temaene arbeidsliv, vold mot kvinner, «tause stemmer», «ung, sexy og likestilt?» og helse. Kvinnepanelet kommer i tillegg med innspill til tiltak som kan bedre kvinners posisjon og kår i Norge.

3. FORBUDET MOT ETNISK DISKRIMINERING

Av aktuelle saker i 2010 var blant annet flere uttalelser fra henholdsvis Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Likestillings- og diskrimineringsombudet om diskriminering på grunnlag av etnisitet, hvorav noen er omtalt i det følgende (3.1–3.3). Ti organisasjoner leverte også en felles supplerende rapport til FNs rasediskrimineringskomité (3.4). Videre la regjeringen frem en statusrapport for oppfølgingen av *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)* (3.5) samt at den oppnevnte et inkluderingsutvalg (3.6).

Internasjonale kilder

RDK verner individer mot diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og artikkel 2 og ØSK artikkel 2 nr. 2 beskytter mot diskriminering på grunnlag av blant annet rase, hudfarge og nasjonal opprinnelse. Barn er særlig vernet mot diskriminering blant annet på grunnlag av rase, hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse gjennom BK artikkel 2.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK, BK og KDK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. RDK er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2.

Diskrimineringsloven forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn og gjelder på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold.

⁴⁵⁷ Kvinnepanelets rapport er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2010/Kvinnepanelets_rapport_2010.pdf

Grunnloven har ingen bestemmelse som verner mot etnisk diskriminering.

3.1 Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om tildeling av fastlegehjemmel

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 17. juni 2010 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om en kommunes tildelingsprosess av en fastlegehjemmel ved et legesenter innebar diskriminering på grunn av etnisitet i strid med diskrimineringsloven § 4.⁴⁵⁸

A hadde søkt om tildeling av fastlegehjemmel ved et legesenter i en kommune. En annen skandinavisk, og formelt mindre kvalifisert lege, ble tildelt hjemmelen. A hevdet han var forbigått i prosessen ved tildelingen av hjemmelen, på grunn av etnisitet, herunder hudfarge, i strid med diskrimineringsloven § 4. Kommunen hevdet på sin side at fastlegehjemmelen ble tildelt den legen som var best kvalifisert, på bakgrunn av intervjusituasjon og kvalifikasjoner, uten at etnisitet var tillagt vekt.

Nemnda fant at det var opp til kommunen å sannsynliggjøre at det var andre forhold enn etnisitet som var avgjørende ved tildelingen av fastlegehjemmelen da A var vesentlig bedre kvalifisert enn legen som ble tildelt hjemmelen. På bakgrunn av uklare omstendigheter i saken, og at prosessen bar preg av å mangle etterprøvbar og tidsnær dokumentasjon, fant nemnda at det ikke i tilstrekkelig grad var sannsynliggjort fra kommunens side at det var andre forhold enn etnisitet som var avgjørende ved tildeling av fastlegehjemmelen. Nemnda kom derfor til at kommunen handlet i strid med forbudet mot diskriminering i diskrimineringsloven § 4 i forbindelse med tildeling av fastlegehjemmelen.

Uttalelsen var enstemmig.

3.2 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om statsløs arbeidstaker

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 5. mars 2010 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om det forelå diskriminering av en statsløs arbeidstaker på grunn av manglende personnummer.⁴⁵⁹

Arbeidstakeren hadde ikke fått tildelt permanent adgangskort for å arbeide som innleid arbeidstaker hos en bedrift, noe som førte til at han mistet sin stilling. Arbeidstakeren hadde fremlagt asylsøkerbevis og et

458 Sak 10/2010, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no

LDO avga uttalelse i saken 22. januar 2010, med samme konklusjon som nemnda.

459 Sak 09/892, tilgjengelig på

www.ldo.no Saken er ikke innklaget til nemnda, og er dermed avsluttet.

såkalt DUF-nummer samt innvilget midlertidig arbeidstillatelse. Da søknaden om permanent oppholdstillatelse ikke var endelig avgjort, hadde han ikke fått tildelt personnummer. Avslaget var ifølge arbeidstaker begrunnet i hans etnisitet, og han mente derfor at han ble utsatt for diskriminering. Bedriften som hadde leid inn arbeidstakeren hevdet at avslaget var begrunnet i at han ikke hadde personnummer og dermed ikke kunne registreres i deres systemer.

Ombudet bemerket at praksisen med å kreve personnummer var nøytral og ikke hadde til formål å diskriminere personer på grunn av nasjonal opprinnelse. Ifølge ombudet førte likevel praksisen til at klager ble stilt dårligere enn personer med personnummer, i og med at han kunne fortsatt i sin stilling om han hadde hatt personnummer. Etter ombudets vurdering var det en klar sammenheng mellom arbeidstakerens manglende personnummer, hans nasjonale opprinnelse og den forskjellsbehandlingen han ble utsatt for. Ombudet viste i denne sammenheng til arbeidstakerens fremlagte dokumentasjon på at han hadde rett til å ta seg arbeid i riket. Etter ombudets vurdering ville et tilsynelatende nøytralt regelverk som stiller krav om norsk personnummer, virke indirekte diskriminerende overfor personer med annen nasjonal opprinnelse som ikke hadde fått tildelt norsk personnummer. Praksisen kunne ifølge ombudet ikke anses som lovlig forskjellsbehandling i henhold til diskrimineringslovens unntak i § 4 fjerde ledd. Ombudet påpekte i denne sammenheng at loven ikke stilte krav om diskriminerende hensikt, men at det var tilstrekkelig at det oppstod en diskriminerende virkning.

Ombudet konkluderte etter dette med at bedriften hadde handlet i strid med forbudet mot indirekte diskriminering i diskrimineringsloven § 4 ved ikke å gi arbeidstakeren permanent adgangskort til bedriftens område.

3.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om utleie av bolig

Likestillings- og diskrimineringsombudet avga 29. november 2010 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om X hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 første ledd da klageren Y ikke hadde fått komme på visning i en leilighet som skulle leies ut av X.⁴⁶⁰

X hadde lagt ut en boligannonse på Internett hvor det fremgikk at han ønsket å leie ut en leilighet kun til nordmenn. Etter at klageren tok kontakt, avga ombudet uttalelse med varsel om hastevedtak. Det ble konkludert med at selve annonsen var i strid med diskrimineringslo-

⁴⁶⁰ Sak 10/1692, tilgjengelig på www.ldo.no
Saken er ikke innklaget til nemnda, og er dermed avsluttet.

ven, og at den måtte fjernes. Annonsen ble fjernet etter kort tid. Klageren ba så ombudet vurdere om han selv var utsatt for diskriminering i forbindelse med at han ble nektet å komme på visning i leiligheten fordi han ikke var av norsk opprinnelse. Y hadde lagt ved et lydbåndopptak av en samtale mellom de to, hvor utleier spurte om klager Y var nordmann. Da klager oppga at han var norsk statsborger, men ikke av norsk opprinnelse, svarte utleier at han ikke ville ha folk som ikke var fra Norge.

Ombudet viste til at det i annonsen for utleie av leiligheten klart fremgikk at utlendinger ikke var ønsket («*No foreigners, please*»), og at et slikt krav i seg selv var i strid med forbudet mot direkte diskriminering på grunn av etnisitet mv. Ordlyden i annonsen sett i sammenheng med lydbåndopptaket var ifølge ombudet omstendigheter som ga grunn til å tro at klageren var utsatt for etnisk diskriminering i strid med diskrimineringsloven § 4. I henhold til diskrimineringsloven § 10 var det således opp til utleier X å sannsynliggjøre at det ikke hadde skjedd etnisk diskriminering. Utleier viste blant annet til at han på tidspunktet for samtalen hadde bestemt seg for ikke å leie ut leiligheten likevel. Ombudet fant ikke denne uttalelsen troverdig da utleier tvert i mot hadde bekreftet i samtalen at han hadde en leilighet til utleie.

Ombudet konkluderte med at utleier X hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 da han nektet klager Y å komme på visning fordi han ikke opprinnelig kom fra Norge.

3.4 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.⁴⁶¹ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.⁴⁶² Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

461 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

462 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

NGO-rapporten tar opp en rekke forhold og områder hvor organisasjonene, med sin bakgrunn, kunnskap og samfunnsforståelse, ser mangler, er kritiske til regjeringens politikk eller savner konkret oppfølging av politikk. To overordnede saker som organisasjonene fremhever og enes om er for det første at RDK må inkorporeres i menneskerettsloven, på samme måte som KDK og BK. For det andre er organisasjonene samstemte om at hudfarge og språk må beholdes i opplistingen av grunnlag det skal være forbudt å diskriminere på, i den nye helhetlige diskrimineringsloven som er til behandling i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ifølge organisasjonene er begrepet etnisitet ikke dekkende.

Av øvrige temaer som tas opp i rapporten er blant annet tvangsekte-skap, skjerpede regler for familiejenforening, mangelfullt botilbud for minoritetskvinner etter opphold på krisesenter, situasjonen for barn som blir utsatt for, eller er vitne til, vold i familien, boligsituasjonen for arbeidsmigranter, situasjonen for romani (de reisende, tater), situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere, de dårlige livsforholdene til avviste asylsøkere og papirløse, og diskriminering av muslimer.

3.5 Oppfølging av Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)

Regjeringen la den 30. august 2010 frem en statusrapport over oppfølgingen av sin *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)*.⁴⁶³

Innsatsen i handlingsplanen er rettet mot å fremme likestilling og bekjempe diskriminering av innvandrere og deres barn, samer og nasjonale minoriteter på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.⁴⁶⁴ Planen inneholder 66 tiltak og har særlig fokus på arbeidsliv, offentlig tjenesteyting, barnehage, skole, utdanning, boligmarked og diskriminering ved utesteder. Statusrapporten gir konkret informasjon om hvert enkelt av de 66 tiltakene i handlingsplanen og viser at totalt 48 av disse er igangsatt per 1. januar 2010. Det opplyses at noen av tiltakene ikke har planlagt oppstart før senere i handlingsplanperioden, og at det er for tidlig å reddegjøre for resultater av tiltakene, da få av dem er avsluttet. Det informeres videre om at arbeidet med å sette i verk og gjennomføre tiltak i planen vil videreføres i 2010.

⁴⁶³ Statusrapporten er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2010/statusrapport-for-handlingsplan-for-a-fr.html?id=613140>

⁴⁶⁴ Handlingsplanen er tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/planer/2009/handlingsplan-for-a-fremme-likestilling-.html?id=555077

3.6 Utvalg for inkluderings- og integreringspolitikken

Regjeringen oppnevnte i statsråd 30. april 2010 et offentlig utvalg som skal se på muligheter og utfordringer i et flerkulturelt Norge, og med bakgrunn i dette foreslå prinsipper og tiltak for inkluderings- og integreringsarbeidet.⁴⁶⁵ Målet med utvalget er å få en bred, kunnskapsbasert gjennomgang og diskusjon av sentrale spørsmål på området, og dermed legge grunnlaget for fremtidig politikktutforming. Det såkalte inkluderingsutvalget skal, ifølge mandatet, legge vekt på arbeidsliv, utdanning og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn.

Utvalget skal levere sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet innen utgangen av april 2011.

4. URFOLK

Av aktuelle saker i 2010 omtales ny lov om energiproduksjon til havs (4.1), høring om samiske barns språk og kultur i barnevernet (4.2), arbeidet med nordisk samekonvensjon (4.3), supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité og FNs rasediskrimineringskomité (4.4 og 4.5), anbefalinger fra ILOs ekspertkomité og FNs permanente forum for urfolkssaker (4.6 og 4.7) og stortingsmelding om Sametingets virksomhet (4.8).

Internasjonale kilder

Urfolks rettigheter er særlig beskyttet gjennom ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. SP artikkel 27 forplikter statspartene til å respektere og støtte etniske, religiøse og lingvistiske minoriteters kultur, religion og språk. SP artikkel 1 og ØSK artikkel 1 anerkjenner alle folks selvbestemmelsesrett.

EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2 og SP artiklene 2 og 26 forbyr diskriminering blant annet på grunnlag av rase, og EMK artikkel 14 nevner uttrykkelig tilknytning til en nasjonal minoritet som forbudt diskrimineringsgrunnlag. Også RDK utdypet forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

I tillegg gir BK artiklene 17, 29 og 30 urfolksbarn rettigheter til språk, religion og kultur i forhold til utdanning og medier. Videre skal ikke barn nektes sin kultur generelt, jf. også SP artikkel 27.

⁴⁶⁵ Utvalgets mandat er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Mandatendelig.pdf>

FNs generalforsamling vedtok 13. desember 2007 erklæringen om urfolks rettigheter. Erklæringen er ikke rettslig bindende for statene, men representerer en viktig anerkjennelse av urfolks rettigheter. Erklæringen har blant annet bestemmelser både når det gjelder grunnleggende behov som mat, helse og utdanning, i tillegg til bestemmelser om bruk av tradisjonelle ressurser og landområder. I tillegg slås det fast at urfolk har rett til selvbestemmelse i henhold til SP og ØSK artikkel 1.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. RDK er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2.

Grunnloven § 110 a har følgende bestemmelse: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Lov 6. juni 1987 nr. 56 om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) er den mest sentrale almennelinge loven når det gjelder beskyttelsen av samiske rettigheter. Formålet med loven er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. sameloven § 1-1. Av lovens § 1-2 følger at den samiske folkegruppen skal ha et eget, landsomfattende sameting.

Andre sentrale lover er finnmarksloven, reindriftsloven og mineralloven.

4.1 Ny lov om energiproduksjon til havs

Stortinget vedtok 11. mars 2010 lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).⁴⁶⁶ Loven bygger på Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) om havenergiloven som ble fremlagt for Stortinget 26. juni 2009.⁴⁶⁷ Under arbeidet med lovforslaget ble Sametinget konsultert.

Loven skal legge til rette for utnytting av fornybare ressurser til havs. Lovens § 1-5 bestemmer at tilbørlig vekt skal legges på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur ved vedtak i medhold av loven som direkte berører samiske interesser.

⁴⁶⁶ Lov nr. 21 4. april 2010 om fornybar energiproduksjon til havs.

⁴⁶⁷ Se omtale i *Årbok 2009* s. 157.

4.2 Høring om samiske barns språk og kultur i barnevernet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 10. september 2010 på høring forslag til forskriftsendring for å styrke tilsyn med ivaretagelse av samiske barns språk og kultur i barnevernet.⁴⁶⁸ Forslaget er utformet etter konsultasjoner med Sametinget.

Bakgrunnen for forslaget er at Sametinget er opptatt av at samiske barn ofte møter et barnevern som mangler språk- og kulturkompetanse. Slik kompetanse er viktig for å fange opp og vurdere samiske barn og familiers eventuelle behov for tilrettelagte tjenester.

Målet med forslaget er å tydeliggjøre at det skal føres tilsyn med at samiske barns rett til å ivareta språk og kultur følges opp i fosterhjem og barnevernsinstitusjoner.

Høringsfristen var 11. januar 2011, og en rekke instanser avga høringsuttalelse. Árvjovárri urfolksregion uttrykte tilfredshet med at regjeringen og Sametinget øker fokuset på det samiske i barnevernet, men tok i sin høringsuttalelse opp en rekke problemstillinger knyttet til blant annet rekruttering og kompetanse, likeverdige tjenester, ansvarsforhold og økonomiske konsekvenser. Barneombudet stilte seg positiv til forskriftsendringene, men pekte på at det er nødvendig med en veileder for å sikre at rettighetene ivaretas i praksis.

4.3 Arbeidet med nordisk samekonvensjon

Høsten 2005 leverte en ekspertgruppe ledet av tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith et utkast til en nordisk samekonvensjon til de norske, svenske og finske regjeringene.⁴⁶⁹ Utvalget var oppnevnt av ministrene for samiske spørsmål og sametingspresidentene i Norge, Sverige og Finland.⁴⁷⁰

Formålet med en felles sametingskonvensjon er å bekrefte og styrke samiske rettigheter i Norge, Sverige og Finland for å sikre og utvikle på tvers av landegrensene samenes språk, kultur, næringer og samfunnsniv.

På et møte i Stockholm 22. november 2010 vedtok ministrene med ansvar for samiske spørsmål og sametingspresidentene fra Norge, Sverige og Finland et forhandlingsopplegg for det videre arbeidet med en nordisk samekonvensjon. Utgangspunktet for forhandlingene er det konvensjonsutkast som ble fremlagt av ekspertgruppen i 2005. Hvert

468 Høringsdokumentene er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Subnettsteder/horing---styrket-tilsyn-med-ivaretagelse.html?id=621058>

469 Konvensjonsutkastet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf

470 Se omtale i *Árbok 2009* s. 160–161.

land stiller med en delegasjon bestående av representanter fra både den respektive regjering og sameting. Av møteprotokollen skal de ulike regjeringenes synspunkter fremgå, mens sametingenes innlegg bare kan refereres i protokollen med samtykke fra det respektive lands delegasjon. Delegasjonene vil møtes tre ganger i året.

Forhandlingene begynner i 2011 med en målsetning om slutføring i 2016.

4.4 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.⁴⁷¹ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) tok i sine supplerende rapporter opp regjeringens manglende oppfølging av kystfiskeutvalgets anbefalinger for å sikre kystsamenes økonomiske og kulturelle rettigheter.⁴⁷² SMR reiste også problemstillinger knyttet til samiske barns tilgang til undervisning på og i samisk i skolen.

4.5 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til FNs rasediskrimineringskomité.⁴⁷³ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.⁴⁷⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

471 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

472 De supplerende rapportene er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrca101.htm>

473 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

474 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

I rapporten tok NGO-ene opp situasjonen til østsamene og pekte på behovet for tiltak for å sikre, med særlig henblikk på reindriften, denne gruppens kultur og levemåte.

4.6 Anbefalinger fra ILOs ekspertkomité

ILOs konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter overvåkes blant annet gjennom statenes periodiske rapporter til ILOs ekspertkomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 22.

Norge leverte i 2008 sin fjerde rapport til ILOs ekspertkomité.⁴⁷⁵ I 2010 kom ekspertkomiteen med sine observasjonsuttalelser til rapporten.⁴⁷⁶

Ekspertkomiteen fant det positivt at finnmarksloven var blitt utarbeidet i konsultasjon mellom Stortinget og Sametinget, og vedtatt av Stortinget etter at Sametinget enstemmig hadde gitt sin støtte til loven. Komiteen uttrykte tillit til at Finnmarkskommisjonen ved sin utredning av bruks- og eierrettigheter til den grunnen som Finnmarkseiendommen etter loven skal overta, vil ta hensyn til samenes sedvaner og sedvanerett i samsvar med konvensjonen. Komiteen ønsket konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og Stortinget velkommen, og oppfordret partene til å finne tiltak for å løse uoverensstemmelsene med hensyn til blant annet i hvilke saker og på hvilket tidspunkt i saksbehandlingen konsultasjonene skal igangsettes og ansees som avsluttet.

Videre noterte komiteen seg Sametingets bekymring over sendrettheten i identifiseringsprosessen av samenes bruks- og eierrettigheter til land og vann i tradisjonelle samiske områder utenfor finnmarkslovens anvendelsesområde. Komiteen uttrykte tillit til at samenes deltakelse i denne prosessen ville bli ivaretatt, og oppfordret regjeringen til å gjennomføre tiltak for å sikre samenes landrettigheter i påvente av utfallet av identifiseringsprosessen.

I forhold til mineralloven viste komiteen til Sametingets beskrivelse av konsultasjonene i den sammenheng som vanskelige og preget av mangel på vilje til dialog og god tro fra regjeringens side. Den pekte særlig på uenigheten om fordelingen av avgiftsinntektene fra gruvedriften og viste i den sammenheng til at konvensjonen foreskrev at samene hadde rett til en andel av inntektene fra gruvedrift også i områder som samene

475 Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/internasjonalt_urfolksarbeid/report-on-convention-no-169-concerning-i.html?id=548646

476 Observasjonsuttalelsene fra ILOs ekspertkomité er tilgjengelig på <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11903&chapter=6&query=Norway%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>

tradisjonelt hadde brukt, men ikke eiet. Den viste til at Finnmarkseiendommen, hvor også samene er representert, mottok og forvaltet avgiftsinntektene fra gruvedriften i Finnmark og ba om utfyllende informasjon fra regjeringen om hvordan denne ordningen fungerer. Den anbefalte videre at regjeringen og Sametinget i fellesskap evaluerte fordelingsmekanismene med jevne mellomrom. Avslutningsvis pekte komiteen på viktigheten av å endre mineralloven slik at konvensjonens bestemmelser om samenes rett til en andel av avgiftsinntektene fra gruvedrift ble sikret også i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark. Inntil dette ble gjort oppfordret komiteen staten til å sørge for tiltak som sikret samenes rettigheter i de berørte områdene.

4.7 Anbefalinger fra FNs permanente forum for urfolkssaker

FNs permanente forum for urfolkssaker er et rådgivende organ for FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC). Forumet skal gi råd og anbefalinger i saker som gjelder verdens urfolk innenfor økonomisk og sosial utvikling, kultur, miljø, utdanning, helse og menneskerettigheter.

Forumet avholdt sitt årlige møte den 19.–30. april 2010. I rapporten fra møtet anerkjente forumet blant annet at den folkerettslige beskyttelsen av urfolks kultur også omfatter retten til fiske i havet.⁴⁷⁷ I den sammenheng merket forumet seg den pågående konsultasjonsprosessen mellom regjeringen og Sametinget vedrørende Kystfiskeutvalgets utredning og forslag til ny finnmarksfiskelov, og anbefalte Norge å anerkjenne kystsamenes rett til fiske i havet på grunnlag av historisk bruk og internasjonal rett.⁴⁷⁸

4.8 Stortingsmelding om Sametingets virksomhet

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet la 25. juni 2010 frem stortingsmeldingen Meld. St. 22 (2009–2010) *Sametingets virksomhet 2009*.⁴⁷⁹ Dette er den sjette meldingen i rekken om Sametingets virksomhet.

Stortingsmeldingen inneholder Sametingets årsmelding for 2009, hvor Sametinget gjør rede for det politiske arbeidet i Sametinget, forvaltningsoppgaver og økonomiske og administrative utfordringer. Stortingsmeldingen inneholder videre en oversikt over regjeringens arbeid

477 Forumets rapport er tilgjengelig på http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_2010_43_EN.pdf

478 NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark* er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2050081/PDFS/NOU200820080005000DDDDPDFS.pdf>

479 Med virkning fra 1. januar 2010 overtok Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ansvaret for same- og minoritetspolitikken fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/meld-st-22-2009--2010.html?id=609719>

med samepolitiske spørsmål og oppfølging av Sametingets årsmelding. Stortingsmeldingen omtaler blant annet regjeringens samepolitikk i forbindelse med likestilling og antidiskriminering, språk og kultur, barnehager og utdanning, arbeid og næring, og barnevern.

5. NASJONALE MINORITETER

Av aktuelle saker i 2010 omtales Norges rapportering under Europarådets rammekonvensjon om beskyttelsen av nasjonale minoriteter (5.1), supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité og FNs rasediskrimineringskomité (5.2 og 5.3), anbefalinger fra Europarådets ministerkomité om gjennomføringen av minoritetsspråkpakten (5.4) og etableringen av et Samråd for rom (5.5).

Internasjonale kilder

Nasjonale minoriteter er særskilt vernet gjennom Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (RKNM). Av de øvrige konvensjonene er særlig SP artikkel 27 viktig, da den forplikter statene til å respektere etniske, religiøse og språklige minoriteters rett til å utøve egen kultur, religion og språk.

Det finnes ingen presis rettslig definisjon av «nasjonal minoritet». Den rådgivende komiteen for Europarådets rammekonvensjon har uttalt at ettersom konvensjonen ikke inneholder noen definisjon av begrepet, er det opp til den enkelte stat å definere anvendelsesområdet, forutsatt at den valgte definisjonen ikke fører til urimelige resultater eller er diskriminerende. I Norge er jøder, kvener, rom, romani og skogfinner definert som nasjonale minoriteter

Videre er EMK artikkel 14, ØSK artikkel 2 nr. 2, SP artikkel 26 og artikkel 2 sentrale bestemmelser på dette området. Bestemmelsene inneholder forbud mot diskriminering på en rekke grunnlag, som ikke er uttømmende angitt, og nevner uttrykkelig rase som forbudt diskrimineringsgrunnlag. EMK forbyr videre diskriminering på grunnlag av nasjonal opprinnelse, og RDK utdyper forbudet mot diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. RDK er inkorporert i norsk rett gjennom diskrimineringsloven § 2, men ikke i menneskerettsloven med forrang. Diskrimineringsloven sikrer det rettslige vernet mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opp-

rinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, og gjelder for alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om nasjonale minoriteter.

5.1 Rapportering til Europarådet om rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter

Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (RKNM) overvåkes blant annet ved statenes periodiske rapporter til Europarådets ministerkomité hvert femte år, jf. RKNM artikkel 24 og 25. Rammekonvensjonens rådgivende komité forbereder Ministerkomiteens behandling av rapportene og avlegger i den sammenheng besøk til statene for å møte representanter fra myndighetene og de nasjonale minoritetene.

Regjeringen ved Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) leverte den 3. juli 2010 Norges tredje rapport til Europarådets ministerkomité.⁴⁸⁰ Rapporten tar for seg regjeringens politikk overfor jøder, kvener, rom, romani og skogfinner. Det pekes blant annet på gjennomførte tiltak i forhold til opplæring, språk, kultur (kulturminner, museum og media) og diskriminering. Videre kommenterer rapporten anbefalingene som ble vedtatt av Europarådets ministerkomité på grunnlag av forrige rapport fra Norge (2005). Ministerkomiteen rettet blant annet søkelyset mot diskriminering, behov for bedre kunnskapsgrunnlag for politikken overfor nasjonale minoriteter, støtte til nasjonale minoritetskulturer, opplæring i kvensk og behov for styrking av minoritetenes deltakelse på den offentlige arena.

I forkant av innrapportering til Europarådet arrangerte FAD et muntlig høringsmøte den 28. april 2010, som også var fristen for å gi skriftlige innspill til statsrapporten.⁴⁸¹ Taternes Landsforening pekte i sitt innspill til statsrapporten blant annet på diskriminering av taterne på campingplasser, i boligmarkedet og i arbeidsmarkedet, og etterspurte et eget fond for å gi taterne muligheten til å etablere egne bedrifter. Finnskogtinget pekte i sin høringsuttalelse på de negative følger nedleggelsen av skoler på Finnskogen har for ivaretagelsen av skogfinnernes kultur og grendesamfunn. Norsk-finsk forbund fremmet i sin høringsuttalelse krav om at begrepet norskfinner blir anerkjent på lik linje med skogfinner og kvener, og krevde videre at finsk blir godkjent som minoritetsspråk i samsvar med Europarådets pakt om regions- eller minoritetsspråk. Helsingforskomiteen etterspurte blant annet at

480 Statsrapporten er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Rammekonvensjon_tredje_rapportering.pdf

481 Høringsdokumentene er ikke offentliggjort på Internett.

statsrapporten i større grad redegjorde for debatter og reaksjoner på minoritetspolitikken. Norsk senter for menneskerettigheter tok i sin høringsuttalelse, på bakgrunn av den rådgivende komiteens merknader til forrige statsrapport, opp forhold knyttet til rammekonvensjonens personelle anvendelsesområde i Norge og rapportens mangelfulle informasjon om nye minoriteter.⁴⁸²

Den rådgivende komiteen for rammekonvensjonen kommer til Norge den 2. til 6. mai 2011 i forbindelse med behandlingen av statsrapporten.⁴⁸³

5.2 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.⁴⁸⁴ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter tok i sine supplerende rapporter opp en rekke forhold knyttet til Norges minoritetspolitikk.⁴⁸⁵ NGO-forum pekte i sin rapport på den ofte vanskelige sosiale situasjonen for mange rom, mens SMR viste til det manglende barneperspektivet i regjeringens *Handlingsplan for å bedre levevilkårene for rom i Oslo*. SMR tok også opp behovet for styrket opplæring og undervisning i kvensk og behovet for bedre tilrettelegging av skolegang for barn av romani.

5.3 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til

482 Senterets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalinstitusjon/overvakning/coe/fcpnm/docs/nasjonale-minoriteter.pdf>

483 Den rådgivende komiteens kalender er tilgjengelig på http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/4_Events/ACFC_Calendar_en.asp

484 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

485 De supplerende rapportene er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs101.htm>

FNs rasediskrimineringskomité.⁴⁸⁶ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.⁴⁸⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

I rapporten tok NGO-ene opp en rekke forhold knyttet til diskriminering av minoriteter, uavhengig av nasjonal status. I forhold til de nasjonale minoritetene retter rapporten et spesielt fokus på behovet for å sikre fremtiden for romanis språk og kultur. NGO-ene anbefaler at det nedsettes et offentlig utvalg for å etterforske tidligere overgrep, og konsekvensene av disse, mot romani. Videre etterspørres en styrket formidling av romanis språk og kultur i skolen, i tillegg til at undervisning for romanibarn tilpasses deres kultur og levemåte. Rapporten peker på behovet for tiltak mot diskriminering av romani i skolen, arbeidsmarkedet og på campingplasser, og trekker frem Likestillings- og diskrimineringsombudets arbeid som et eksempel til etterfølgelse. Avslutningsvis oppfordrer NGO-ene myndighetene til å fastsette og gjennomføre ambisiøse mål for å styrke situasjonen for romani, i tråd med Norges internasjonale minoritets- og menneskerettighetsforpliktelser.

5.4 Anbefalinger fra Europarådets ministerkomité om minoritetsspråkpakten

Norge ratifiserte Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) i 1993, og den trådte i kraft i 1998.⁴⁸⁸ Minoritetsspråkpakten legger til grunn at vern om de historiske regions- eller minoritetsspråkene i Europa er med på å holde oppe og utvikle kulturell rikdom og tradisjoner i Europa. Minoritetsspråkpakten har mer detaljerte og omfattende regler om språkrettigheter enn Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter har.

I Norge defineres samisk, kvensk, romanes og romani som regions- eller minoritetsspråk.

Den 10. mars 2010 vedtok Europarådets ministerkomité anbefalinger til Norge om gjennomføringen av minoritetsspråkpakten.⁴⁸⁹ Anbefalin-

486 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

487 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

488 Minoritetsspråkpakten er tilgjengelig på conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm

489 Ministerkomiteens anbefalinger er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Nasjmin/Minoritetssprakpakten_Ministerkomiteens_anbef_2008eng.pdf

gene er basert på Norges fjerde statsrapport under minoritetsspråkpakten, levert i juni 2008, supplerende rapporter fra det sivile samfunn og minoritetsspråkpaktens ekspertkomité's evaluering av statsrapporten og besøk til Norge.⁴⁹⁰

Ministerkomiteen anbefaler at norske myndigheter følger opp ekspertkomiteens merknader og prioriterer å sikre helsetjenester på nord-samisk i forvaltningsområdet for samiske språk, avklarer statusen til lule- og sørsamisk språk i samsvar med paktens, fortsetter arbeidet med å tilby undervisning i og på lule- og sørsamisk, viderefører arbeidet med å beskytte og fremme kvensk i undervisning og i media, og utarbeider språkundervisning i romani og romanes i samarbeid med brukerne av disse språkene.

5.5 Etablering av Samråd for rom

Den 8. april 2010 ble den internasjonale romdagen, som ble innstiftet av den internasjonale romkongressen i 1971, offisielt markert for første gang i Norge. Samme dag møtte fornyings-, administrasjons- og kirke- minister Rigmor Aasrud, som er ansvarlig minister for minoritetsspørsmål, representanter for rom i Norge for å etablere et Samråd for rom.⁴⁹¹ Samrådet skal være et samarbeidsprosjekt mellom norske myndigheter og rom for å få frem de ulike behovene romgruppen har og for å forbedre deres situasjon. Samrådet er et oppfølgingstiltak til *Handlingsplanen for å bedre levevilkårene for rom i Oslo* (juni 2009), og Oslo kommune og aktuelle departementer og faginstanser vil delta i samrådet etter behov.⁴⁹² Det ble ikke holdt flere møter i Samrådet for rom i 2010.

6. BARN

Av aktuelle saker i 2010 omtales blant annet ny vergemålslov (6.1) og endringer i følgende lover: barneloven (6.2), barnevernloven (6.3), pasientrettighetsloven (6.4) og straffeloven (6.5). Det kom rundskriv om tolkning av utlendingsforskriften (6.6) og om asylsøkerbarns rettigheter etter barnevernloven (6.7). En rekke forslag til endringer i lov og forskrift er sendt på høring, herunder om utvidet bruk av politiattester i barnevernet (6.8), om kompetanseutvikling i barnevernet (6.9), om revidert rettighetsforskrift (6.10), om adopsjon (6.11), om sentre for foreldre og barn (6.12) og om bedre samordning av tjenester for utsatte

490 Se omtale i *Årbok 2009* s. 163–164.

491 Pressemelding er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressemeldinger/2010/Den-internasjonale-romdagen-markeres-for-forste-gang-i-Norge.html?id=599835>

492 Handlingsplanen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Handlingsplan_2009_rom_oslo.pdf

barn og unge (6.13). Videre omtales nye traktatforpliktelser som Norge har påtatt seg (6.14). En uttalelse fra Sivilombudsmannen om statsborgerskap for barn blir nevnt (6.15) før det redegjøres for anbefalinger fra FNs barnekomité til norske myndigheter om gjennomføringen av barns rettigheter (6.16). I tillegg har regjeringen fremlagt en stortingsmedling om vold og overgrep mot barn (6.17) og nedsatt både et utvalg som skal utrede unges makt og deltakelse (6.18) og et barnevernspanel (6.19).

Internasjonale kilder

Barns rettigheter er nedfelt i FNs barnekonvensjon (BK), i tillegg til at barn – i likhet med voksne – har rettigheter etter de øvrige menneskerettighetskonvensjonene. Et særskilt vern for barn følger også av ØSK artikkel 10 nr. 3, artikkel 12 nr. 2 bokstav a, SP artikkel 6 nr. 5, artikkel 14 nr. 1, nr. 3 og nr. 4, artikkel 24 og EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d og artikkel 6. Også den reviderte europeiske sosialpakten (RESP) har en bestemmelse som verner om barnet i artikkel 7. ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for sysselsetting og ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnarbeid verner også om barnets rettigheter.

BK artikkel 2 forbyr diskriminering av ethvert barn innenfor statens jurisdiksjon ved utøvelsen av rettighetene nedfelt i konvensjonen. Rettighetene skal sikres uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

Artikkelen pålegger videre staten å treffe alle egnede tiltak for å beskytte barnet mot enhver form for diskriminering basert på foreldrenes eller andre familiemedlemmers stilling, virksomhet, meningsyttringer eller tro. Artikkel 3 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. FNs konvensjon mot diskriminering i undervisning av 30. august 1961 er også relevant for beskyttelsen av barns rettigheter.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer BK, EMK, SP og ØSK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. For øvrig verner barneloven og barnevernloven om barnets rettigheter, sammen med enkeltbestemmelser i annen lovgivning.

Grunnloven inneholder ikke særskilt beskyttelse av barns rettigheter.

6.1 Ny vergemålslov

Stortinget vedtok 11. mars 2010 ny lov om vergemål.⁴⁹³ Den nye loven vil erstatte lov om umyndiggjørelse (1898) og lov om vergemål for umyndige (1927).⁴⁹⁴

Den nye loven fastsetter regler for vergemål av mindreårige som i hovedsak innebærer en videreføring av gjeldende rett.⁴⁹⁵ Loven innebærer likevel en modernisering av barns rett til å inngå avtaler og foreta andre rettslige handlinger. Lovens myndighetsalder er fortsatt 18 år. Vergemålsloven viderefører også hovedregelen om at en mindreårig ikke kan binde seg selv ved rettslige handlinger eller råde over sine midler, med mindre noe annet er særlig bestemt. Med den nye loven fastsettes enkelte unntak fra dette utgangspunktet. En mindreårig som har fylt 15 år, kan uten hinder av vergen sin inngå arbeidsavtale. Videre kan vergen med samtykke fra fylkesmannen gi tillatelse til at en mindreårig over 15 år kan drive næringsvirksomhet. En mindreårig som har fått tillatelse til å drive næringsvirksomhet, kan da på egen hånd foreta de disposisjoner som faller innenfor virksomhetens område.

Vergemålsloven viderefører også regelen om at en mindreårig selv råder over midler som er tjent ved eget arbeid etter fylte 15 år. Det samme gjelder for midler vergen eller andre har latt den mindreårige få til egen rådighet samt normal avkastning av slike midler.

Den nye vergemålsloven hadde ved utgangen av 2010 ikke trådt i kraft, i påvente av nødvendige endringer i andre lover.

6.2 Endringer i barneloven mv.

Stortinget vedtok den 23. mars 2010 endringer i barnelovens bestemmelser om foreldreansvar, bosted og samvær.⁴⁹⁶ Endringene innebærer blant annet en utvidelse av barnelovens definisjon av «vanleg samværsrett».⁴⁹⁷ Det er vedtatt endring i ordlyden som gjelder barnets bosted, slik at loven likestiller delt bosted med fast bosted.⁴⁹⁸ Dersom det foreligger «særlege grunnar» kan domstolene bestemme at barnet

493 Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven).

494 Se henholdsvis lov 28. november 1898 om umyndiggjørelse, og lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige.

495 For omtale av lovens nye regler om vergemål for voksne, se del V, 7. Funksjonshemmedes rettigheter, 7.1.

496 Prop. 14 L (2009–2010) *Endringer i barnelova mv.*, tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2248483/PDFS/PRP200920100014000DDDPDFS.pdf> jf. Ot.prp. nr. 104 (2008–2009). For omtale av Barne- og likestillingsdepartementets forslag, se Årbok 2009 s.165–166.

497 Lov 9. april 2010 nr. 13 om endringer i barnelova mv., i kraft 1. juli 2010.

498 *Ibid.*

skal bo fast hos begge foreldrene.⁴⁹⁹ Det er også vedtatt en varslingsplikt for begge foreldrene ved flytting, for å gi foreldre tid og anledning til å vurdere hvordan de kan innrette seg best mulig i forhold til barnet.⁵⁰⁰ Videre inneholder barneloven etter endringen en uttrykkelig presisering av at all form for vold mot barn er forbudt, selv om det skjer som ledd i barneoppdragelse.⁵⁰¹

6.3 Endringer i barnevernloven

Stortinget vedtok 3. mai 2010 endringer i barnevernloven som innebærer at fylkesnemnda i forbindelse med vedtak om adopsjon skal vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre. Endringen trådte i kraft 1. oktober 2010.⁵⁰²

6.4 Endringer i pasientrettighetsloven

Stortinget vedtok 23. mars 2010 endringer i pasientrettighetsloven for å unngå at den ene av foreldrene hindrer barnet i å få den helsehjelp det har behov for.⁵⁰³ Endringene innebærer at det er tilstrekkelig at én av foreldrene samtykker til helsehjelp når helsepersonell mener at barnet kan ta skade av ikke å få helsehjelpen.⁵⁰⁴ Endringene trådte i kraft 1. mai 2010.

6.5 Endringer i straffeloven

Stortinget vedtok 14. juni 2010 enkelte endringer av strafferammene i gjeldende straffelov 1902 i påvente at den nye straffelovens ikrafttredelse.⁵⁰⁵ Minstestrafen for seksuell omgang med barn under 14 år heves fra fengsel i minst 2 år til fengsel i minst 3 år, og den øvre strafferammen for seksuell omgang med barn under 16 år heves fra fengsel inntil 5 år til fengsel inntil 6 år.⁵⁰⁶ Samtidig fastsettes det uttrykkelig at avveringsplikten skal gå foran enhver taushetsplikt.⁵⁰⁷

Regjeringen fikk tilslutning fra Stortinget til å skjerpe straffenivåene i den nye straffeloven fra 2005 for å få på plass et bedre vern for barn mot overgrep, men mente det ville ta for lang tid å få straffene opp på øn-

499 *Ibid.*

500 *Ibid.*

501 Lov 9. april 2010 nr. 13 om endringer i barnelova mv., i kraft 9. april 2010.

502 Lov 4. juni 2010 nr. 18: Lov om endringer i adopsjonsloven og barnevernloven, ny § 4-20 a i barnevernloven.

503 Lov 9. april 2010 nr. 13 om endringer i barnelova mv.

504 Se endring i pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 4-4.

505 Lov 25. juni 2010 nr. 46 om endringer i straffeloven 1902 mv.

506 *Ibid.*

<http://www.regjeringen.no/pages/2492010/PDFS/PRP200920100097000DDDPDFS.pdf>

507 Lov 25. juni 2010 nr. 46 § 139 første ledd annet punktum.

skede nivåer dersom man skulle avvente ikraftsetting av den nye straffeloven. Endringene ble derfor vedtatt i straffeloven fra 1902, og trådte i kraft 25. juni 2010.

6.6 Rundskriv om utlendingsforskriften

Justisdepartementet ga 16. desember 2011 instruks til UDI om tolkningen av utlendingsforskriften § 10-11.⁵⁰⁸ Instruksens fastslår at barn som blir født i Norge og som har en forelder i landet med oppholdstillatelse, som hovedregel skal kunne innvilges familiegjening uten krav til sikret underhold. Instruksens sikrer at foreldrene, i disse tilfellene, heretter kan velge om barnet skal bo i Norge eller hos den av foreldrene som ikke fyller vilkårene for oppholdstillatelse. De som eventuelt allerede har fått et avslag, vil kunne fremme ny søknad.

6.7 Rundskriv om asylsøkerbarns rettigheter etter barnevernloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 16. desember 2010 ut rundskriv for å tydeliggjøre for kommunene hvilket ansvar den lokale barnevernstjenesten har for enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15–18 år som bor i asylmottak.⁵⁰⁹ Rundskrivet har blant annet sin bakgrunn i at riksrevisjonen avdekket at enkelte barnevernstjenester vegret seg for å gå inn i saker hvor omsorgssituasjonen og/eller asylsøkerstatusen var uavklart.⁵¹⁰

Rundskrivet fastslår at lov om barnevernstjenester gjelder for alle barn i Norge uavhengig av asylsøkerstatus og statsborgerskap. Det presiseres at asylsøkerbarn har, som alle andre barn i Norge, rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barnevernstjenester, dersom barnet har et særlig behov for hjelp. Dette gjelder selv om barnet i utgangspunktet har tilbud om opphold i asylmottak i påvente av behandling av en asylsøknad. Det understrekes at utlendingsmyndighetene fortsatt vil ha ansvar for behandlingen av barnets sak, selv om det fattes vedtak etter barnevernloven.

6.8 Høring om utvidet bruk av politiattester i barnevernet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 12. mai 2010 på høring et forslag til endringer i barnevernlovens regler om krav til

508 GI-30/2010 *Instruks om tolking av utlendingsforskriften § 10-11 – Barn som er født i riket*, tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2010/gi-302010-instruks-om-tolkning-av-utlend.html?id=628820>

509 Rundskriv Q-06/2010, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/14776901/Rundskriv_Q-06_2010.pdf Reviderer rundskriv Q-17-2004.

510 Riksrevisjonens dokument 1 (2010–2011).

politiattester.⁵¹¹ Formålet er å beskytte barn og unge mot overgrep eller alvorlig skadelig innflytelse.

Bakgrunnen for forslagene er den nye politiregisterloven, hvor det innføres enhetlige regler for politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, såkalt barneomsorgsattest.⁵¹²

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre barnevernloven § 6-10 slik at politiregisterlovens regler om barneomsorgsattester gjøres gjeldende på barnevernområdet. Dette innebærer at kravet til politiattestens innhold foreslås å omfatte også seksualforbrytelser mot voksne, drap, grov voldskriminalitet samt rans- og narkotikakriminalitet.

I tillegg foreslås å utvide plikten til å kreve politiattest til å gjelde alle som utfører oppgaver i barnevernet, når oppgaven innebærer direkte kontakt med barn og unge som omfattes av loven. Videre foreslås å innføre krav om utvidet og uttømmende politiattest for personer som skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, i første rekke fosterforeldre. Høringsnotatet inneholder også forslag om at konsekvensene av anmerkninger på politiattest som hovedregel skal være utelukkelse fra å ha oppgaver overfor mindreårige.

Høringsfristen var 12. august 2010.

6.9 Høring om kompetanseutvikling i barnevernet

Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet sendte 1. oktober 2009 på høring NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet – kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*.⁵¹³ Utvalgets mandat var blant annet å utrede og fremme anbefalinger om en fremtidsorientert kompetanseutvikling og klargjøre kompetansekrav for ansettelse i barnevernet.

Anbefalingene utvalget kommer med, rettes spesielt mot styrking av utdanningstilbudet for utdanninger som kvalifiserer for arbeid i barnevernet.⁵¹⁴ Utvalget kommer blant annet med anbefalinger knyttet til følgende områder: faglig innhold i grunnutdanningene, kvalitetskrav til studieopplegg, autorisasjon av barnevernspedagoger og sosionomer for

511 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Høringer/2010/Høring%20-%20forslag%20om%20utvidet%20bruk%20av%20politiattester%20i%20barnevernet/201001695_-_horingsnotat_Forslag_om_utvidet_bruk_av_politiattester.pdf

512 Jf. lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) § 39.

513 NOU 2009: 8 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2182038/PDFS/NOU200920090008000DDDDPDFS.pdf>

514 Jf. NOU 2009: 8 kapittel 13.

arbeid i barnevernet, opprettelse av et nasjonalt fagråd som samordner og foretar kvalitetssikring av utdanningstilbudet og styrking av det generelle utdanningstilbudet i barnevern gjennom master- og doktorgradsstudier.

Høringsfristen var 1. desember 2009.

Både Barneombudet og Norsk senter for menneskerettigheter påpekte i sine høringsuttalelser (datert henholdsvis 1. desember 2009 og 6. januar 2010)⁵¹⁵ viktigheten av at undervisning i menneskerettigheter styrkes for barnevernsansatte på alle nivåer, og at det var et særskilt behov for å styrke opplæring knyttet til barn i krise og barnets rett til å bli hørt.

Ved utløpet av 2010 var saken fortsatt under behandling i departementene.

6.10 Høring om forslag til revidert rettighetsforskrift

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte i august 2010 på høring forslag til revidert forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon, den såkalte rettighetsforskriften.⁵¹⁶

Departementet foreslår blant annet en adgang til å foreta ransaking når institusjonen har mistanke om at et barn oppbevarer tyvegods, skadelige medikamenter eller brukerstyr. Bestemmelsen om begrensninger i retten til telefonkontakt og lignende foreslås utvidet til alle elektroniske kommunikasjonsmidler. Det foreslås videre å åpne for begrensninger i atferdsplasserte ungdommers adgang til å bevege seg fritt innenfor institusjonen.

Høringsfristen var 15. november 2010.

515 Barneombudets høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2248526/Barneombudet.pdf>
SMRs høringsuttalelse er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2248526/Universitetet%20i%20Oslo.pdf>

516 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/13874200/201003502_-_Horing_rettighetsforskrift_-_horingsnotat.pdf

6.11 Høring om NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 19. februar 2010 på høring NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste. En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon*.⁵¹⁷

Adopsjonsutvalget ble oppnevnt i 2008 blant annet for å utrede det overordnede formålet med adopsjon, hva det offentliges ansvar bør være samt komme med forslag til eventuelle endringer i regelverket.

I utredningen påpeker utvalget at dagens regelverk på adopsjonsområdet er fragmentert og i for stor grad knyttet til rundskriv og instruksjer fra departementet. På denne bakgrunn mener utvalget at rettskildene må gjennomgås, slik at bindende regler nedfelles i lov eller forskrift.

Utvalget foreslår at oppgaven som kommunene i dag har med å utrede adoptivsøkere overføres til regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Videre foreslås det å opprette et regionråd knyttet til hver av de fem regionene i Bufetat, som skal fatte vedtak i adopsjonssaker. Det foreslås også at departementet skal oppnevne et adopsjonsråd i tilknytning til direktoratet i Bufetat. Adopsjonsrådet skal være klageinstans for vedtak som fattes i regionrådene samt ha enkelte andre oppgaver.

Utvalget kommer videre med en rekke forslag til endringer i vilkårene for adopsjon samt forslag til endringer vedrørende behandlingen av søknader om adopsjon av ukjent barn. Øvrige forslag utvalget kommer med, er blant annet forslag knyttet til adopsjonsformidling og internasjonalt samarbeid.

Høringsfristen var 20. mai 2010. Ved utløpet av 2010 var saken fortsatt til behandling i departementet.

Blant høringsinstansene blir det blant annet påpekt av Barneombudet at adopsjon i mange tilfeller vil være et godt tiltak for å sikre at barn får oppfylt sin grunnleggende rett til omsorg, men at dette forutsetter at adopsjonen er underlagt en vurdering av barnets beste.⁵¹⁸ Barneombudet mener utvalgets forslag langt på vei vil bidra til gode prosesser, som er styrt av et klart og lett tilgjengelig regelverk og ivaretar barnets-bestevurderingen. Ombudet uttrykker imidlertid bekymring for at høringen av barn i hver enkelt adopsjonsprosess ikke blir godt nok ivaretatt, fordi det per i dag ikke foreligger klare rutiner for hvordan samtalene

517 NOU 2009: 21, tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/pages/2248453/PDFS/NOU200920090021000DDDDPDFS.pdf>
For omtale av NOU 2009: 21, se også *Årbok 2009* s. 171–172.

518 Barneombudets høringsuttalelse er tilgjengelig på

<http://www.regjeringen.no/pages/12652217/Barneombudet.pdf>

med barn skal foregå, ei heller hvilke momenter som skal inngå i slike samtaler. Barneombudet støtter videre utvalgets forslag om at det av hensyn til barnets rettssikkerhet må stilles nærmere krav til informasjon og samtykke samt at kravene bør fremgå av lov eller forskrift.

6.12 Høring om sentre for foreldre og barn

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 6. juni 2010 på høring forslag til forskrifter for sentre for foreldre og barn, tidligere såkalte mødre hjem.⁵¹⁹ Sentrene er hjelpetiltak etter barnevernloven. Forskriftene inneholder nærmere regler om vilkår for godkjenning av sentrene, krav til kvalitet og internkontroll, beboernes rettigheter samt krav til tilsyn.

Høringsfristen var 15. september 2010. Saken var ved utgangen av 2010 til behandling i departementet.

6.13 Høring om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 19. april 2010 på høring NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.⁵²⁰ Utvalget fremmer i utredningen en rekke forslag som har betydning for utsatte barn og unge og deres møte med det offentlige tjenesteapparatet. Blant annet foreslås en rett til å få oppnevnt en personlig koordinator, innføring av individuell plan i opplæringsloven og barnehageloven og ulike former for kartlegging av barn og unge. Utvalget påpeker i innstillingen at det eksisterer svake samarbeidstradisjoner mellom barnevernet og psykisk helsevern, og at ulikheter i de forvaltningsmessige systemene, forhandlingsmuligheter mellom tjenestene og adgang til klage utgjør de viktigste utfordringene i samarbeidet.

Høringsfristen var 1. september 2010. Saken var ved utgangen av 2010 fortsatt under behandling i departementet.

Redd Barna etterlyser i sitt høringsinnspill et sterkere rettighetsperspektiv i utvalgets arbeid, og peker på at konsekvensene av manglende samordning av tjenester overfor barn i mange tilfeller kan innebære brudd på grunnleggende rettigheter etter FNs barnekonvensjon.⁵²¹

519 Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/13076954/201002804_-_Høringsnotat.pdf

520 NOU 2009: 22 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/2272040/PDFS/NOU200920090022000DDDPDFS.pdf>

521 Høringsuttalelsen er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/2579246/Redd_Barna.pdf

Redd Barna påpeker i tillegg at de savner utredning om særlige utfordringer som knytter seg til barn og foreldre med minoritetsbakgrunn, og et sterkere fokus på barn som pårørende til foreldre med rus og psykiske problemer.

6.14 Ratifikasjon av konvensjon om internasjonal innkreving av underholdsbidrag

Stortinget ga 18. november 2010 samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 23. november 2007 om internasjonal innkreving av underholdsbidrag til barn og andre former for underhold til familie.⁵²² Det sentrale formålet med konvensjonen er å legge til rette for en effektiv og tilgjengelig mulighet til innkreving av underholdsbidrag på tvers av landegrensener. Flere konvensjoner om innkreving av underholdsbidrag som tidligere er ratifisert av Norge opphører å gjelde ved formell ratifikasjon.⁵²³ 2007-konvensjonen tilfører enkelte nye elementer, blant annet at behandlingen av søknader etter konvensjonen som hovedregel skal være kostnadsfri for bidragsmottaker og at bidragsavtaler på visse vilkår kan anerkjennes og tvangsinndrives på tvers av landegrensene. Videre skal konvensjonen gjøre det enklere å påse at stater følger opp sine forpliktelser etter konvensjonen, blant annet ved å innføre utvidede krav til administrativt samarbeid på tvers av landegrensene.

I forbindelse med ratifikasjonsprosessen ble det vedtatt en rekke endringer i bidragsinnkrevingsloven og barneloven.⁵²⁴

6.15 Sivilombudsmannens uttalelse om statsborgerskap for barn ved uavklart identitet

Sivilombudsmannen avga 26. april 2010 uttalelse i sak om statsborgerskap for barn og betydningen av foreldrenes uavklarte identitet.⁵²⁵ Uttalelsen er omtalt i del III, 15. Retten til statsborgerskap, 15.2.

6.16 Anbefalinger fra FNs barnekomité

FNs konvensjon for barnets rettigheter (barnekonvensjonen) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs ekspertkomité

522 Stortingets vedtak 42, tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=46950> jf. også Prop. 140 S (2009–2010), tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/11781178/PDFS/PRP200920100140000DDDDPDFS.pdf>

523 Konvensjonen av 2007 vil avløse Overenskomst om anerkjennelse og fullbyrdelse av avgjørelser om underholdsbidrag til barn av 15. april 1958 og Konvensjon om anerkjennelse og fullbyrdelse av avgjørelser om underholdsbidrag av 2. oktober 1973 samt New York-konvensjonen av 1956 om fastsettelse og innkreving av bidrag, som alle er ratifisert av Norge.

524 Lov 18. juni 2010 nr. 23 endringslov til bidragsinnkrevingsloven og barneloven.

525 Sak 2009/345, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

for barnets rettigheter (barnekomiteen) hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 44.

FNs barnekomité eksaminerte 21. januar 2010 Norges fjerde rapport av 2008.⁵²⁶ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort 29. januar 2010, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter om gjennomføringen av FNs barnekonvensjon.⁵²⁷

Barnekomiteen hadde med tilfredshet merket seg at det var oppnådd fremskritt i Norge siden den forrige rapporten fra komiteen og viste herunder til vedtakelsen av en rekke lover av betydning for barns rettigheter: diskrimineringsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, lov om et likestillings- og diskrimineringsombud og nemnd for det samme samt den nye barnehageloven. Komiteen berømmet også norske myndigheter for å ha ratifisert protokollen om å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som er et supplement til FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og arbeid på internasjonalt plan

Samtidig uttrykte barnekomiteen bekymring over flere aspekter ved barns situasjon og rettighetsvern i Norge. Den ba innstendig Norge om å vurdere å trekke tilbake sitt forbehold til BK artikkel 10 nr. 2 bokstav b og SP artikkel 10 nr. 3 som forplikter myndighetene «til å holde unge som er tiltalt eller dømt for straffbare forhold atskilt fra voksne». Videre ble norske myndigheter innstendig bedt om å sørge for at standardene for behandling av mindreårige lovovertredere blir fulgt opp i sin helhet.⁵²⁸

Barnekomiteen anbefalte at norske myndigheter fortsetter arbeidet med å tilpasse norsk lov til BK, herunder når det gjelder barnets rett til å bli hørt i helsespørsmål, vern om barnets rett til privatliv og regelverk for utnevning av verger for barn som er skilt fra sine foreldre.

Komiteen anbefalte som et særlig viktig tiltak at norske myndigheter nøye overvåker hvordan barns rettigheter blir implementert i de forskjellige deler av landet og styrker bruken av sine tilsynsmekanismer for å påse at alle tjenesteleverandører retter seg etter de vedtatte forskrifter og rammer.

526 Statsrapporten av 28. februar 2008 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf
For omtale av supplerende rapportering til komiteen, se *Årbok 2009* s. 173.

527 Anbefalingene fra FNs barnekomité er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

528 Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b, 39 og 40, FNs minstestandarder for håndtering av ungdomskriminelle (*Beijing-reglene*), FNs retningslinjer for forebygging av ungdomskriminalitet (*Riyadh-retningslinjene*) og FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten (*Havanna-reglene*).

Barnekomiteen anbefalte også at myndighetene vurderer å gi barneombudet mandat til å motta klager fra barn og ressurser til å følge opp klager på en rask og effektiv måte. Hva angår prinsippet om hensynet til barnets beste, uttalte barnekomiteen at den var betenkt over at dette fortsatt ikke gjelder på alle områder som angår barn, som i saker om barnefordeling og i utlendingssaker. Norske myndigheter ble på denne bakgrunn anbefalt å sikre at barnets beste som generelt prinsipp blir «behørig innarbeidet i alle lovbestemmelser og (...) rettslige og administrative beslutningsprosesser som har innvirkning på barn».

Når det gjelder barns rettigheter til familiemiljø, fant komiteen at barns relasjon til foreldre i fengsel ikke er tilstrekkelig ivaretatt og uttalte at fengselsmyndighetene bør tilrettelegge for besøksrutiner i slike tilfeller. Den anbefalte også at barnets rett til å bo med sine foreldre i fremtiden, blir vektlagt også i saker om utsendelse.

Barnekomiteen stilte seg kritisk til flere sider ved myndighetenes ivaretagelse av enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter.⁵²⁹ Komiteen uttrykte bekymring blant annet for den lange saksbehandlingstiden og for at et økende antall barn har forsvunnet fra mottakssentre. Komiteen var også betenkt over at Norge har begrenset barnevernets ansvarsområde til barn under 15 år og at det forelå rapporter om at barn som har tilbrakt mange år i Norge, kan bli sendt ut av landet selv om det foreligger grundig dokumentasjon på at de har tilknytning til landet. Komiteen er også betenkt over Norges planer om å etablere omsorgs- og opplæringscentre for enslige mindreårige asylsøkere i deres opprinnelsesland, og anbefaler å unngå å sende barn tilbake til utrygge steder som de har flyktet fra.

Avslutningsvis ble norske myndigheter oppfordret til å iverksette tiltak for å sørge for en fullstendig gjennomføring av rapportens anbefalinger. Barnekomiteen inviterte norske myndigheter til å levere en konsolidert femte og sjette periodisk rapport til komiteen innen den 6. oktober 2016.

Etter oppfordringer fra blant annet Barneombudet og Redd Barna ble det 1. oktober 2010 avholdt et møte mellom statsråd Audun Lysbakken og flere organisasjoner, om hvordan norske myndigheter vil følge opp merknadene fra FNs barnekomité. Statsråd Lysbakken informerte blant annet om at departementet har utarbeidet et hefte hvor merknadene fra barnekomiteen er oversatt til norsk.⁵³⁰ Videre ble det orientert om at et tverrdepartementalt kontaktforum ville jobbe videre med merknadene, og at man ville ha en gjennomgang av dette i regjeringen.

529 For videre omtale, se del V, 6. Barn, 6.16.

530 Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14017358/Q-1173BInnmat.pdf>

Statsråden understreket at departementet ville holde kontakten med alle parter i den videre prosessen.

6.17 Stortingsmelding om vold og overgrep mot barn

Justisminister Knut Storberget deltok 19. november 2010 i barnas spørretime på Stortinget, hvor tema var barns deltagelse og innflytelse. Justisministeren presenterte i denne sammenheng «barnas stortingsmelding», Barnas meld. St.1 (2010–2011) *Om vold og overgrep mot barn*.⁵³¹ Stortingsmeldingen gir en oversikt over hvilke hjelpetilbud departementet har til barn og unge som opplever vold og overgrep, og hvor man kan ta kontakt for å få hjelp i slike situasjoner.

6.18 Offentlig utvalg skal utrede unges makt og deltakelse

Regjeringen oppnevnte 29. oktober 2010 et utvalg som skal utrede unges makt og deltakelse i samfunnet.⁵³² Utvalget skal vurdere forslag og tiltak som kan bidra til å øke unges innflytelse og vurdere forhold knyttet til unges forbruker- og mediemakt, som informasjon, kommunikasjon og deltakelse gjennom digitale medier. Utredningen skal konsentrere seg om ungdomsbefolkningen i alderen 12–26 år. Perspektiver knyttet til kjønn, kultur, ulik etnisk bakgrunn, nedsatt funksjonsevne og levekår skal ligge til grunn for arbeidet.

Utvalget ledes av tidligere barneombud Trond-Viggo Torgersen, og skal levere sin utredning innen 15. desember 2011.

6.19 Etablering av barnevernspanel

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet nedsatte 15. november 2010 et barnevernspanel.⁵³³ Panelet skal gi anbefalinger til hvordan barnevernet kan utvikles til barnets beste samt gi forslag og anbefalinger om organisering, regelverk, kunnskapsbehov og tiltak. Barnevernspanelet vil være en viktig bidragsyter til en ny stortingsmelding om barnevern, og skal levere sine råd i september 2011.

531 Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Faktaark/Barnas_stortingsmelding_19112010_web.pdf

532 Pressemelding er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressemeldinger/2010/utredning-om-unges-makt-og-deltakelse.html?id=622252>

533 Pressemelding og mandat er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressemeldinger/2010/et-bedre-barnevern---for-barna.html?id=624648>

7. FUNKSJONSHEMMEDES RETTIGHETER

Av aktuelle saker i 2010 var blant annet ny vergemålslov (7.1), nye standarder for universell utforming (7.2), en høring om styrket utdanningsstøtte for personer med nedsatt funksjonsevne (7.3), høring om NOU 2010: 5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud* (7.4), en uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda om NAVs praksis ved stønad til motorkjøretøy (7.5) og tre uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet som gjaldt diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse (7.6–7.8). Det ble levert en supplerende rapport om Norges gjennomføring av SP med fokus på funksjonshemmedes rettigheter (7.9), og det ble lansert et nytt informasjons- og utviklingsprogram for personer med utviklingshemming for perioden 2010–2012 (7.10).

Internasjonale kilder

Diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14, SP artikkel 2 og 26 og ØSK artikkel 2 inneholder en ikke-uttømmende oppregning av diskrimineringsgrunnlag. Forbudene gjelder i tillegg til grunnlagene som er uttrykkelig nevnt, også diskriminering «på noe grunnlag» eller på grunnlag av «annen status».

Diskriminering på grunnlag av funksjonshemming vil derfor være dekket selv om dette diskrimineringsgrunnlaget ikke er nevnt i oppregningen av aktuelle diskrimineringsgrunnlag. Dette er kommet klart til uttrykk i BK; der nevnes uttrykkelig funksjonshemming som forbudt diskrimineringsgrunnlag i artikkel 2. I tillegg forplikter BK artikkel 23 statene til å legge til rette for funksjonshemmede barns aktive deltakelse i samfunnet og til å gi funksjonshemmede barn tilpasset spesialomsorg.

Norge undertegnet 30. mars 2007 FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne,⁵³⁴ men har ennå ikke ratifisert den.⁵³⁵ Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettighetene også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for å gjennomføre disse rettighetene. Det gjelder sivile og politiske rettigheter, som ytringsfrihet og frihet fra tortur, men også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konven-

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

535 For informasjon om forventet ratifikasjon, se del II, 1. Nye traktatforpliktelser, 1.4.

sjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Dermed gjelder diskrimineringsforbudene i disse konvensjonene som norsk rett.

Den 1. januar 2009 trådte lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) i kraft.⁵³⁶ Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Arbeidsmiljøloven beskytter mot diskriminering og trakassering i arbeidslivet.⁵³⁷

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rettigheter.

7.1 Ny vergemålslov

Stortinget vedtok 11. mars 2010 ny lov om vergemål.⁵³⁸ Den nye loven vil erstatte lov om umyndiggjørelse (1898) og lov om vergemål for umyndige (1927).⁵³⁹

Et av hovedelementene i den nye loven er at dagens ordning med umyndiggjøring av voksne personer oppheves og erstattes med en ordning med individtilpasset vergemål.⁵⁴⁰ Vilkårene for å opprette vergemål er hovedsakelig de samme som etter gjeldende rett, men med visse endringer. Det er også innført en bestemmelse om vergemålets omfang, hvor det blant annet fastsettes at vergemålet ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig.

Den nye ordningen med individtilpasset vergemål innebærer at det åpnes for ordninger som ligger mellom full umyndiggjøring og hjelpevergemål. Med den nye loven innføres en ordning hvor det i tilfelle skal vurderes vedtak om *hel eller delvis* fratakelse av den rettslige handleevnen. Dersom vilkårene for dette er oppfylt, kan handleevnen fratas vedkommende både på det økonomiske og det personlige området. Adgangen til å frata den rettslige handleevnen i personlige forhold forutsettes benyttet med varsomhet, og den nye loven fastsetter at dette bare skal kunne skje på bestemte områder.

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

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

538 Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven).

539 Se henholdsvis lov 28. november 1898 om umyndiggjørelse, og lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige.

540 For omtale av lovens nye regler om vergemål for barn, se del V, 6. Barn, 6.1.

Loven fastsetter også regler om såkalte fremtidsfullmakter, som et privat og fleksibelt alternativ til vergemål. Reglene gir myndige personer adgang til å sette opp en fremtidsfullmakt som fastsetter hvem som skal representere personen om vedkommende senere i livet ikke lenger kan ivareta sine interesser. I fullmakten kan fullmaktsgiveren også fastsette nærmere bestemmelser for hvordan hans eller hennes økonomiske eller mer personlige forhold skal ordnes.

Med loven innføres videre en egen legalfullmakt for nærstående familiemedlemmer som gis rett til å representere et familiemedlem som på grunn av sinnslidelse eller alvorlig svekket helbred ikke lenger er i stand til å ivareta sine økonomiske interesser. Denne legalfullmakten er begrenset til å foreta økonomiske disposisjoner som gjelder familiemedlemmets bolig og daglige underhold.

Formålet med den nye loven er å bedre ivareta rettssikkerheten og integriteten til myndige personer som på grunn av blant annet sinnslidelser, psykisk utviklingshemming eller alvorlig svekket helse ikke lenger er i stand til å ivareta sine interesser.⁵⁴¹ Et sentralt siktemål er å tilpasse vergemålet til enkeltindividenes hjelpebehov og ønsker i større grad enn etter gjeldende lovgivning.

Den nye vergemålsloven hadde ved utgangen av 2010 ikke trådt i kraft, i påvente av nødvendige endringer i andre lover.

7.2 Nye standarder for universell utforming

Den 27. januar 2010 ble to nye standarder for universell utforming av henholdsvis arbeids- og publikumsbygg og boliger lansert og overlevert kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete.⁵⁴²

Standardene følger opp diskriminerings- og tilgjengelighetslovens krav til universell utforming for å sikre likestilt deltakelse for alle norske borgere i samfunnet⁵⁴³ og regjeringens handlingsplan for likestilling og tilgjengelighet. Tilsvarende inneholder den nye plan- og bygningsloven skjerpede krav til tilgjengelighet gjennom bestemmelser om universell utforming.⁵⁴⁴

541 Se NOU 2004: 16 *Vergemål* og Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) jf. Prop. 4 L (2009–2010).

542 NS 11001 *Universell utforming av byggverk*, del 1 *Arbeids- og publikumsbygninger*, og NS 11001 *Universell utforming av byggverk*, del 2 *Boliger*. Standardene er ikke tilgjengelige i gratis versjon på Internett.

543 Lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, se § 9.

544 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling. Byggesaksdelen trådte i kraft 1. juli 2010, mens plandelen trådte i kraft 1. juli 2009.

I forbindelse med lanseringen av de nye standardene slo kommunal- og regionalministeren fast følgende:

«Regjeringa vil at bygningar som gjeld alle, skal vere tilgjengelege for alle. Ingen skal måtte stoppe i døra eller trenge særskilde løysingar for å kome inn eller rundt i ulike delar av slike bygg.»⁵⁴⁵

7.3 Høring om styrking av utdanningsstøtten for personer med nedsatt funksjonsevne

Kunnskapsdepartementet sendte 1. november 2010 på høring forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2011–2012.⁵⁴⁶ Høringsutkastet er basert på regjeringens forslag til statsbudsjett for 2011.

For å bidra til å nå regjeringens mål om like muligheter for lik utdanning er det i statsbudsjettet og i høringsnotatet foreslått å styrke utdanningsstøtten for personer med nedsatt funksjonsevne.⁵⁴⁷ Forslaget bygger på at dagens studiefinansieringsordning ikke har vært tilpasset de særlige behovene denne gruppen kan ha.

Regjeringen har på denne bakgrunn foreslått å utvide støtteperioden til tolv måneder per år samt gi et ekstra månedlig stipend på 3 200 kr til studenter som på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke kan ta arbeid ved siden av studiene. Videre er det foreslått at personer med nedsatt funksjonsevne, som ikke har støtte til utdanning gjennom folketrygden, skal få hele utdanningsstøtten som stipend ved forsinkelse over ett år. Det er ifølge Kunnskapsdepartementet en forutsetning at forsinkelsen skyldes at læringsmiljøet ikke er tilpasset den nedsatte funksjonsevnen. Endringen skal ifølge departementet motvirke at denne gruppen studenter ender opp med høyere studiegjeld enn andre studenter. Endringene er planlagt iverksatt fra og med undervisningsåret 2011–2012, det vil si fra 15. august 2011.

Høringsfristen er 1. februar 2011.

545 Pressemelding tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2010/Nye-standardar-for-universell-utforming.html?id=592298>

546 Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--forskrift-om-tildeling-av-utdan/Horingsnotat.html?id=622555>

547 Se Prop. 1 S (2010–2011), kapittel 2.10 og 3.3, og høringsnotatet § 8-7, § 46-1 og § 46-2.

7.4 Høring om NOU 2010: 5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering

Arbeidsdepartementet sendte 16. juni 2010 på høring NOU 2010: 5 *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeldeltilbud*.⁵⁴⁸ Utredningen er et resultat av Hjelpemiddelutvalgets arbeid, oppnevnt i statsråd våren 2008.

Utvalget ble nedsatt for å foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet. Hovedmålet med hjelpemiddelsystemet er å bidra til aktiv deltakelse, likeverd og inkludering for personer med funksjonsnedsettelse i arbeid, utdanning og dagligliv.

Hjelpemiddelutvalget har i utredningen blant annet kommet til at følgende reformbehov er de viktigste:

- Behov for økt brukermedvirkning, større valgfrihet og forenkling.
- Behov for et mer robust og fleksibelt system i lys av den demografiske utviklingen, endringer i sykdomsbildet og den teknologiske utviklingen.
- Behov for en harmonisering av virkemidler for å oppnå mer helhetlige løsninger.
- Behov for en bedre arbeidsretting av virkemidler på hjelpemiddelområdet – flere personer med funksjonsnedsettelse i arbeid og utdanning.
- Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning, utvikling og innovasjon.

Utvalgets tilrådninger om fremtidig regelverk går blant annet ut på at fremtidig lovgivning skal gi rettskrav på ytelse uavhengig av sektor, at rettighetsreguleringen skal gi et stort rom for faglige vurderinger og styrket brukermedvirkning, og at det må etableres et effektivt og godt klage- og ankesystem med full overprøving av vedtak som påklages. Hjelpemiddelutvalget forutsetter at det nedsettes et lovutvalg som skal gjennomgå den relevante lovgivningen i lys av hjelpemiddelutvalgets tilrådninger.

Høringsfristen var 15. oktober 2010.

⁵⁴⁸ NOU 2010: 5 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--nou-20105-aktiv-deltakelse-like/Horingsbrev.html?id=609040>

7.5 Likestillings- og diskrimineringsnemndas uttalelse om NAVs praksis ved stønad til motorkjøretøy

Likestillings- og diskrimineringsnemnda avga 29. september 2010 uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om NAVs praksis om stønad til motorkjøretøy, slik den kom til uttrykk i rundskriv, relatert til forskrifter gitt i medhold av folketrygdeloven § 10-7 første ledd bokstav h, var i strid med diskrimineringsforbudet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.⁵⁴⁹

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) anførte at NAVs praksis var diskriminerende ved at man oppfordret psykisk utviklingshemmede som bor i en såkalt samlokalisert bolig, til å inngå felles avtale om å dele motorkjøretøy i gruppe 2.

Nemnda vurderte først om forholdet var i strid med forbudet mot direkte diskriminering, og kom til at NAVs praksis førte til at psykisk utviklingshemmede ble behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og dermed var i strid med forbudet mot direkte diskriminering. Nemnda kom deretter til at NAVs praksis under enhver omstendighet ble rammet av forbudet mot indirekte diskriminering, ved at praksisen førte til at personer med nedsatt funksjonsevne ble stilt dårligere enn andre. Nemnda uttalte at det ikke uten videre kunne legges til grunn at personer som bor i samlokaliserte boliger, har et bo- og livsfellesskap av en slik karakter at det var rimelig å kreve at de mer enn andre som bor geografisk nær hverandre skal samordne sine transportbehov. Nemnda vurderte om unntaksbestemmelsen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 fjerde ledd kom til anvendelse, men kom til at det ikke forelå saklige grunner for å opprettholde forskjellsbehandlingen i den foreliggende saken.

Nemnda konkluderte på denne bakgrunn med at NAVs praksis, slik den kom til uttrykk i rundskrivet, var i strid med forbudet mot direkte og indirekte diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

Uttalelsen var enstemmig.

7.6 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om nedsatt funksjonsevne i fengsel

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom 9. mars 2010 med uttalelse i en sak som gjaldt spørsmålet om Kriminalomsorgen X fengsel

⁵⁴⁹ Sak 17/2010, tilgjengelig på www.diskrimineringsnemnda.no
Likestillings- og diskrimineringsombudet avga uttalelse i saken 9. mars 2010, med et annet resultat enn nemnda.

hadde handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven §§ 9 og 4.⁵⁵⁰

Klageren Y mente han ble diskriminert på grunn av nedsatt funksjons- evne i et fengsel når det gjaldt innkallelse til soning, plikt til å sikre universell utforming, treningstilbud, deltakelse i fellesskap og felles- middag, luftemuligheter, telefontilgang og vask av celle.

Ombudet fant at et fengsel ikke har en plikt til å sikre universell utfor- ming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9, men at fengse- let likevel hadde en aktivitetsplikt etter bestemmelsens første ledd. Spørsmålet i det følgende var om fengselet hadde handlet i strid med det alminnelige forbudet mot direkte og indirekte diskriminering i lo- vens § 4. Forholdet til § 9 ble også vurdert i det enkelte klagepunkt der dette ble ansett relevant.

Ombudet fant at klager hadde et dårligere treningstilbud enn andre innsatte og kunne ikke se at forskjellsbehandlingen ivaretok et saklig formål. Forskjellsbehandlingen var ifølge ombudet uansett uforholds- messig inngripende, og dermed i strid med forbudet mot direkte diskri- minering i § 4.

Det var ikke omtvistet at klageren måtte spise alene på egen celle og ikke fikk delta i fellesskapet hver kveld i annen etasje fordi det ikke var heis eller trappeheis mellom etasjene.

Ifølge ombudet var det ikke vist til at forskjellen i tilbudet ivaretok et saklig formål, og ombudet bemerket at det uansett skulle mye til før en forskjellsbehandling som førte til ytterligere isolasjon i fengsel kunne aksepteres. Ombudet fant at forskjellsbehandlingen var i strid med for- budet mot direkte diskriminering i § 4.

Kriminalomsorgen hadde erkjent at klageren hadde dårligere luftemu- ligheter enn andre innsatte fordi treningstidene i noen tilfeller var lagt til de faste luftetidene. Ombudet fant på denne bakgrunn at det man- glende tilbudet innebar direkte diskriminering i strid med § 4. Tilsvar- ende fant ombudet at Kriminalomsorgen handlet i strid med § 4 frem til klageren fikk tilbud om bruk av trådløs telefon. Før tilbudet om trådløs telefon måtte klageren sitte i gangen under telefonsamtaler da døren inn til telefonrommet var for smal til at klageren kom inn med rullestol.

Ombudet fant avslutningsvis at Kriminalomsorgens «nøytrale» praksis med at den enkelte innsatte måtte vaske sin egen celle, var i strid med

⁵⁵⁰ Sak 08/1718, tilgjengelig på www.ldo.no Saken ble ikke innklaget til nemnda, og er dermed avsluttet.

forbudet mot indirekte diskriminering i § 4. Det var ifølge ombudet ikke tilstrekkelig at fengselet tilbød at andre innsatte kunne vaske cellen for klageren.

Ombudet konkluderte etter dette med at Kriminalomsorgen X handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 når det gjaldt Ys treningstilbud, mulighet til fellesaktiviteter og middag, luftemuligheter, telefontilgang og vasking av egen celle. Ombudet konkluderte videre med at Kriminalomsorgen X ikke hadde en plikt til å sikre universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.

7.7 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om manglende tilrettelegging av skole

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom 4. mai 2010 med uttalelse i en sak hvor spørsmålet var om en kommune hadde brutt plikten til å sikre universell utforming av en skole etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.⁵⁵¹

Norges Handikapforbund (NHF) anførte at hovedinngang, sideinnganger, toalettfasiliteter og flere av skolens undervisningsrom ikke var utformet slik at personer med nedsatt bevegelsesevne hadde tilgang, i strid med kravet til universell utforming.

Dette var første saken hvor ombudet vurderte om en skole var i overensstemmelse med kravet til universell utforming. Det sentrale spørsmålet var om kommunen kunne bli hørt med at de ikke hadde en plikt til å foreta utbedringer på det aktuelle tidspunktet. Kommunen hevdet at pliktene først ville tre i kraft på et senere tidspunkt.

Ombudet fant at kommunen fikk en plikt til å sikre at skolen ble universelt utformet allerede på tidspunktet for ikrafttredelsen av loven, det vil si fra 1. januar 2009. Ombudet viste til at regjeringen og Stortinget hadde gitt uttrykk for at det ville bli vedtatt egne forskrifter som skulle klargjøre innholdet av plikten til universell utforming i lovens § 9, men plikten fulgte av lovens generelle regler inntil de aktuelle forskriftene var vedtatt.

Ombudet bemerket at kommunen ikke hadde sannsynliggjort at det ville være for kostnadskrevenende å sikre universell utforming, og at den heller ikke hadde redegjort for om andre former for tilrettelegging på skolen var vurdert. Ombudet fant på denne bakgrunn at en utbedring av tilgjengeligheten ved skolen ikke ville være uforholdsmessig byrdefull for kommunen i henhold til lovens § 9 tredje ledd.

551 Sak 09/2073, tilgjengelig på www.ldo.no

Ombudet konkluderte etter dette med at den aktuelle kommune brøt plikten til å sikre universell utforming av X skole, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 tredje ledd. Ombudet presiserte at brudd på plikten regnes som diskriminering av personer med nedsatt bevegelsesevne i henhold til lovens § 9 fjerde ledd.

Saken var ved utgangen av desember 2010 innklaget for Likestillings- og diskrimineringsnemnda og dermed ikke avsluttet.

7.8 Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse om universell utforming av gågate i by

Likestillings- og diskrimineringsombudet kom 14. juni 2010 med uttalelse i en sak som gjaldt spørsmålet om en kommune hadde handlet i strid med plikten til å sikre universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9.⁵⁵²

Blindeforbundet anførte at gågaten i Lillestrøm ikke oppfylte kravet til universell utforming ved at ledelinjene var lagt slik at man kunne støte på hindringer når man brukte dem.

Ombudet påpekte at kommunen hadde en plikt til å sikre universell utforming etter lovens § 9, og at dette også gjaldt uteområder. Ifølge ombudet måtte det stilles særlige krav til gater i sentrum der folk treffes, handler, går på kafé, benytter kulturtilbud eller møtes på andre måter.

Ombudet viste til en innhentet fagvurdering som konkluderte med at ledelinjene i den aktuelle gågaten ikke var egnet for blinde og svaksynte. Ombudet fant på denne bakgrunn at den valgte løsningen dermed heller ikke kunne anses å være universell i henhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 annet ledd, jf. § 9 tredje ledd.

Spørsmålet var dermed om det ville være uforholdsmessig byrdefullt for kommunen å sikre universell utforming av gågaten. Ombudet viste i den konkrete vurderingen til at det måtte legges særlig vekt på sikkerhetsmessige hensyn og at loven skulle bidra til nedbygging av funksjonshemmende barrierer, jf. lovens § 9 tredje ledd. Ombudet viste til at kommunens plassering av ledelinjene innebar at svaksynte kunne risikere å bli skadet. Ombudet understreket at dette var uholdbart og at arbeidene følgelig måtte rettes opp selv om kostnadene ble høye. Det var følgelig ikke en uforholdsmessig byrde for kommunen å gjennomføre universell utforming av gågaten.

⁵⁵² Sak 09/2056, tilgjengelig på www.ldo.no
Saken er ikke innklaget til nemnda, og er dermed avsluttet.

Ombudet konkluderte etter dette med at den aktuelle kommunen brøt diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 på grunn av manglende universell utforming av gågaten i Lillestrøm.

7.9 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.⁵⁵³ Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. International Disability Alliance tok i sin supplerende rapport opp en rekke forhold knyttet til funksjonshemmedes rettigheter.⁵⁵⁴

Alliansen, bestående av tolv medlemsorganisasjoner, tok særlig opp temaer knyttet til bruk av tvang. Alliansen foreslo at FNs menneskerettighetskomité ved høringen av Norges statsrapport skulle reise spørsmål knyttet til blant annet tvungen medisinsk assistanse til funksjonshemmede personer, bruken av tvangsmidler, inkludert kjemiske, i psykiatriske institusjoner, sikringen av forbudet mot mishandling ved tvungen medisinsk eller forskningsbasert eksperimentering, tiltak for å forhindre tvungen sterilisering av funksjonshemmede kvinner og behandling og oppfølging av innsatte med psykososiale funksjonshemminger i fengsel. Organisasjonene ønsket også at det ble reist spørsmål om hvilke skritt som ble tatt av norske myndigheter for å ratifisere FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

7.10 Nytt informasjons- og utviklingsprogram (2010–2012) for mennesker med utviklingshemming

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet lanserte 15. oktober et nytt informasjons- og utviklingsprogram kalt *Mennesker med utviklingshemming skal heller ikke diskrimineres*. Programmet skal bidra til å sikre rettighetene til mennesker med utviklingshemming, og inneholder fire hovedmål samt en rekke tiltak på flere departementers saksområder. De fire hovedmålene er:

553 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

554 Den supplerende rapporten fra International Disability Alliance er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

1. Å skape større bevissthet på politisk, administrativt og faglig nivå, både sentralt og lokalt, om gjeldende politikk og relevant lovgivning for mennesker med utviklingshemming.
2. Å videreutvikle politikken og formidle kunnskap om gode praktiske løsninger på alle aktuelle områder.
3. Å bidra til systematisk innsamling av data om levekår som kan belyse i hvilken grad man når målene for politikken for mennesker med utviklingshemming og innsatsen innen ulike tjenestegrener.
4. Å styrke utdanning, fagutvikling, forskning og veiledning av tjenestutøverne.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for koordinering av arbeidet med gjennomføring av programmet, og vil utarbeide årlige oversikter over gjennomførte, igangsatte og nye tiltak.

8. FLYKTNINGER OG ASYLSØKERES MENNESKERETTIGHETSVERN

Av aktuelle saker i 2010 omtales ikrafttredelse av endringer i utlendingslovgivningen (8.1), lovendring om gjennomføring av EUs returdirektiv (8.2), høringsforslag om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda (8.3), høringsforslag om adgangen til frihetsberøvelse etter utlendingsloven (8.4) samt høringsforslag om enkelte endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (8.5). Av rettspraksis omtales høyesterettsdommer om misbruk av asylinstituttet som straffeskjerpene omstendighet (8.6), om opphør av flyktningstatus ved endring av personlige forhold (8.7) og om utvisning (8.8). Videre omtales Sivilombudsmannens uttalelse om forholdene ved Politiets utlendingsinternat på Trandum (8.9). Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har fattet en avvísingsavgjørelse i saken *O.M. mot Norge* (8.10). Norge har også innrapportert saker vedrørende asylsøkeres menneskerettighetsvern til FNs torturkomité (8.11), og det er blitt avgitt flere supplerende rapporter om temaet til FNs menneskerettighetskomité (8.12) og FNs rasediskrimineringskomité (8.13). Videre vises det til FNs barnekomités asylrelaterte anbefalinger til Norge (8.14). Avslutningsvis vises det til en NOU om ny klageordning for utlendingsaker (8.15) og en stortingsmelding om norsk asyl- og flyktningpolitikk (8.16).

Internasjonale kilder

FNs konvensjon om flyktningers rettslige stilling fra 1951 (flyktningkonvensjonen) med tilleggsprotokollen fra 1967 er den viktigste inter-

nasjonale konvensjonen for personer som søker beskyttelse mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling utenfor sitt eget hjemland. Konvensjonens artikkel 33 nr. 1 verner en flyktning mot tilbakesendelse til områder hvor vedkommende risikerer forfølgelse (den såkalte *non-refoulement*-regelen). Hvilke personer som er beskyttet mot forfølgelse er nærmere definert i konvensjonens artikkel 1A.

Flyktningkonvensjonen inneholder også en rekke bestemmelser om flyktningsrettigheter i oppholdslandet (asyllandet), for eksempel med hensyn til ikke-diskriminering, religionsutøvelse og private rettsforhold.

De menneskerettighetene som følger av EMK og SP gjelder også for flyktningsrettigheter. Dette følger eksempelvis av EMK artikkel 1 og SP artikkel 2 første ledd, som pålegger staten å sikre rettighetene etter konvensjonen for alle som oppholder seg innenfor statens jurisdiksjon.

Når det gjelder ØSK, følger det av artikkel 2 tredje ledd at utviklingsland kan ta tilbørlig hensyn til sin nasjonale økonomi så vel som til menneskerettighetene når det gjelder sikring av rettighetene til ikke-statsborgere. Dette tilsier at for Norge gjelder plikten til å sikre også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter overfor enhver innenfor norsk jurisdiksjon, uavhengig av statsborgerskap.

EMK artikkel 3 er tolket slik at den forbyr statspartene å returnere personer til land hvor de risikerer tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.⁵⁵⁵ Torturkonvensjonen artikkel 3 forbyr retur av personer som risikerer tortur ved hjemsendelse. SP artikkel 13 fastsetter grunnleggende rettssikkerhetsgarantier i saker om utvisning av utlendinger som oppholder seg lovlig i landet.

I henhold til BK artikkel 22 har barn som søker asyl eller har fått innvilget flyktningstatus, rett til beskyttelse og humanitær assistanse når det gjelder rettighetene etter BK og andre menneskerettsforpliktelser staten har påtatt seg.

Norsk lovgivning

Menneskerettsloven § 2 inkorporerer EMK, SP, ØSK og BK i norsk lovgivning, og i henhold til menneskerettsloven § 3 skal disse konvensjonene ved motstrid gis forrang fremfor annen lovgivning. Forbudet mot retur i EMK artikkel 3 og torturkonvensjonen artikkel 3 er innarbeidet i den nye utlendingsloven § 73.⁵⁵⁶ Utlendingsloven § 3 fastslår

⁵⁵⁵ Se bl.a. *M.S.S. mot Belgia og Hellas* (Application no. 30696/09).

⁵⁵⁶ Lov 17. desember 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), i kraft 1. januar 2010.

at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler når disse har til formål å styrke utlendingens stilling.

Grunnloven har ingen særskilt bestemmelse om flyktninger og asylsøkeres rettigheter.

8.1 Ikrafttredelse av endringer i utlendingslovgivningen

Enkelte endringer i utlendingslovene av 1988 og 2008 trådte i kraft 15. januar 2010.⁵⁵⁷ Lovendringene innebærer at det gis adgang til å ta beslag i reisedokument samt pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted for utlendinger i tilfeller hvor deres eneste grunnlag for opphold i riket er vernet mot utsendelse.⁵⁵⁸ Det samme gjelder for utlending som av andre grunner ikke lar seg returnere til hjemlandet, og som er en trussel mot rikets sikkerhet.

8.2 Lovendring om gjennomføring av returdirektivet

Den 17. desember vedtok Stortinget endringer i utlendingsloven til gjennomføring av EUs returdirektiv.⁵⁵⁹

Returdirektivet etablerer felles standarder og prosedyrer i Schengenområdet for retur av tredjelandborgere med ulovlig opphold.⁵⁶⁰ Et sentralt formål med direktivet er å styrke rettssikkerheten for denne gruppen. Direktivet etablerer også et felles rammeverk for frivillig retur. Dersom vedkommende ikke reiser frivillig, skal det som hovedregel fattes utvisningsvedtak.

Lovendringene bygger på Prop. 3 L (2010–2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* samt en forutgående høringsrunde.⁵⁶¹ Endringene i utlendingsloven omfatter blant annet en strengere utvisningsbestemmelse som innebærer at alle utlendinger som ikke forlater Norge i samsvar med en gitt utreisefrist, skal utvises

557 Lov 15. januar 2010 nr. 3 om endringer i utlendingslovgivningen (beslag, meldeplikt og bestemt oppholdssted).

558 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), § 104 tredje ledd nytt annet punktum og endringer i § 105 første ledd bokstav c og ny bokstav d. Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), ny § 37 bokstav h.

559 Lov 17. desember 2010 nr. 88 om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet).

560 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandborgere med ulovlig opphold (returdirektivet).

561 Proposisjonen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14257359/PDFS/PRP201020110003000DDDDPDFS.pdf> Høringsnotatet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/Horing---forslag-om-gjennomforing-av-Returdirektivet-i-norsk-rett/Horingsnotat.html?id=592776>

med et fremtidig innreiseforbud. Det åpnes også for at innreiseforbud kan ilegges med kortere varighet enn den tidligere nedre grense på to år. Videre ble det fastsatt en absolutt tidsbegrensning på frihetsberøvelse i returøyemed på 18 måneder. Enslige mindreårige personer med ulovlig opphold kan etter endringene bare returneres til et familiemedlem, utnevnt verge eller et annet forsvarlig omsorgstilbud. I tillegg ble det inntatt en bestemmelse som uttømmende angir adgangen til frihetsberøvelse utover 12 uker i returøyemed.

Den 8. september 2010 sendte departementet også ut på høring et forslag om nødvendige endringer i utlendingsforskriften og utlendingsinternatforskriften som følge av endringene i utlendingsloven.⁵⁶² Denne høringen var ved utgangen av 2010 fortsatt til behandling i Justis- og politidepartementet.

Lovendringene trådte i kraft 24. desember 2010.

8.3 Høring om utvidet instruksjonsrett over Utlendingsnemnda

Justis- og politidepartementet sendte 1. oktober 2010 ut på høring en delutredning som omhandler spørsmålet om departementet bør ha utvidet instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda (UNE).⁵⁶³ Høringen omtales nærmere i del III, 7. Retten til et effektivt rettsmiddel, 7.1.

8.4 Høring om adgangen til frihetsberøvelse etter utlendingsloven

Justis- og politidepartementet sendte 7. juli ut på høring forslag til endringer i utlendingslovens regler om adgangen til frihetsberøvelse mv.⁵⁶⁴

I høringsnotatet foreslås en rekke endringer, blant annet et mindre strengt beviskrav for å fengse ved tvil om identitet og ved unndragelsesfare. Videre foreslås en rekke nye hjemler for frihetsberøvelse av utlendinger, blant annet for utlendinger som har fått vedtak om utvisning på grunn av ilagt straff, for utlendinger i transitt i Norge i forbindelse med uttransportering til tredjeland og for utlendinger i en utsendelsesprosess som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Nye hjemler for frihetsberøvelse foreslås også for utlendinger som hindrer eller vesentlig forvansker opplysning av en pågående asylsak eller

⁵⁶² Høringsbrevet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horingsbrev-om-endring-i-utlendingsforsk/horingsbrev.html?id=613842>

⁵⁶³ Høringsbrevet er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing--delutredning-fra-utvalget-for-kl/Horingsbrev.html?id=608903>

⁵⁶⁴ Høringsnotatet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/13504697/Frihetsberovelse_mv.pdf

utvisnings sak og for utlendinger som ikke overholder pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Andre forslag inkluderer en ny hjemmel for å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted, et mindre strengt beviskrav for undersøkelse av utlendingens person, bolig eller liknende samt et mindre strengt sannsynlighetskrav for å foreta beslag. I tillegg foreslås fremstillingsfristen i utlendingsloven endret fra «snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen», til «snarest mulig og senest tre dager etter pågripelsen».

Departementet peker på at bakgrunnen for forslagene er at det i de senere årene har vært et økt antall asylsøkere og et økende problem med utlendinger som oppholder seg ulovlig etter endelig avslag på asylsøknad. Formålet med endringsforslagene er å i større grad åpne for frihetsberøvelse som virkemiddel for å oppnå en mer effektiv etterlevelse og gjennomføring av negative vedtak. Departementet ser det i tillegg som formålstjenlig at norsk lovgivning i større grad harmonerer med lovgivning om dette i de øvrige nordiske landene.

Flere høringsinstanser, blant annet Advokatforeningen, Norsk senter for menneskerettigheter og Barneombudet, har ytret seg svært kritisk til sider ved departementets høringsforslag.⁵⁶⁵ I sin høringsuttalelse etterlyste Advokatforeningen en begrunnelse for tvangshjemler utover et uttrykt behov for harmonisering med nabolandenes regelverk. Advokatforeningen mente departementet ikke hadde godtgjort at det fantes et reelt behov for innføring av samtlige foreslåtte tvangshjemler. Både Advokatforeningen og Norsk senter for menneskerettigheter uttalte at økningen av antall asylsøkere og utlendinger med ulovlig opphold ikke kunne begrunne slike endringer. Barneombudet uttalte bekymring for at forslaget ikke uttrykkelig unntok barn, og mente dette kunne resultere i en uthuling av barns rettigheter. Flere høringsinstanser stilte seg svært kritiske til forslagene om senkning av beviskravene fra «skjellig grunn til mistanke» til «grunn til å anta» som vilkår for å fengse ved identitetstvil og unndragelsesfare. Norsk senter for menneskerettigheter påpekte at en senkning av bevisterskelen i utlendingssaker er betenkelig og etterlyste en vurdering av forslaget opp mot forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 og SP artikkel 26. I et åpent møte i regi av senteret i september 2010 ble høringsforslaget debattert av representanter fra blant andre departementet og Advokatforeningen.

Høringsfristen var 6. oktober. Ved utgangen av 2010 var forslaget fortsatt under behandling i departementet.

⁵⁶⁵ Høringsuttalelsene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing---endringer-i-utlendingsloven-om-/horingsuttalelser.html?id=611144>

8.5 Høring om enkelte endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Justis- og politidepartementet sendte 9. juli på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.⁵⁶⁶

I høringsbrevet foreslås blant annet at begrepet «rase» fjernes i utlendingslovens regler om beskyttelse og at det innføres regler i utlendingsforskriften som gir asylsøkere og andre uten oppholdstillatelse rett til å delta i frivillig, ulønnet arbeid for humanitære organisasjoner, idrettslag og liknende. Det foreslås også en bestemmelse som tydeliggjør at personer som befinner seg på mottak i påvente av retur, kan delta i ulønnet praksisopplæring som inngår i returfremmende tiltak. Videre foreslås en innføring av bestemmelse om at forhåndsvarsel om utvisning kan sendes utledningen så snart det er tatt ut tiltale i straffesak. I tillegg fremmes forslag om at melding til fengselet om utvisning etter utlendingsforskriften § 14-5 tredje ledd skal skje ved oversendelse av vedtak i utvisningssaken.

Høringsfristen utløp 8. oktober 2010. Ved utgangen av 2010 var forslaget fortsatt under behandling i departementet.

8.6 Høyesterettsdom om misbruk av asylinstituttet som straffeskjerpene omstendighet

Høyesterett avsa den 12. april 2010 dom i en sak om straffeutmåling for besittelse og forsøk på salg av 2,28 gram hasj til to politibetjenter.⁵⁶⁷

Domfelte var en asylsøker som hadde fått avslag på asylsøknaden. Både tingretten og lagmannsretten viste til at kriminelle som misbrukte asylinstituttet til salg av narkotika utgjorde et stort og økende samfunnsproblem, og at allmennpreventive hensyn gjorde seg særlig gjeldende. Anken for Høyesterett gjaldt lagmannsrettens straffeutmåling om 15 dagers fengsel. Spørsmålet for Høyesterett var hvorvidt domfeltes status som asylsøker skulle vektlegges ved straffeutmålingen og om det skulle idømmes ubetinget fengselsstraff.

Høyesterett fant at det ikke var relevant ved straffeutmålingen om narkotikaforbrytelser er begått av asylsøkere eller av norske statsborgere. Ifølge retten fulgte det av alminnelige likhetsbetraktninger at enhver domfelt skulle vurderes individuelt. Retten presiserte at asylsøkerstatus kunne være relevant ved den strafferettslige reaksjonsfastsettelsen dersom vedkommende ble bortvist eller utvist av riket. Høyesterett på-

⁵⁶⁶ Høringsbrevet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/pages/13533138/Endringer_utlendingsloven_rase.pdf

⁵⁶⁷ HR-2010-596-A, publisert i Rt. 2010 s. 449.

pekte også at dersom domfelte hadde søkt asyl i Norge med det formål å omsette narkotika i profittøyemed, kunne dette virke straffeskjerpende. I slike tilfeller kunne de straffbare handlingene få et profesjonelt preg som det ville være relevant å se hen til ved straffeutmålingen, jf. Rt. 2000 side 2030. Sakens faktum ga etter Høyesteretts syn ikke grunnlag for å trekke slike slutninger. Retten konkluderte med at domfeltes status som asylsøker ikke skulle vektlegges ved utmålingen av straffen. Anken over straffeutmålingen ble tatt til følge med fire mot én stemme og straffen fastsatt til 18 dagers betinget fengsel.

8.7 Høyesterettsdom om opphør av flyktningstatus ved endringer i personlige forhold

Høyesterett avsa 29. juni 2010 dom i sak som gjaldt gyldigheten av et vedtak om opphør av flyktningstatus for en iransk kvinne i lys av flyktningkonvensjonen av 28. juli 1951 artikkel 1 C (5).⁵⁶⁸

A, en iransk kvinne, ble innvilget asyl i Norge fordi hun som lesbisk kunne risikere forfølgning ved retur til hjemlandet. Da hun to år senere inngikk ekteskap med en mann, vedtok Utlendingsdirektoratet å tilbakekalle hennes asyl etter utlendingsloven (1988) § 18 annet ledd og utlendingsforskriften § 64 første ledd. Vedtaket ble påklaget til Utlendingsnemnda, som avviste klagen. Etter at tingretten opprettholdt vedtaket, anket A til lagmannsretten som kjente vedtaket ugyldig. Lagmannsretten fant at det ikke var tilstrekkelig for tilbakekall av asyl at vilkårene i flyktningkonvensjonen artikkel 1 A ikke lenger var til stede.⁵⁶⁹ I tillegg måtte et av alternativene i flyktningkonvensjonens opphørsbestemmelser i artikkel 1 C (1) til (6) være oppfylt. Artikkel 1 C (5) omfattet ifølge lagmannsretten bare endringer i flyktningens hjemland, hvilket ikke var tilfelle i denne saken. Staten v/Utlendingsnemnda anket dommen til Høyesterett og nedla påstand om opphevelse av dommen.

For Høyesterett gjaldt saken tolkningen av artikkel 1 C (5) i flyktningkonvensjonen, som regulerer vilkårene for opphør av flyktningstatus. Den sentrale problemstillingen var om bestemmelsen åpnet for at endringer av flyktningens personlige forhold i seg selv kunne medføre opphør av flyktningstatus eller om det måtte ha skjedd endringer i personens hjemland, i tråd med lagmannsrettens konklusjon.

Høyesterett fant at både ordlyden og formålsbetraktninger tilsa at flyktningkonvensjonen artikkel 1 C (5) ikke bare omfattet endringer i hjem-

⁵⁶⁸ HR-2010-1130-A, publisert i Rt. 2010 s. 858.

⁵⁶⁹ Se utlendingsloven 1988 § 18 annet ledd, jf. § 16, som viser til flyktningkonvensjonen av 28. juli 1951 med protokoll av 31. januar 1967 artikkel 1 A samt artikkel 1 C-F (bestemmelsene ble opphevet 1. januar 2010).

landet, men også endringer av personlige forhold. Retten viste også til at en håndbok utferdiget av FNs høykommissær for flyktninger sammenholdt med øvrige konvensjonsstaters praksis, ikke kunne tas til inntekt for en annen tolkning, slik A hevdet. Høyesterett fant enstemmig at behovet for asyl var bortfalt og tok statens anke til følge ved å oppheve lagmannsrettens dom.

8.8 Høyesterettsdom om utvisning

Høyesterett avsa 26. november 2010 dom i sak som gjaldt utvisning etter utlendingsloven (1988) § 29 første ledd bokstav a og c og EMK artikkel 8.⁵⁷⁰

A, en kurder fra Tyrkia, søkte i 1998 om asyl i Norge etter å ha fått avslag på asyl i Danmark og Tyskland. I januar 2000 ble asylsøknaden avslått. I 2008 fattet Utlendingsnemnda (UNE) vedtak om at A skulle utvises for fem år. Begrunnelsen for utvisning var langvarig opphold og arbeid uten tillatelse samt en dom fra 1999 for legemsbeskadigelse etter straffeloven § 229 og § 232. A reiste søksmål mot staten med påstand om at han ble gitt oppholds- og arbeidstillatelse og fremmet samtidig et krav om midlertidig forføyning om å få bli i landet til saken var avgjort. UNE utsatte iverksettelsen av utvisningen inntil tingretten forkastet saken i 2009. A anket saken til lagmannsretten, som avsa dom på at UNEs utvisningsvedtak av 2008 var ugyldig. Lagmannsretten fant at utvisning var et uforholdsmessig tiltak overfor As familie, som i mellomtiden hadde fått midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse som en følge av nye endringer i utlendingsforskriften. Dette ble begrunnet særlig ut fra hensynet til datterens særlige omsorgsbehov. Staten anket saken til Høyesterett.

Det sentrale spørsmålet for Høyesterett var om utvisningsvedtaket på fem år var et uforholdsmessig inngrep etter utlendingsloven 1988 § 29 andre ledd og EMK artikkel 8.

Høyesterett la til grunn at A i tiden etter avslaget på asylsøknaden i januar 2000 manglet oppholds- og arbeidstillatelse her i landet, men at utreiseplikten hadde vært utsatt under behandlingen av saken om midlertidig forføyning.

Høyesterett fant innledningsvis at As unnlatelse av å forlate riket etter asylavslaget og dommen for legemsbeskadigelse ga grunnlag for utvisning etter utlendingsloven 1988 § 29 første ledd bokstav a og c. Retten uttalte at A på alvorlig vis hadde forbrutt seg mot reglene om oppholds- og arbeidstillatelse. Allmennpreventive hensyn tilsa ifølge retten at

⁵⁷⁰ HR-2010-2033-A, publisert i Rt. 2010 s. 1430.

brudd på reglene fikk konsekvenser for utlendingers muligheter til å oppnå de rettigheter loven ga anvisning på. Retten vektla også det straffbare forholdets alvorlige karakter. As faktiske tilknytning til Norge ble ikke tillagt nevneverdig vekt fordi tilknytningen var opparbeidet etter utvisningen. Høyesterett påpekte at A manglet oppholdstillatelse og uansett måtte forlate landet. Videre uttalte Høyesterett at det sannsynlige utfallet av en ny søknad om oppholdstillatelse ikke kan trekkes inn i vurderingen og viste til tilsvarende vurdering i Rt. 2009 side 534. Retten pekte også på As ulovlige opphold i andre europeiske land og avslagene på asyl. Utvisning var etter Høyesteretts syn ikke uforholdsmessig overfor A selv. At A hadde fått psykiske problemer som følge av at han ble utvist fra landet kunne ifølge retten ikke endre dette.

Ifølge retten talte hensynet til kona og de to barna i liten grad for en annen vurdering enn den som gjaldt A selv. Familien hans hadde bodd i mange år alene i Tyrkia. At A ved utvisning ikke kunne komme på besøk i en periode på fem år, var ifølge Høyesterett en normal konsekvens av utvisning og representerte ikke en uvanlig stor belastning, heller ikke i forhold til datteren som hadde særskilte omsorgsbehov. Kontakten med familien kunne etter rettens syn opprettholdes ved at familien reiste til Tyrkia. Høyesterett fastslo også at retten til familieliv etter EMK artikkel 8 ikke var krenket. Retten viste til rettspraksis fra EMD som viste at artikkel 8 bare rent unntaksvis («in exceptional circumstances») kunne verne utlendinger med ulovlig opphold mot utvisning.⁵⁷¹ Høyesterett kom til at utvisning heller ikke var et uforholdsmessig tiltak overfor familien.

Staten v/Utlendingsnemnda ble enstemmig frifunnet.

8.9 Sivilombudsmannens uttalelse om politiets utlendingsinternat på Trandum

Sivilombudsmannen avga 26. mars 2010 en uttalelse om forholdene i politiets utlendingsinternat på Trandum.⁵⁷²

Uttalelsen ble avgitt etter ombudsmannens besøk 29. oktober 2008 til politiets utlendingsinternat på Trandum og en etterfølgende gjennomgang. Besøkets formål var å bli orientert om forholdene ved internatet, særlig om de endringene som hadde funnet sted siden det forrige besøket i mars 2006.⁵⁷³ Dette tidligere besøket resulterte i en kritisk utta-

571 *Slivenko mot Latvia* (Application no. 48321/99) og *Darren Omoregie og andre mot Norge* (Application no. 265/07).

572 Sak 2008/1966, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

573 Se *Årbok 2007* s. 207.

lelse datert 15. februar 2007⁵⁷⁴ og en særskilt melding til Stortinget⁵⁷⁵ samme dag.

Under besøket 29. oktober møtte ombudsmannen sjefen for Politiets utlendingsenhet (PU) og noen av hennes medarbeidere. Dernest fulgte en omvisning ved internatets bo-avdelinger, i enkelte fellesrom og i det nye aktivitetsbygget.

Besøket og gjennomgangen av innhentet skriftlig informasjon ga grunn til nærmere undersøkelser knyttet til materiell standard ved utlendingsinternatet, besøksordningen, midlertidig fratakelse av eiendeler, alternativer til aktivitetssenteret og tilsynsrutiner ved sikkerhetsavdelingen.

Sivilombudsmannen konstaterte at de materielle forholdene og de internertes rettsikkerhet ved internatet var blitt vesentlig bedret siden forrige besøk. På tidspunktet for det nye besøket gjensto fortsatt arbeid med å få fullt samsvar mellom utlendingsloven § 37d (dagens utlendingslov § 107) og utlendingsinternatforskriften på den ene siden, og interne regler og rutiner på den andre siden. Noen viktige endringer var gjennomført etter ombudsmannens kritiske spørsmål. Etter at ombudsmannen kritiserte at tilsatte rutinemessig var til stede under de internertes private besøk, opplyste PU at den ville endre praksis for besøkskontroll slik at den internertes besøk bare kunne overværes der dette anses nødvendig etter en konkret vurdering. Instruksen for Politiets utlendingsinternat ble derfor endret for å bringe reglene om besøkskontroll i samsvar med utlendingsloven § 107. Videre var begrensningen av hvilke klær som kunne medbringes på rommene fjernet, ettersom alle avdelingene skulle utstyres med garderobeskap. Etter Sivilombudsmannens besøk ble også den materielle standarden oppgradert gjennom møblering og innredning av soverom og enkelte eneceller.

Ved avslutningen av saken var det fortsatt tvilsomt om enkelte rutiner rettslig sett var holdbare. Dette gjaldt midlertidig fratakelse av visse eiendeler som toalettsaker og mobiltelefoner. Sivilombudsmannen stilte også spørsmål til hvorvidt tilsynsrutinene ved sikkerhetsavdelingen ivaretok de internertes rett til privatliv. Sivilombudsmannens inntrykk var at hensynet til kontroll og sikkerhet på enkelte områder hadde fått for stor gjennomslagskraft i forhold til hensynet til de internertes privatliv innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Det ble påpekt at lovgivers forutsetning om konkrete vurderinger ikke kan tilsidesettes gjennom rigide rutiner og regler i instruksverket. PU ble bedt om å

574 Sak 2006/225, tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

575 Se Dokument nr. 4:1 (2006–2007), tilgjengelig på: <http://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/S%C3%A6rskilte%20meldinger/Trandum.pdf>

gjennomgå ombudsmannens merknader og vurdere videre tiltak. Avslutningsvis ba ombudsmannen om å bli holdt orientert om politiets arbeid med dette. Ved utgangen av 2010 hadde Sivilombudsmannen ennå ikke mottatt noen tilbakemelding fra PU.

8.10 EMDs avvisningsavgjørelse i O.M. mot Norge

EMD avviste 27. mai 2010 saken *O.M. mot Norge*.⁵⁷⁶

Klageren var en mann som i mai 2006 søkte om asyl i Norge. Han ankom landet uten identitetspapirer, men i sin asylsøknad presenterte han seg som sunnimuslimsk kurder fra en landsby midt i Irak. Han hevdet at han var blitt tvunget til å delta i en islamsk terroristgruppe og følte seg nå forfulgt av både irakiske myndigheter og gruppens leder og fryktet for sitt liv. I desember 2007 avslo Utlendingsdirektoratet (UDI) asylsøknaden under henvisning til at den manglet troverdighet og at den generelle sikkerhetssituasjonen i Irak tilsa at vilkårene for asyl ikke var oppfylt. Utlendingsnemnda (UNE) avslo i oktober 2008 klagen over UDIs vedtak. I begrunnelsen for vedtaket sluttet UNE seg til UDIs vurdering av klagerens individuelle situasjon. Det ble vist til at tvungen rekruttering til terrorgrupper forekom sjeldent, selv om det ikke kunne utelukkes i enkelte tilfeller. UNE kom også til at den generelle sikkerhetssituasjonen i Irak og i det området som klageren ventelig ville returnere til, ikke var til hinder for hans retur. Klageren søkte senere UNE to ganger om å omgjøre vedtaket, men dette ble avslått i avgjørelser av november 2003 og januar 2009. Den 28. desember 2008 anla klageren sak ved EMD, som i samsvar med regel 39 i EMDs prosedyrereglement, anmodet staten om midlertidig beskyttelse for klageren.

EMD tok stilling til saken 5. mai 2010. Uten å referere til en bestemt artikkel i konvensjonen, anførte klageren at en utvisning til Irak ville medføre livsfare for ham.

Domstolen viste først til at staten i september 2008 anmodet Domstolen om avvisning av klagen som åpenbart grunnløs og på grunn av manglende uttømming av nasjonale rettsmidler. I november 2009 ba klageren Domstolen om å utsette behandlingen av klagen da han hadde bestemt seg for å prøve gjenværende nasjonale rettsmidler. Staten bemerket i skriv av 12. januar 2010 at selv om klageren ennå ikke hadde anlagt sak ved domstolene, stod han fritt til å gjøre dette i fremtiden, idet utlendingsloven ikke satte noen frist for slike saker. Staten frarådet Domstolen å utsette behandlingen av klagen i påvente av en rettslig prøving ved de nasjonale domstoler. Staten viste videre til at klageren hadde søkt Organisasjonen for migrasjon om frivillig retur til sitt opp-

⁵⁷⁶ Application no. 888/09.

rinnelsesland under organisasjonens program for frivillig retur. Staten ba derfor Domstolen om å stryke klagen fra sakslisten. Den 18. januar 2010 sendte Domstolen en henvendelse til klagerens advokat og etter spurte informasjon om klageren hadde til hensikt å følge opp klagen. Domstolen mottok intet svar innen svarfristens utløp. Domstolen kom derfor til at klageren ikke hadde til hensikt å følge opp klagen og fant heller ingen spesielle omstendigheter i saken som krevde en videre behandling av klagen i forhold til konvensjonens rettigheter. På denne bakgrunn besluttet Domstolen enstemmig å oppheve de midlertidige tiltak som var blitt anbefalt staten med hjemmel i regel 39 i Domstolens forretningsorden. Domstolen besluttet også enstemmig å stryke klagen fra sakslisten i tråd med konvensjonens artikkel 37.

8.11 Norges rapporteringer til FNs torturkomité

FNs torturkonvensjon overvåkes både gjennom statenes periodiske rapporter til FNs torturkomité (CAT) hvert fjerde år og ved komiteens egne undersøkelser i statene, jf. konvensjonens artikkel 19 og 20.

Norske myndigheter leverte sin femte rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon i 2005.⁵⁷⁷ Komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter i sin konkluderende rapport i 2008, som ble besvart av Norge i skriv av 3. juli 2009.⁵⁷⁸ I brev av 12. mai 2010 etterspurte komiteen blant annet ytterligere informasjon vedrørende anvendelse av den såkalte 48-timersprosedyren, bruken av utlendingsmyndighetenes laddatabase, grunnlaget og saksbehandlingen for beslutninger om maktbruk etter utlendingslovgivningen.⁵⁷⁹ Norge ga sitt tilsvaret i brev av 19. november 2010.⁵⁸⁰

I brevet av 12. mai etterspurte Torturkomiteen en liste over land som var inkludert i 48-timersprosedyre for hurtigbehandling av asylsøknader samt en liste over hvilke land de 29 asylsøkerne som i 2008 ble underlagt hurtigsaksbehandling ble sendt til. Komiteen etterspurte

577 Statsrapporten av 14. februar 2005 er tilgjengelig på [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0641ce1176b53659c125707700563ed1/\\$FILE/G0540389.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/0641ce1176b53659c125707700563ed1/$FILE/G0540389.pdf)

578 Anbefalingene fra FNs torturkomité av 5. februar 2008 er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/CAT_komiteens%20anbefalinger_endelig.pdf

Norges svarbrev av 3. juli 2009 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Norges%20svar030709CAT.doc

579 Brevet fra FNs torturkomité av 12. mai 2010 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/followup/NorwayRequestFurtherInfo12052010.pdf>
For omtale av ytterligere saker som ble tatt opp av FNs torturkomité, se *Årbok 2010* del III, 2. Forbudet mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, 2.6.

580 Norges svarbrev av 19. november er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.NOR.CO.5.Add.2.pdf>

også informasjon om utlendingsmyndighetenes landdatabase, særlig om databasen ble benyttet rutinemessig ved 48-timersprosedyre og om den tilgjengelige informasjonen egnet seg for slike hurtigsaksprosedyrer.

I sitt tilsvarende av 19. november vedla norske myndigheter en liste over de 51 land som var inkludert i 48-timersprosedyren samt en oversikt over hvilke land asylsøkerne som ble underlagt hurtigsaksbehandling i 2008 ble returnert til. Det ble også opplyst at det korrekte antallet asylsøkere underlagt 48-timersprosedyre i 2008 var 27. Myndighetene ga også komiteen informasjon om Landinfo, et uavhengig landinformasjons-senter ansvarlig for å gi oppdatert informasjon til instansene i utlendingsmyndighetene. Myndighetene vedgikk at Landinfo ved 48-timersprosedyrer i enkelte tilfeller ikke rakk å besvare informasjonsforespørsler innen fristen. I slike tilfeller ble sakene unntatt 48-timersprosedyre.

Torturkomiteen etterspurte også informasjon om den gjennomsnittlige varigheten av frihetsberøvelse av utlendinger før iverksettelse av retur eller domstolsprøving. Komiteen ba videre om opplysninger om vilkårene for bruk av makt i utlendingsinternat, hvordan slike beslutninger fattes og hvorvidt det foreligger ankemuligheter. I tillegg ba komiteen om å bli oppdatert på statusen til det opprettede tilsyns- og klageorganet for Trandum utlendingsinternat.

Norske myndigheter viste i sitt svarbrev til at politiet kan bruke makt og godkjente maktmidler dersom dette anses strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller for å sikre gjennomføring av avgjørelser, og andre mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig, jf. utlendingsloven § 107 femte ledd. Myndighetene opplyste også at tiltakene ikke kan brukes når det vil være et uforholdsmessig inngrep og at politiet fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Videre ble det vist det til utlendingsinternatforskriften som utdyper reglene for bruk av tvangsmidler i utlendingsinternat. Myndighetene opplyste om at man ville komme tilbake med informasjon om ankemuligheter samt status om tilsyns- og klageorgan ved Trandum utlendingsinternat på et senere tidspunkt.

Fristen for Norges sjette periodiske statsrapport til FNs torturkomité er satt til 15. juli 2011.⁵⁸¹

⁵⁸¹ Sakslisten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.NOR.Q.7_en.pdf

8.12 Supplerende rapporter til FNs menneskerettighetskomité

FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs menneskerettighetskomité hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 40.

Norge leverte i 2009 sin sjette periodiske statsrapport til FNs menneskerettighetskomité.⁵⁸² Fristen for det sivile samfunn til å levere supplerende rapporter til komiteen var 31. desember 2010. Både NGO-forum og Norsk senter for menneskerettigheter tok i sine supplerende rapporter opp en rekke forhold knyttet til Norges gjennomføring av flyktninger og asylsøkeres menneskerettighetsvern etter SP artiklene 2, 6, 7, 9, 10 og 24.⁵⁸³

NGO-forum tok i sin supplerende rapport blant annet opp problemstillinger knyttet til asylsøkeres rettsikkerhet, herunder norske utlendingsmyndigheters holdning til FNs høykommissær for flyktningers (UNHCR) anbefalinger under behandlingen av asylsøknader. Videre tar forumet opp gjennomføringen av Dublin-II-forordningen ved tvangsreturer til Hellas og ved tvangsreturer av enslige mindreårige asylsøkere, terskelen for rettshjelp og tilgangen til nødvendige helsetjenester, fengslingsprosedyrer og -forhold i utlendingsinternat samt plassering av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere. Norsk senter for menneskerettigheter tok i sin supplerende rapport blant annet opp myndighetenes høringsforslag om senkning av bevisterskelen i utlendingssaker, behandlingen av asylsøknader i lys av UNHCRs anbefalinger, oppfølgingen for enslige mindreårige asylsøkere og hensynet til barnets beste ved iverksettelse av tvangsreturer som involverer barn. Senteret peker også på uklare fengslingshjempler ved fengsling ved identitetstvil samt behovet for utfyllende statistikk om de internertes situasjon på Trandum utlendingsinternat.

8.13 Supplerende rapporter til FNs rasediskrimineringskomité

FNs konvensjon for eliminering av alle former for rasediskriminering (RDK) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs rasediskrimineringskomité (CERD) hvert fjerde år, jf. konvensjonens artikkel 9.

Norske myndigheter leverte i 2009 sin 19./20. periodiske rapport om gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) til

582 Statsrapporten av 11. november 2009 er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.NOR.6.doc>

583 De supplerende rapportene er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs101.htm>

FNs rasediskrimineringskomité.⁵⁸⁴ Fristen for å levere supplerende rapporter er 4. februar 2011. Ved utgangen av 2010 hadde ti organisasjoner levert en felles NGO-rapport, koordinert av Antirasistisk Senter.⁵⁸⁵ Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet har også varslet at de vil levere supplerende rapporter.

NGO-rapporten tar blant annet opp gjennomføringen av retten til utdanning for mindreårige asylsøkere på mottakssenter, forholdene på Trandum utlendingsinternat, alderstesting ved underlivsundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, asylsøkeres rettssikkerhet ved klagebehandling i Utlendingsnemnda og norske myndigheters holdning til UNHCRs anbefalinger. Videre pekes det på at utlendingsloven gir et svakere vern til flyktninger fra krig og konfliktområder enn EUs felles standarder.

8.14 Anbefalinger fra FNs barnekomité

FNs konvensjon for barnets rettigheter (barnekonvensjonen) overvåkes gjennom statenes periodiske rapporteringer til FNs ekspertkomité for barnets rettigheter (barnekomiteen) hvert femte år, jf. konvensjonens artikkel 44.

FNs barnekomité eksaminerte 21. januar 2010 Norges fjerde rapport av 2008.⁵⁸⁶ Komiteens konkluderende rapport ble offentliggjort 29. januar 2010, hvor komiteen kom med en rekke merknader og anbefalinger til norske myndigheter om gjennomføringen av FNs barnekonvensjon.⁵⁸⁷ I rapporten uttrykker Barnekomiteen blant annet bekymring over flere sider ved myndighetenes ivaretagelse av enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter.⁵⁸⁸ Komiteen er bekymret over en overfladisk vurdering av hvilke barn som er rammet av væpnet konflikt og den lange saksbehandlingstiden i slike saker samt over myndighetenes forslag om å innføre kliniske aldersundersøkelser. Videre peker komiteen på at enslige mindreårige asylsøkere ikke blir fulgt opp på betryggende vis av barnevernet og at stadig flere har forsvunnet fra norske asylmottak. Komiteen uttrykker også bekymring over at Norge har begrenset barnevernets ansvarsområde til barn under 15 år. Komiteen viser videre til rapporter

584 Statsrapporten av 25. november 2009 er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD-rapporten.pdf>

585 NGO-rapporten er tilgjengelig på http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/NGOJointReport_Norway78.pdf

586 Statsrapporten av 28. februar 2008 er tilgjengelig på www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapporter/2008/Barnets_rettigheter.pdf
For omtale av supplerende rapportering til komiteen, se *Årbok 2009* s. 173.

587 Anbefalingene fra FNs barnekomité er tilgjengelig på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>

588 ene gsdokumenter jennomføring av denne kommenten, elelr om det snarere skal henvises til Del III internasjonal For en bredere omtale av komiteens anbefalinger om barn, se del V, 6. Barn, 6.16.

om at barn som har tilbrakt mange år i Norge kan bli sendt ut av landet til tross for grundig dokumentasjon på norsk tilknytning. Komiteen er også betenkt over myndighetenes planer om å etablere omsorgs- og opplærings-senter for enslige mindreårige asylsøkere i deres opprinnelsesland, og anbefaler at Norge ikke sender barn tilbake til land preget av krig og konflikt, der man ikke kan garantere for deres sikkerhet.

Avslutningsvis oppfordres norske myndigheter til å iverksette tiltak for å sørge for en fullstendig gjennomføring av rapportens anbefalinger. Regjeringen annonserte 9. april 2010 at det inntil videre ikke foreslås innført kliniske aldersundersøkelser.⁵⁸⁹ Ifølge regjeringen har erfaringene med bruk av utvidet aldersundersøkelse bestående av røntgen av tann og håndrot samt medisinske vurderinger av alder vist at behovet for kliniske undersøkelser er mindre enn tidligere antatt.

Barnekomiteen inviterte norske myndigheter til å levere en konsolidert femte og sjette periodisk rapport til komiteen innen den 6. oktober 2016.

8.15 NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingssaker

Et regjeringsoppnevnt utvalg offentliggjorde 29. november 2010 forslag til ny organisering av klagesaksbehandlingen i utlendingssaker i utredningen NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*.⁵⁹⁰ Utredningen omtales nærmere i del III, 7. Retten til et effektivt rettsmiddel, 7.2.

8.16 Stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk

Den 19. mars 2010 la Justis- og politidepartementet frem St.meld. 9 (2009–2010) *Stortingsmelding om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*.⁵⁹¹

Formålet med stortingsmeldingen er å drøfte ulike handlingsalternativer på bakgrunn av utviklingstrekkene i Europa, blant annet for å unngå at en uforholdsmessig stor andel av asylsøkerne som kommer til Europa, søker asyl i Norge. Regjeringen peker på nødvendigheten av en harmonisering av asylopolitikken i Europa.

⁵⁸⁹ Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemeldinger/2010/Regjeringen-innforer-ikke-kliniske-aldersundersokelser.html?id=607674>

⁵⁹⁰ Utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/14623124/PDFS/NOU201020100012000DDDPDFS.pdf>

⁵⁹¹ Stortingsmeldingen er tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/pages/2477057/PDFS/STM200920100009000DDDPDFS.pdf>

Departementet lanserer regjeringens 22 hovedprioriteringer på flyktning- og migrasjonsområdet i tiden fremover. Blant annet varslet regjeringen om utarbeidelse av en gjennomføringsplan for utlendingsfeltet, styrket arbeid for fastsettelse av identitet og harmonisering av regelverk og praksis med EUs asylpolitikk. Videre varslet regjeringen at den ønsker å knytte Norge nærmere til EUs arbeid med å kontrollere migrasjonsstrømninger til Europa, blant annet ved økt deltakelse i felles returoperasjoner og samarbeid om overvåking av EUs ytre grenser. Dessuten ønsker regjeringen at Norge skal knytte seg til EUs samarbeidsavtaler med sentrale opprinnelses- og transitland for å begrense migrasjonsstrømmen fra disse landene. Regjeringen ønsker også å legge til rette for frivillig retur for personer uten lovlig opphold i Norge. Samtidig understrekes det at personer som ikke returnerer frivillig, skal returneres med tvang. I den forbindelse understreker regjeringen at norsk flyktning- og migrasjonspolitik bestemmes av norske politiske myndigheter, basert på nasjonale premisser, i overensstemmelse med internasjonale konvensjoner.

VI NÆRINGSLIVETS SAMFUNNSANSVAR

Av aktuelle saker i 2010 omtales høring om bedrifters rapportering om samfunnsansvar (1.1), tiltak for å styrke Kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper (1.2), Utenriksdepartementets informasjon om selskapers samfunnsansvar i utlandet (1.3), nye etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland (1.4) og utelukkelse og oppheving av utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland (1.5) og (1.6).

Introduksjon

Næringslivets samfunnsansvar er en term uten nærmere definert juridisk innhold. Internasjonale organisasjoner – som FN, OECD og ILO – har utarbeidet retningslinjer for hvordan selskaper bør opptre for å ivareta menneskerettighetene og respektere viktige samfunnshensyn. Retningslinjene gir anbefalinger og etiske skranker, men er ikke formet som rettslige plikter. Problemstillinger knyttet til statssuverenitet, jurisdiksjon, pliktsubjekter etter folkeretten og handelshindringer, bidrar til å vanskeliggjøre arbeidet med rettslige reguleringer.

OECD startet i 2010 arbeidet med å revidere sine retningslinjer for flernasjonale selskaper med sikte på å tydeliggjøre selskapenes ansvar overfor blant annet menneskerettigheter, miljø og korrupsjon.⁵⁹²

FNs generalsekretær utnevnte i 2005 professor John Ruggie til sin spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter. I 2010 presenterte Ruggie et utkast til retningslinjer for gjennomføringen av FN's rammeverk *Protect, Respect, Remedy*.⁵⁹³ Dette rammeverket bygger på statenes plikt til å beskytte mot menneskerettighetsbrudd, selskapenes ansvar for å respektere menneskerettighetene, og kompensasjon gjennom rettslige eller ikke-rettslige klagemekanismer til ofre for menneskerettighetsbrudd.

En rekke selskaper har utviklet egne etiske prinsipper, alene eller i form av kollektive standardavtaler. Det er imidlertid ofte tvilsomt i hvilken grad denne typen retningslinjer er rettslig forpliktende. Mangelen

⁵⁹² OECDs retningslinjer er tilgjengelig på <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>

⁵⁹³ Utkast til retningslinjer for gjennomføringen av FN's rammeverk *Protect, Respect, Remedy* er tilgjengelig på

<http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-UN-draft-Guiding-Principles-22-Nov-2010.pdf>

på et rettslig forpliktende rammeverk innebærer at det er mye usikkerhet knyttet til rettslig ansvar for selskapers medvirkning til menneskerettighetsbrudd.

1.1 Høring om bedrifters rapportering om samfunnsansvar

Finansdepartementet nedsatte 19. februar 2010 en arbeidsgruppe for å utrede utvidede krav til bedrifters rapportering om samfunnsansvar etter regnskapsloven. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Arbeidsgruppens rapport ble sendt ut på høring 26. oktober 2010.⁵⁹⁴ I rapporten foreslår arbeidsgruppen at store regnskapspliktige selskaper, med visse unntak, årlig skal avgi en redegjørelse for gjennomføringen av sitt samfunnsansvar i årsberetningen eller i dokumentet det er henvist til i årsberetningen. Utformingen av forslaget bygger på forutsetningene i Stortingsmelding nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.⁵⁹⁵

Høringsfristen var 28. januar 2011.

1.2 Styrking av Kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper

Den 16. april 2010 vedtok regjeringen tiltak for å styrke Det nasjonale kontaktpunktet for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.⁵⁹⁶

Gjennom de nasjonale kontaktpunktene kan selskaper som opererer i eller fra tilsluttede land klages inn for brudd på OECDs retningslinjer om samfunnsansvar i forhold til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljøhensyn, korrupsjon og skatt.⁵⁹⁷ Kontaktpunktet er ikke en rettsinstans, men uttalelsene i den enkelte sak offentliggjøres. Kontaktpunktet skal videre informere offentligheten om OECDs retnings-

594 Høringsdokumentene er tilgjengelige på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing---rapport-fra-arbeidsgruppen-for-/horingsbrev.html?id=622154>

595 Stortingsmeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-10-2008-2009-.html?id=542966>
Se omtale av Stortingsmeldingen i *Årbok 2009* s. 191.

596 Se omtale av høring om organisering av kontaktpunktet i *Årbok 2009* s. 192.
Pressemelding om gjennomførte tiltak for å styrke kontaktpunktet er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/norgesfremme-og-kultursamarbeid/norges-omdomme/ncp/styrking_kontaktpunkt.html?id=611402

597 Kontaktpunktets hjemmeside er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/norgesfremme-og-kultursamarbeid/norges-omdomme/ncp.html?id=557899>

linjer, besvare henvendelser, rapportere til OECDs investeringskomité og samarbeide med de nasjonale kontaktpunktene i andre land.

Regjeringen ønsker å gjøre kontaktpunktet mer uavhengig ved at de fire medlemmene utnevnes på grunnlag av personlig kompetanse, og ikke organisasjonsmessig tilhørighet eller verv. Videre flyttes kontaktpunktet ut fra Utenriksdepartementet og over til samlokalisering med Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland. Kontaktpunktet vil få et eget budsjett og sekretariat med to fulltidsansatte. Lederen for kontaktpunktet skal innstilles av Utenriksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet i fellesskap. Den 29. september 2010 ble jusprofessor Hans Petter Graver utnevnt til leder.⁵⁹⁸

Regjeringens tiltak er en oppfølging av Stortingsmelding nr. 10 (2008–2009) om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.

1.3 Nye informasjonssider om selskapers samfunnsansvar i utlandet

Norske utenriksstasjoner lanserte i 2010 informasjonssider om næringslivets samfunnsansvar i sine respektive land.⁵⁹⁹ Her kan norske selskaper som skal etablere seg finne nyttig informasjon om blant annet menneskerettigheter, arbeidsstandarder, miljøkrav og korrupsjonsrisiko.

Sidene inneholder blant annet informasjon om hvordan relevant lovgivning om for eksempel menneskerettigheter, arbeidsliv, miljø og korrupsjon skiller seg fra lovgivning i Norge. Videre presenterer sidene en huskeliste over forhold som bedrifter bør være oppmerksomme på ved etablering i utlandet, i sitt forhold til samarbeidspartnere og leverandører/underleverandører. Det gis også informasjon om nettverk, organisasjoner, rådgivere og nettsteder som kan assistere bedriftene i deres arbeid med samfunnsansvar. Selskapene vil også finne en oversikt over aktiviteter i regi av de norske ambassadene som er relevante for næringslivets samfunnsansvar, for eksempel næringslivsrelaterte utviklingstiltak og arbeid for å støtte relevante samfunnsansvarsinitiativer på områder som arbeidsliv, menneskerettigheter, miljø og anti-korrupsjon.

Informasjonssidene er en oppfølging av Stortingsmelding nr. 10 (2008–2009) om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.

598 Pressemelding er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressecenter/pressemeldinger/2010/kontaktpunkt_leder.html?id=615756

599 Websidene er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/norgesfremme-og-kultursamarbeid/norges-omdomme/landnotat_csr.html?id=588408

1.4 Nye etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond utland

Den 1. mars 2010 fastsatte Finansdepartementet to nye retningslinjer for ansvarlig investeringspraksis for Statens pensjonsfond utland.⁶⁰⁰

Bakgrunnen for de nye etiske retningslinjene er en evaluering av de gamle retningslinjene fra 2004, som Finansdepartementet gjennomførte i 2008 og 2009.⁶⁰¹ De gamle retningslinjene erstattes av egne retningslinjer for arbeidet med utelukkelse og observasjon av selskaper,⁶⁰² og et eget sett retningslinjer for Norges Bank arbeid med ansvarlig forvaltning og eierskapsutøvelse.⁶⁰³

De nye retningslinjene legger opp til at Finansdepartementet må foreta en bred vurdering før et selskap utelukkes fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers på grunn av grovt uetisk atferd. Departementet skal blant annet vurdere bruk av andre virkemidler, som eierskapsutøvelse eller observasjon, hvis det kan redusere risikoen for fortsatte normbrudd, eller av andre årsaker er mer hensiktsmessig.

De nye retningslinjene fastsetter videre at Norges Bank aktivt skal bidra til utviklingen av gode internasjonale standarder innen ansvarlig investeringsvirksomhet og eierskapsutøvelse. Det er videre stilt nye krav til bankens åpenhet og rapportering.

1.5 Utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland

17 tobakksprodusenter utelukket fra SPU

Ifølge pressemelding av 19. januar 2010 har Finansdepartementet besluttet å utelukke 17 selskaper som produserer tobakk fra Statens pensjonsfond utland, basert på tilråding fra fondets etikkråd.⁶⁰⁴

600 Pressemelding er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/presesenter/pressemeldinger/2010/Ansvarlig-forvaltning-av-oljeformuen.html?id=594246>

601 Høringsdokumentene er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing---evaluering-av-de-etiske-retning.html?id=517312> Omtalt i *Årbok 2008* s. 196.

602 Retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers, er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/Retningslinjer-for-observasjon-og-utelukkelse-fra-Statens-pensjonsfond-utlands-investeringsunivers.html?id=594254

603 Retningslinjer for Norges Banks arbeid med ansvarlig forvaltning og eierskapsutøvelse i Statens pensjonsfond utland er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/Retningslinjer-for-Norges-Banks-arbeid-med-ansvarlig-forvaltning-og-eierskapsutovelse-i-Statens-pensjonsfond-utland-SPU.html?id=594253

604 Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/presesenter/pressemeldinger/2010/Tobakksprodusenter-utelukket-fra-SPU.html?id=591449>

De utelukkede selskapene er: Alliance One International Inc., Altria Group Inc., British American Tobacco BHD, British American Tobacco Plc., Gudang Garam Tbk PT., Imperial Tobacco Group Plc., ITC Ltd., Japan Tobacco Inc., KT&G Corp, Lorillard Inc., Philip Morris International Inc., Philip Morris ČR a.s., Reynolds American Inc., Souza Cruz SA, Swedish Match AB, Universal Corp VA og Vector Group Ltd.

Etikkrådets tilrådning om utelukkelse begrunnes blant annet i at:

«I stortingsmelding nr. 20 (2008–2009) la Finansdepartementet opp til at tobakksprodusenter skulle utelukkes fra investeringsmulighetene til Statens pensjonsfond utland. Forslaget fikk tilslutning fra Stortinget. I tråd med dette har Finansdepartementet utvidet fondets etiske retningslinjer til også å omfatte utelukkelse av selskaper som produserer tobakk. Etikkrådet har foretatt en gjennomgang av de selskaper i fondet som er klassifisert som tobakksprodusenter og som rammes av det nye utelukkelseskriteriet.»⁶⁰⁵

Etikkrådet har varslet at det vil kunne komme tilbake med ytterligere anbefalinger om å utelukke selskaper som produserer tobakk.

To israelske og ett malayisk selskap utelukket fra SPU

Ifølge pressemelding av 23. august 2010 har Finansdepartementet besluttet å utelukke to israelske og ett malayisk selskap fra Statens pensjonsfond utland, basert på tilrådning fra fondets etikkråd.⁶⁰⁶

De to israelske selskapene er Africa Israel Investments Ltd. og Danaya Cebus Ltd. Etikkrådets tilrådning om utelukkelse begrunnes blant annet i at:

«Africa Israel Investments' datterselskap Danya Cebus Ltd. er involvert i bygging av bosettinger på Vestbredden. Både Folkerettsdomstolen i Haag og FNs sikkerhetsråd fastslår at byggingen av bosettingene er ulovlige. Etikkrådet anser at fondets investering i Africa Israel Investments Ltd. utgjør en uakseptabel risiko for fondets medvirkning til krenkelse av individers rettigheter i krig og konflikt, og at investeringen er i strid med fondets etiske retningslinjer.»⁶⁰⁷

605 Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av de 17 tobakksprodusentene er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/etikk/tilradning_tobakk.pdf

606 Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressecenter/pressemeldinger/2010/tre-selskaper-utelukket-fra-statens-pens.html?id=612790>

607 Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av Africa Israel Investments Ltd. og Danaya Cebus Ltd. er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FIN/etikk/Tilraadning_Africa_Israel.pdf

Det malayiske selskapet som ble utelukket er Samling Global Ltd. Etikkrådets tilrådning om utelukkelse begrunnes blant annet i at:

«I sin vurdering av selskapet har rådet særlig lagt vekt på omfanget av ulovlig hogst i Samlings konsesjonsområder, og hvorvidt dette bærer preg av en systematisk atferd, samt risikoen for at selskapets praksis vil fortsette i fremtiden.

Rådets egne undersøkelser av Samlings skogsdrift i Sarawak har dokumentert det som synes å være omfattende og gjentatte brudd på konsesjonsvilkår, forskrifter og andre reguleringer i samtlige av de seks konsesjonsområdene som ble undersøkt. Enkelte av overtredelsene er svært alvorlige, slik som hogst utenfor konsesjonsområdet, hogst i et verneverdig område som av myndighetene var tatt ut av konsesjonen for å inkluderes i en eksisterende nasjonalpark, og gjennomføring av andre ganger hogster uten at miljøkonsekvenser er vurdert.»⁶⁰⁸

Finansministeren pekte i en pressemelding på at beslutningen om å utelukke disse selskapene fra Statens pensjonsfond utland er basert på Etikkrådets vurdering om at de bidrar til eller selv er ansvarlige for grovt uetisk aktivitet.

1.6 Opphevelse av utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland

Ifølge pressemelding av 2. mars 2010 har Finansdepartementet besluttet å oppheve utelukkelsen av selskapet United Technologies Corp. fra Statens pensjonsfond utland.⁶⁰⁹

United Technologies ble utelukket fra Statens pensjonsfond utland (SPU) i januar 2006 på grunn av at selskapet var involvert i produksjon av kjernevåpen.

Etikkrådets tilrådning om oppheving av utelukkelsen begrunnes i at: «Selskapet United Technologies Corp. ble tilrådet utelukket fra fondet fordi selskapet foresto oppgradering og testing av motorer for USAs MX ICBM-system. Som følge av nedrustning av USAs kjernevåpenarsenaler er dette våpensystemet nå avviklet, og følgelig er utvikling og oppgradering av dets missilsystemer også avsluttet.»⁶¹⁰

Begrunnelsen for utelukkelsen var derfor ikke lenger til stede.

⁶⁰⁸ Etikkrådets tilrådning om utelukkelse av Samling Global Ltd. er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FIN/etikk/Tilraadning_Samling.pdf

⁶⁰⁹ Pressemeldingen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2010/Oppheving-av-utelukkelse.html?id=594307>

⁶¹⁰ Etikkrådets tilrådning om oppheving av utelukkelse av United Technologies Corp. er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2010/Oppheving-av-utelukkelse.html?id=594307>

1. KONGELIG RESOLUSJON AV 21. SEPTEMBER 2001

Følgende forslag ble vedtatt uten endringer i statsråd 21. september 2001:

DET KONGELIGE KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

**Kongelig resolusjon
Statsråd Trond Giske
Saksnr. 01/1269
Dato 21.09.2001**

ETABLERING AV OG MANDAT FOR NASJONAL INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER VED INSTITUTT FOR MENNESKERETTIGHETER

Det fremsettes med dette forslag om etablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter. Instituttet er en del av Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo.

Siden 1993 har FNs Generalforsamling anbefalt staten å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i henhold til de såkalte Paris-prinsippene. Prinsippene er fleksible anbefalinger, men legger spesielt vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter. En nasjonal institusjon har som hovedformål å bistå offentligheten, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker med rådgivning, utredning og informasjon knyttet til saksfeltet eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter.

I St.meld. nr. 21 (1999–2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter står det følgende:

«Regjeringen vil stille ressurser til rådighet slik at institutt for menneskerettigheter blir gitt status som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2001. Utenriksdepartementet vil i samråd med berørte departementet og fagmiljøer utrede nærmere hvilke oppgaver som skal legges til nasjonal institusjon, og hvordan denne best kan organiseres.»

Dette er fulgt opp i Innst. S. nr. 23 (2000–2001), hvor det står «Komiteen viser til at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal legges til det nåværende Institutt for menneskerettigheter.

Komiteen ønsker å understreke viktigheten av at en slik nasjonal institusjon er uavhengig av nasjonale myndigheter og at institusjonen må være mer enn et kompetansesenter. Forskningsaktivitet samt aktivitet knyttet til utredning, rådgivning og overvåking må gis prioritet.»

I Stortingets budsjettbehandling ble det satt av 3,5 millioner kroner til opprettelse av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Institutt for menneskerettigheter (Budsjett-innst. S. nr. 12 (2000–2001). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet har i fellesskap utarbeidet forslag til mandat. Mandatet er utarbeidet i tråd med føringer i St. meld. nr. 21 (1999–2000), Innst. S. nr. 23 (2000–2001) og FN's anbefalinger.

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Det er ikke innkommet merknader.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

tilrår:

I

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter etableres ved Institutt for menneskerettigheter på Universitetet i Oslo.

II

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter får mandat i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag til mandat for nasjonal institusjon for menneskerettigheter:

Nasjonal institusjon skal bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Den skal bistå myndigheter, organisasjoner, institusjoner, og enkeltpersoner med utredning, rådgivning, utdanning og informasjon om forhold som berører menneskerettighetene. Dette skal skje på basis av egen forskning om og kontakt med forskningsmiljøer i Norge og internasjonalt. En grunnleggende forutsetning er at den nasjonale institusjonen har kompetanse og kapasitet til egen forskning, grunnforskning – så vel som oppdragsforskning. Denne kompetansen må ligge til grunn for in-

stusjonens øvrige oppgaver. Nasjonal institusjon skal overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, særlig gjennom forskningsrapporter og utredninger. Den skal ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner. Institusjonen skal ikke behandle enkeltsaker, men henvise til eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner. Alle oppgaver kan utføres på eget initiativ eller på initiativ fra andre.

Nasjonal institusjon skal gi tilbud om utdanning i menneskerettigheter, herunder etter- og videreutdanning av spesielle grupper, som jurister, lærere, m.m. Institusjonen skal også informere om menneskerettigheter, herunder til skoleverk, media og organisasjoner.

Nasjonal institusjon skal samarbeide med andre fagmiljøer og med relevante frivillige organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt, og bidra til å styrke det samlede menneskerettighetsmiljøet i Norge.

2. RAPPORTER OM NORGE UNDER INTERNASJONALE MENNESKERETTIGHETSINSTRUMENTER

FN

• **UPR:** Norge deltok i 2009 for første gang i Menneskerettighetsrådets universelle periodiske landgjennomgang (Universal Periodic Review, UPR). Ordningen med landgjennomganger ble vedtatt 15. mars 2006 gjennom resolusjon 60/251⁶¹¹ som også etablerte selve Menneskerettighetsrådet. Landgjennomgangen skjer på bakgrunn av alle FN-konvensjoner Norge har ratifisert. Gjennomgangen baserer seg på en rapport som sendes inn av norske myndigheter samt rapporter fra uavhengige menneskerettighetsekspertene og -grupper som frivillige organisasjoner og nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Rapporten ble oversendt Menneskerettighetsrådet 8. september. Evalueringen av Norge fant sted i Genève 2. desember 2009. Norges neste rapport skal leveres i 2013, norske myndigheter har også påtatt seg en frivillig forpliktelse om å levere en midtveisrapport om oppfølging av UPRs anbefalinger våren 2011.

• **SP:** Den norske regjeringen skal i henhold til SP artikkel 40 levere statsrapporter til FNs menneskerettighetskomité om status under SP hvert femte år. Hittil er seks rapporter levert. Norges sjette rapport ble levert 2. desember 2009. Norges syvende rapport skal leveres i 2013.

• **ØSK:** Den norske regjeringen skal i henhold til ØSK artikkel 16 levere statsrapporter til FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter om status under ØSK hvert femte år. Hittil er fem rapporter levert. Norges femte rapport ble levert 30. juni 2010.

• **RDK:** Den norske regjeringen skal i henhold til RDK artikkel 9 levere statsrapporter til FNs rasediskrimineringskomité hvert annet år. Hittil er 20 rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert 25. november 2009. Norges neste rapport skal leveres i 2013.

• **TK:** Den norske regjeringen skal i henhold til TK artikkel 19 levere statsrapporter til FNs torturkomité hvert fjerde år. Hittil er fem rapporter levert. Norges sjette rapport skal leveres 30. desember 2011.

• **KDK:** Den norske regjeringen skal i henhold til KDK artikkel 18 levere statsrapporter til FNs kvinnediskrimineringskomité hvert fjerde år. Hittil er åtte rapporter levert. Norges åttende rapport ble levert 20. september 2010.

611 Se www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

- **BK:** Den norske regjeringen skal i henhold til BK artikkel 44 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Hitil er fire rapporter levert. Foreløpig siste rapport ble levert 28. mars 2008. Norges konsoliderte femte og sjette rapport skal leveres i 2016.

- **BKs tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt:** Den norske regjeringen skal i henhold til BKs tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt artikkel 8 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Norges rapporteringer på BK og tilleggsprotokollene er nå synkronisert slik at den konsoliderte femte og sjette rapporten til FNs komité for barns rettigheter, som skal leveres i 2016, også omfatter valgfri tilleggsprotokoll om barn i væpnet konflikt.

- **BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi:** Den norske regjeringen skal i henhold til BKs tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi artikkel 12 levere statsrapporter til FNs komité for barnets rettigheter hvert femte år. Norges rapporteringer på BK og tilleggsprotokollene er nå synkronisert slik at den konsoliderte femte og sjette rapporten til FNs barnekomité, som skal leveres i 2016, også omfatter valgfri tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi.

ILO

- **ILO-konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2009.

- **ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelsen av organisasjonsretten:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i september 2010.

- **ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføringen av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i september 2010.

- **ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere av lik verdi:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i september 2010.

- **ILO-konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2009.
- **ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i november 2010.
- **ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk:** Den norske regjeringen rapporterer hvert femte år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2008.
- **ILO-konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2009.
- **ILO-konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting:** Den norske regjeringen rapporterer hvert annet år, og ellers etter forespørsel fra komiteen. Norges foreløpig siste rapport ble levert i 2009.

Europarådet

- **RESP:** Den norske regjeringen skal i henhold til RESP levere rapporter til Den europeiske sosialrettskomiteen hvert år. Bestemmelsene i RESP deles inn etter fire tematiske områder, og norske myndigheter har årlig rapporteringsplikt på ett av områdene. Norges syvende statsrapport (for artiklene 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 og 29) ble levert 12. januar 2010. Fristen for Norges åttende statsrapport (for artiklene 7, 8, 16, 17, 19, 27 og 31) utløp 31. oktober 2010.
- **Europarådets rammekonvensjon om nasjonale minoriteter:** Den norske regjeringen skal i henhold til rammekonvensjonen artikkel 25 levere rapporter på periodisk basis, og ellers etter forespørsel fra minoriterkomiteen. Hittil er tre rapporter levert. Norges tredje rapport ble levert 3. juli 2010.
- **Den europeiske torturforebyggingskonvensjon:** Den norske regjeringen er etter konvensjonens artikkel 1 forpliktet til at Den europeiske torturforebyggingskomiteen på kort varsel kan komme på offisielle besøk til landet med det formålet å undersøke hvorvidt konvensjonens bestemmelser overholdes. Komiteens siste besøk fant sted i oktober 2005. Norge leverte sitt svar til Torturkomiteen 4. oktober 2006. Komiteen har annonsert at den vil komme til Norge i 2011.

• **Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse:** Den norske regjeringen har akseptert at Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse i henhold til sitt mandat i resolusjon fra Europarådets ministerkomité utarbeider toårige rapporter på eget initiativ. Hittil er fire rapporter utarbeidet, den foreløpig siste ble publisert 24. februar 2009.

• **Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk:** Den norske regjeringen skal i henhold til artikkel 15 levere rapporter hvert tredje år. Norges foreløpig siste rapport ble levert 18. juni 2008. Norges neste rapport skal leveres i 2011.

3. DOMMER MOT NORGE I DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSDOMSTOLEN 1990–2010

	Sakstittel	Referanser	Artikler
1.	E. v. NORWAY	Dom 29/08/1990 Saksnr. 11701/85	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 4 + krenkelse av artikkel 5 nr. 4
2.	BOTTEN v. NORWAY	Dom 19/02/1996 Saksnr. 16206/90	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
3.	JOHANSEN v. NORWAY	Dom 07/08/1996 Saksnr. 17383/90	Krenkelse av artikkel 8, ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
4.	ERIKSEN v. NORWAY	Dom 27/05/1997 Saksnr. 17391/90	Ingen krenkelse av artikkel 5 nr. 1 eller 5 nr. 3
5.	BLADET TROMSØ AND STENSAAS v. NORWAY	Storkammerdom 20/05/1999 Saksnr. 21980/93	Krenkelse av artikkel 10
6.	NILSEN AND JOHNSEN v. NORWAY	Storkammerdom 25/11/1999 Saksnr. 23118/93	Krenkelse av artikkel 10
7.	BERGENS TIDENDE AND OTHERS v. NORWAY	Dom 02/05/2000 Saksnr. 26132/95	Krenkelse av artikkel 10
8.	BECK v. NORWAY	Dom 26/06/2001 Saksnr. 26390/95	Ingen krenkelse av artikkel 6
9.	HAMMERN v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 30287/96	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
10.	O. v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 29327/95	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
11.	RINGVOLD v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 34964/97	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 2
12.	Y. v. NORWAY	Dom 11/02/2003 Saksnr. 56568/00	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
13.	WALSTON (No. 1) v. NORWAY	Dom 03/06/2003 Saksnr. 37372/97	Krenkelse av artikkel 6 + ingen krenkelse av artikkel 6
14.	KASTE AND MATHISEN v. NORWAY	Dom 09/11/2006 Saksnr. 18885/04; 21166/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 og 6 nr. 3
15.	TØNSBERG BLAD AS AND HAUKOM v. NORWAY	Dom 01/03/2007 Saksnr. 510/04	Krenkelse av artikkel 10
16.	A. AND E. RIIS v. NORWAY	Dom 31/05/2007 Saksnr. 9042/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1

	Sakstittel	Referanser	Artikler
17.	FOLGERØ AND OTHERS v. NORWAY	Storkammerdom 29/06/2007 Saksnr. 15472/02	Krenkelse av første protokoll artikkel 2
18.	EKEBERG AND OTHERS v. NORWAY	Dom 31/07/2007 Saksnr. 11106/04; 11108/04; 11116/04; ...	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1 + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
19.	SANCHEZ CARDENAS v. NORWAY	Dom 04/10/2007 Saksnr. 12148/03	Krenkelse av artikkel 8
20.	A. AND E. RIIS v. NORWAY (No. 2)	Dom 17/01/2008 Saksnr. 16468/05	Krenkelse av artikkel 6 nr. 1
21.	ORR v. NORWAY	Dom 15/05/2008 Saksnr. 31283/04	Krenkelse av artikkel 6 nr. 2
22.	DARREN OMOREGIE AND OTHERS v. NORWAY	Dom 31/07/2008 Saksnr. 265/07	Ingen krenkelse av artikkel 8
23.	K.T. v. NORWAY	Dom 25/09/2008 Saksnr. 26664/03	Ingen krenkelse av artikkel 8 + ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
24.	TV VEST AS AND ROGALAND PENSJONISTPARTI v. NORWAY	Dom 11/12/2008 Saksnr. 21132/05	Krenkelse av artikkel 10
25.	A. v. NORWAY	Dom 09/04/2009 Saksnr. 28070/06	Krenkelse av artikkel 8
26.	EGELAND AND HANSEID v. NORWAY	Dom 16/04/2009 Saksnr. 34438/04	Ingen krenkelse av artikkel 10
27.	PROCEDO CAPITAL CORPORATION v. NORWAY	Dom 24/09/2009 Saksnr. 3338/05	Ingen krenkelse av artikkel 6 nr. 1
28.	AUNE v. NORWAY	Dom 28/10/2010 Saksnr. 52502/07	Ingen krenkelse av artikkel 8

4. INTERNETTADRESSER

Følgende internettadresser er offisielle. Det finnes også flere uoffisielle, men likevel nyttige, internettsider som har omfattende samlinger av praksis for Norges oppfølging av menneskerettighetsforpliktelser (se for eksempel www.bayefsky.com og www.umn.edu/humanrts).

FN

- Oversikt over status for Norges rapporteringsplikt under FN-konvensjoner og komiteenes konkluderende observasjoner:

www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/NOIndex.aspx

- FNs torturkomité:

www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm

- FNs menneskerettighetskomité:

www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm

- FNs kvinnediskrimineringskomité:

www.un.org/womenwatch/daw/cedaw

- FNs rasediskrimineringskomité:

www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm

- FNs komité for barnets rettigheter:

www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm

- FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter:

www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm

- FNs høykommissær for menneskerettigheter:

www2.ohchr.org/english

ILO

- Anbefalinger fra ILO:

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/countrylist.pl?country=Norway

- Oversikt over norske ratifikasjoner:

webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/ Appl-byCtry.cfm?hdroff=1&CTYCHOICE=0450&Lang=EN

Europarådet

- Informasjon om EMK og EMD:

www.echr.coe.int/echr

- Informasjon om klageadgangen til EMD:

www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Frequently+asked+questions

- Praksis fra EMD:

cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en

- Den reviderte europeiske sosialpakten:

www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc

- Europarådets torturkomité:

www.cpt.coe.int/en/about.htm

- Europarådets komité mot rasisme og intoleranse:
www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri
- Europarådets rådgivende komité under rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp
- Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk:
www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Regional_or_Minority_languages

Nasjonale internettsider

- Utenriksdepartementets menneskerettighetssider:
www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter.html?id=1160
- Utenriksdepartementets oversikt over Norges menneskerettighetsforpliktelser:
www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Menneskerettigheter/Internasjonale-menneskerettighetssysteme/Norges-MR-forpliktelser---regelverk-og-t.html?id=449992
- Utenriksdepartementets traktatregister:
www.lovdatab.no/traktater
- Norsk senter for menneskerettigheter
www.humanrights.uio.no/
- Norske rettskilder:
www.lovdatab.no

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har siden 2004 utgitt Årbok om menneskerettigheter i Norge. Som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter overvåker SMR myndighetenes gjennomføring av Norges menneskerettighetsforpliktelser. Utgivelsen av Årbok om menneskerettigheter er et ledd i denne overvåkingen.

Årboken er delt i tre hoveddeler. Analysedelen tar opp enkelte problemområder fra 2010 og presenterer SMRs syn på disse. I den neste delen følger en oversikt over nye traktatforpliktelser, ratifikasjonsprosesser og rapporteringer fra myndighetene og det sivile samfunn til internasjonale overvåkingsorganer. Den tredje og siste delen omtaler et utvalg kilder, som nye lover og lovforslag, høyesterettsavgjørelser, uttalelser fra Sivilombudsmannen og relevante offentlige utredninger. I tillegg gis myndighetenes og det sivile samfunns rapporter til de internasjonale overvåkingsorganene en nærmere omtale. De aktuelle sakene er sortert i kapitler etter hvilket rettighetsområde de i hovedsak berører.

Universitetet i Oslo
Norsk senter for menneskerettigheter
Postboks 6706 St. Olavs plass
0130 Oslo

Besøksadresse:
Cort Adelers gate 30

Telefon: +47 22 84 20 01
Telefaks: +47 22 84 20 02
E-post: info@nchr.uio.no
Web-adresse: www.humanrights.uio.no

ISBN 978-82-8158-070-1

Redaktører: Magnus Forberg Andersen, Vibeke Musæus og Kristin Høgdaahl
Omslagsfoto: Rolf Øhman / SCANPIX
Sats og trykk: 07 Gruppen AS

© Norsk senter for menneskerettigheter, mai 2011.
Tekst fra denne årboken kan gjengis såfremt kilden oppgis.

Årboken er tilgjengelig på Norsk senter for menneskerettigheters nettsider.
Norsk senter for menneskerettigheter er et tverrfaglig senter ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
Senteret er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, jfr. kongelig resolusjon av 21. september 2001.



**UNIVERSITETET
I OSLO**

Norsk senter for menneskerettigheter