



STORTINGET

Innst. 479 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 6 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Menneskerettighetene i Norge 2024 – NIMs års- melding

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Kapittel 1 – Menneskerettighets- året 2024

Det er tunge, mørke skyer på den globale menneskerettighetshimmelen. Også i Norge har menneskerettslige temaer vært på agendaen i en rekke ulike saker i 2024.

Verden er inne i en turbulent tid. I 2024 har krigene i Ukraina og Gaza, Sudan og Myanmar medført store humanitære lidelser. FN anslår at 120 millioner mennesker var på flukt i mai 2024, et tall som har økt for tolvte året på rad. Samtidig viser forskning at demokratiske regimer svekkes og at over en tredjedel av verdens befolkning lever under autoritære styresett. 2024 ble det varmeste året siden målingene startet, og det første året hvor gjennomsnittstemperaturen oversteg 1,5 grader over førindustrielt nivå. Klimaendringene har medført massive naturkatastrofer som skogbranner, stormer og flom globalt, og virkningene rammer også Norge i økende grad.

Norge er et velfungerende demokrati med god ivaretagelse av menneskerettighetene, og har stadig plass sammen med de andre nordiske landene på ulike indekser som måler demokrati, ytringsfrihet og rettsstat. Likevel er det fortsatt utfordringer her hjemme.

1.1.1 BARN OG FAMILIE

Barn har de samme rettighetene som voksne, men har også særlige rettigheter etter blant annet Grunnloven og FNs barnekonvensjon. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, og barn har rett til å bli hørt i saker som gjelder dem. Retten til familieliv, som er beskyttet etter blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, er sentral for både voksne og barn.

Norske barnevernssaker avvist av menneskerettsdomstolen

EMD har de siste årene funnet brudd på retten til familieliv i et historisk høyt antall norske barnevernssaker, og domstolen får stadig inn nye klager over norske barnevernsavgjørelser. Alle slike klager som ble avgjort i 2024 ble avvist av EMD, fordi domstolen vurderte det slik at de ikke kunne føre fram. Dette kan tyde på at norsk rettspraksis har tilpasset seg føringene fra EMD.

NIM har tidligere advart mot en for ensidig forståelse av EMD-dommene og understreket at terskelen for å flytte barn ut av hjemmet ikke har endret seg. Uten at tallene gir grunnlag for konklusjoner om årsaken til nedgang i antall omsorgsovertakelser og hjelpetiltak, er det grunnlag for bekymring for om man har gått for langt i motsatt retning, på bekostning av barns rettigheter og behov. Etter NIMs syn er det viktig å følge utviklingen både nasjonalt og i EMD nøye også fremover.

Tiltak for å styrke barnevernet

Det skjer stadig endringer på barnevernsfeltet, både i kjølvannet av avgjørelsene fra EMD og andre utfordringer barnevernstjenesten står overfor. I 2024 ble forslag til endringer i barnevernsloven sendt på høring. Formå-

let er å møte de viktigste utfordringene i barnevernssektoren. Forslaget inneholdt tiltak som økt stabilitet i fosterhjem, presiseringer av adgangen til å bruke nødvendig fysisk makt på institusjon og oppheving av forbudet mot å kontrollere barnets meldinger og kommunikasjon.

Barn, kriminalitet og maktbruk

Kriminalitet blant barn har vært et sentralt tema i 2024. For å møte denne utfordringen har regjeringen opprettet to ekspertgrupper. I et innspillsmøte med den ene ekspertgruppen pekte NIM særlig på at frihetsberøvelse av barn etter barnekonvensjonen skal være siste utvei, og barn skal ikke sone sammen med voksne. Det er en risiko for menneskerettighetsbrudd ved å innføre tiltak som innebærer økt bruk av frihetsberøvelse av barn, særlig hvis det ikke følger mer ressurser med tiltakene.

Menneskerettighetene setter tydelige grenser for bruk av tvang og makt overfor barn. Offentlige instanser kan utøve makt mot barn også i andre saker enn straffesaker. NIM har fremmet anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet og namsmannen om endringer i regelverket for bruk av makt mot barn under tvangsfyllbyrdelse. NIM mener dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon. NIM har også gitt innspill til regjeringens forslag til regler om bruk av fysisk inngripen for å avverge at en elev utsetter noen for psykiske krenkelser eller vesentlig forstyrrer undervisningen. Det er viktig at konsekvensene av maktbruk mot barn belyses grundig når slike hjemler vurderes innført.

Barns klagerett og supplerende rapport til FNs barnekomité

Norge skal høres i FNs barnekomité i 2025. Norge har sendt sin sjuende rapport til komiteen, med beskrivelser av hvordan tidligere anbefalinger er fulgt opp og hva som er gjort for barns rettigheter nasjonalt. NIM har sendt en supplerende rapport til komiteen, med 18 innspill på områder der barns menneskerettigheter utfordres i Norge. Følgende områder fremheves av NIM som særlig viktige:

- barns nasjonale klagemuligheter
- omsorgsovertakelser og samvær for barn i barnevernets omsorg
- barns rettigheter i møte med klimaendringene
- omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere
- bruk av forvaring overfor mindreårige.

1.1.2 FENGSEL OG ARREST

Forholdene i norske fengsler er fortsatt alvorlige. Norge ble i år for første gang dømt for brudd på plikten til å sikre liv etter Den europeiske menneskerettskon-

vensjon (EMK) artikkel 2, etter at en innsatt tok sitt eget liv. EMD fant at staten ikke hadde gjort nok for å forhindre selvmordet. Mannen hadde ikke fått tilstrekkelig helsehjelp i fengselet, og det var både kommunikasjons- og koordineringsutfordringer mellom de involverte helseinstansene.

Dommen er en alvorlig bekreftelse på en bekymring som NIM, Sivilombudet, Advokatforeningen og en rekke aktører har pekt på i årevis, nemlig at helsetilbudet i norske fengsler er utilstrekkelig, særlig når det gjelder psykisk sykdom. Isolasjon og tvangsbruk er også for utbredt. NIM fremmet en anbefaling om selvmord i fengsel i fjorårets årsmelding.

Staten har en plikt til å sikre innsattes rettigheter. Det er særlig EMK artikkel 3, som forbyr umenneskelig og nedverdiggende behandling, og EMK artikkel 8 om retten til privat- og familieliv som kan utfordres i fengsel. I tillegg har staten plikt til å forebygge selvmord etter EMK artikkel 2 som beskytter retten til liv. Utgangspunktet er at innsatte har de samme rettighetene som andre, men med de begrensningene som følger med å være frihetsberøvet.

Kriminalomsorgen har nylig sendt nye retningslinjer om forebygging og håndtering av selvmordsforsøk, selvmord og selvskading på høring. Retningslinjene inneholder mange gode tiltak, og det er viktig at disse følges opp i førstelinjen.

NIM har anbefalt myndighetene å lovfeste en rett til minimum åtte timer utetid fra cella hver dag, med meningsfulle aktiviteter. Dette er i tråd med Den europeiske torturforebyggingskomiteens anbefalinger, men er ofte ikke realiteten i norske fengsler.

Barn i fengsel

Etter FNs barnekonvensjon skal fengsling av barn kun skje som en siste utvei. Barn i fengsel skal holdes atskilt fra voksne, med mindre noe annet er til barnets beste. Dersom barn først skal sone i fengsel er det etter NIMs syn viktig at de tilbys god oppfølging og at soningsforholdene er i tråd med menneskerettighetene. Det er alvorlig når slike krav ikke ivaretas.

Stortingsmelding om straffegjennomføring

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en ny stortingsmelding om straffegjennomføring. Ønsket er å styrke kvaliteten i straffegjennomføringen og bidra til et tryggere samfunn. NIM har gitt innspill til stortingsmeldingen med særlig fokus på de store menneskerettighetsutfordringene i norske fengsler.

Utvalget for strafferettslige reaksjoner og psykisk helse (straffereaksjonsutvalget) skal blant annet utrede hvordan personer med alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming best kan ivaretas under varetekt, straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet. I tillegg skal utvalget utrede hvordan kvinner, barn og

unge bør ivaretas. Utvalget skal avgi sin utredning i mars 2025. NIM ønsker en rettighetsbasert tilnærming i straffegjennomføringen, og håper utredningen leder til viktige, strukturelle endringer.

Rutinemessige nakenvisitasjoner

Høyesterett har i nok en sak funnet brudd på EMK artikkel 3 om nedverdiggende behandling etter rutinemessige nakenvisitasjoner i fengsel. Høyesterett fant at rigide og udiffereensierte rutiner for inngripende kroppsvistasjoner ikke er forenlige med EMK. Saken ble behandlet i storkammer og bekrefter at praksisen med slike rutinevisitasjoner har vært ulovlig. NIM hadde i forkant levert skriftlig innlegg til Høyesterett, hovedsakelig om oppreisningsspørsmålet.

1.1.3 VOLD OG OVERGREP

Året startet brutalt med flere drapssaker på kort tid. Totalt endte antallet drap i 2024 på 37. Stortinget har vedtatt en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner, og regjeringen opprettet en permanent partnerdrapskommisjon.

Staten har en menneskerettslig plikt til å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge vold og overgrep mellom privatpersoner. Det følger blant annet av Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og en rekke andre menneskerettighetskonvensjoner. Sentralt står Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen).

Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner

Vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem. Staten har en menneskerettslig plikt til å forebygge slik kriminalitet, men temaet er komplekst og krever helhetlige løsninger. På tampen av 2023 la regjeringen fram en opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner, som ble vedtatt av Stortinget. Planen gir etter NIMs syn gode og dekkende vurderinger av voldssituasjonen i Norge. NIM har likevel påpekt behovet for:

- flere konkrete mål og etterprøvbare tiltak
- flere tiltak for å styrke krisesentertilbudet
- flere tiltak rettet mot særlig utsatte grupper
- tilstrekkelig finansiering, særlig i et langtidsperspektiv.

Partnerdrapskommisjon

Politiets nasjonale drapsoversikt viser at syv personer ble drept av en partner eller en ekspartner i 2024. I tillegg ble tre personer drept av en de hadde, eller hadde hatt, en kjæresterelasjon til. Dette utgjør 27 prosent av de drepte i 2024. Ofte er disse drapene varslede

katastrofer, og ifølge Partnerdrapsutvalget er det over tid registrert vold i forkant av drapet i syv av ti saker. Norge har fått gjentatt kritikk fra ulike menneskerettighetsorganer for manglende oppfølging av vold mot kvinner. Menneskerettighetene er spesielt konkret utformet på voldsfeltet, og både etter EMK og Istanbulkonvensjonen er myndighetene forpliktet til å gjøre gode risikovurderinger. Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan, GREVIO, har særlig kritisert Norge for nettopp mangelfulle risikovurderinger.

Som et tiltak opprettet regjeringen en permanent partnerdrapskommisjon i 2024. Dette vil etter NIMs vurdering kunne styrke ivaretagelsen av Norges menneskerettslige forpliktelser, fordi avdekking av feil og mangler i eksisterende lovverk og praksis kan bidra til å videreutvikle og forsterke forebyggingsarbeidet.

Voldtektsutvalget

Voldtekt er et annet alvorlig samfunnsproblem – og et menneskerettighetsproblem. Over en av fem norske kvinner rapporterer å ha blitt voldtatt minst én gang i livet, ifølge Nasjonalt kunnskapsenter for vold og traumatisk stress (NKVTS). Voldtektsutvalget leverte sin utredning i 2024.

Funnene i utredningen er alvorlige, men den gir samtidig myndighetene et grundig kunnskapsgrunnlag for å forbedre arbeidet med å forebygge, avverge, etterforske og straffeforfølge voldtekt, i tillegg til å ivareta og sikre rettighetene til voldtektsutsatte. Etter NIMs syn er det nødvendig med en helhetlig og målrettet oppfølging av utredningen for at staten skal realisere sin sikringsplikt.

Negativ sosial kontroll og æresdrap

I juni kom en NOU om negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold. I utredningen foreslås flere regelverksendringer for å styrke vernet mot slike krenkelser. NIM har gitt høringsuttalelse og støtter forslaget om å tydeliggjøre straffbarheten av psykiske krenkelser.

Kripos vurderer at flere æresdrap kan forebygges hvis riktige risikovurderingsverktøy blir tatt i bruk.

Omvendt voldsalarm

I 2024 fikk påtalemyndigheten hjemmel til å ilegge såkalt omvendt voldsalarm ved besøksforbud. Nå kan den som er ilagt et besøksforbud pålegges elektronisk kontroll (fotlenke). Det er altså trusselutøveren, og ikke den voldsutsatte, som skal bære byrden ved tiltaket.

1.1.4 LIKESTILLING OG DISKRIMINERING

I 2024 har menns likestillingsutfordringer stått på agendaen, inkorporering av FNs konvensjon om rettig-

hetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har vært debattert, og en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering trådte i kraft.

Både Grunnloven § 98 og menneskerettighetskonvensjonene forbyr diskriminering og usaklig forskjellsbehandling. Staten har også plikt til å aktivt motvirke dette. I tillegg til at FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) inneholder et generelt diskrimineringsforbud, finnes det tre spesifikke ikke-diskrimineringskonvensjoner:

- FNs kvinnekonsvensjon
- FNs rasediskrimineringskonvensjon
- CRPD.

Det norske likestillings- og diskrimineringsregelverket håndheves blant annet av Diskrimineringsnemnda, i tillegg til de ordinære domstolene.

Inkorporering av CRPD?

CRPD ble ratifisert av Norge i 2013, men er ikke tatt inn i norsk rett (inkorporert). Dette betyr at den ikke har lovs kraft, og går ikke foran annen lovgivning ved konflikt. I Hurdalsplattformen slo regjeringen fast at konvensjonen skal inkorporeres i norsk lov. I 2024 ble dette fulgt opp av Kultur- og likestillingsdepartementet, som sendte en utredning om dette på høring. Utvalgets flertall foreslo at CRPD skulle inkorporeres i menneskerettsloven. Utvalgets hovedargument er signalet inkorporering vil sende om konvensjonens politiske og rettslige status, og at det vil bidra til likebehandling av sentrale FN-konvensjoner i norsk rett.

NIM har over tid arbeidet for at CRPD skal inkorporeres i menneskerettsloven, og er derfor positiv til utvalgets forslag.

Rasisme og økning i anmeldt hatkriminalitet

En rapport fra Politidirektoratet viser at det er en økning i anmeldt hatkriminalitet fra 2022 til 2023.

Den anmeldte hatkriminaliteten økt med omtrent 18 prosent fra 2022 til 2023. Totalt ble det registrert 1090 anmeldelser kodet som hatkriminalitet i 2023. Utviklingen antas å ha sammenheng med økt bevissthet rundt hatkriminalitet i befolkningen og økt kompetanse hos politiet, men en reell økning kan heller ikke utelukkes. Hatefulle ytringer, kroppskrenkelser og hensynsløs adferd er lovbruddene som utpeker seg, og hatefulle ytringer utgjør den klart største andelen av alle anmeldte lovbrudd med hatmotiv. I 2023 ble det registrert 421 slike anmeldelser. Hudfarge eller etnisk opprinnelse er det vanligste hatmotivet og gjelder i 46 prosent av de registrerte sakene. Rapporten viser også en økning i anmeldelser som har antisemittisme, seksuell orientering og kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som hatmotiv.

HL-senterets holdningsundersøkelse for 2024 viser at muslimfiendtlighet fortsatt er utbredt: 31 prosent av

de spurte har utpregede fordommer mot muslimer, og 35 prosent oppgir at Hamas' angrep mot Israel den 7. oktober 2023 har gitt dem et mer negativt syn på muslimer. I 2024 trådte regjeringens nye handlingsplan mot rasisme og diskriminering i kraft, med en rekke tiltak på tvers av sektorer. Regjeringen la også fram en ny handlingsplan mot muslimfiendtlighet, som trer i kraft i 2025.

NIM har også i 2024 gjennomført holdningskampanjen «Stillhet sårer» i samarbeid med Amnesty International Norge og Catalysts. Målet med kampanjen er å bidra til at flere gjør noe når de er vitne til hets og diskriminering. Kampanjen fikk god spredning, og det har vært gjennomført både workshops og undervisning i tilskuerintervensjon, som nettopp handler om hvordan man trygt kan gripe inn i møte med hat og hets.

Mannsutvalgets utredning

Likestillingspolitikk har historisk hatt som hovedformål å bedre kvinners og minoriteters stilling i samfunnet. Likestilling bidrar til at alle lever friere liv. Likevel har det vist seg at gutter og menn ikke har vært godt nok inkludert, for eksempel når det gjelder utdanningssystemet og utenforskap. I 2024 kom Mannsutvalget med sin utredning. Oppdraget var å utrede gutters og menns likestillingsutfordringer. Mannsutvalget foreslår flere tiltak som skal bidra til et mer likestilt samfunn.

NIM støtter flere av forslagene i utredningen. Blant annet er selvmord i norske fengsler en menneskerettighetsutfordring som bør ha høy prioritet hos myndighetene fremover. Også styrking av psykisk helsevern og rusbehandling er gode tiltak. I tillegg er det viktig med kunnskap om menns likestillingsutfordringer. Dette er et felt hvor det trengs mer forskning.

1.1.5 HELSE OG OMSORG

Staten har en menneskerettslig plikt til å beskytte retten til liv og helse. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og FNs barnekonvensjon stiller også krav til myndighetene, for eksempel når det gjelder ivaretagelse av retten til helse, autonomi og medbestemmelse. Helsetiltak som innebærer tvang eller restriksjoner kan gripe inn i andre menneskerettigheter, som retten til privatliv eller forbud mot nedverdiggende behandling.

Endringer i abortloven

I 2024 ble abortloven endret. Blant annet blir grensen for selvbestemt abort utvidet til 18. svangerskapsuke, og det innføres styrkede rettigheter for mindreårige og personer med funksjonshemming. NIM ga i høringsrunden særlig innspill om samtykkekompetanse for mindreårige og gravide over 18 år uten beslutningskompetanse.

Tvangsbehandling med elektroshjokk (ECT)

NIM har i en årrekke vært kritisk til helsevesenets bruk av ECT uten samtykke. Regjeringen sendte i 2024 ut et forslag om at ECT uten samtykke bare skal kunne brukes mot pasienter som mangler beslutningskompetanse ved alvorlig fare for personens liv, og når personene ikke motsetter seg behandlingen. NIM mener at det i utgangspunktet bør gjelde et forbud mot ECT uten samtykke.

Etterspill etter koronapandemien

Under pandemien grep mange smittevernstiltak inn i rettigheter som retten til privatliv, bevegelsesfriheten og eiendomsretten. Myndighetene måtte balansere disse rettighetene mot plikten til å beskytte retten til liv og helse. Noen av tiltakene behandles fortsatt av domstolene. Høyesterett fant i 2024 at ordningen med såkalt karantenehotell ikke var i strid med retten til privat- og familieliv.

NIM har blant annet pekt på at det må være gode strukturer for både forhåndskontroll og etterkontroll av tiltak, blant annet ved bruk av høringer, sørge for medvirkning i tråd med menneskerettighetene, involvering av Stortinget i regelutforming og tydeliggjøring og styrking av statsforvalterens rolle i lovlighets- og menneskerettighetskontroll.

1.1.6 ELDERE

Sårbare eldre er en utsatt gruppe, særlig de som bor på sykehjem eller mottar hjemmetjenester. Det vil bli et økt behov for eldreomsorg i fremtiden, og kommunene står overfor både økonomiske og bemanningsmessige utfordringer i årene fremover.

Flere menneskerettigheter, som retten til helse, privatliv og autonomi, og forbudet mot nedverdiggende og uverdiggende behandling kan aktualiseres når sårbare eldre ikke blir godt nok ivare tatt av offentlige instanser.

Digitalt utenforskap

Tilgang til digitale tjenester er blitt en forutsetning for å delta i samfunnet på en rekke områder. Mange eldre sliter med digitale hjelpemidler som apper, passord og bankID.

Det er nødvendig med målrettet innsats for at alle skal kunne delta i samfunnet på lik linje i et av verdens mest gjennomdigitaliserte samfunn.

1.1.7 RUSBRUKERE

388 mennesker døde av overdose i 2023. Dette er det høyeste tallet siden 2001. Regjeringen har lagt fram første del av sin forebyggings- og behandlingsreform, og undersøkelser viser at rusbrukere fortsatt utsettes for stigma og diskriminering.

Personer som bruker ulovlige rusmidler, kan oppleve mange menneskerettighetsutfordringer.

Regjeringen lanserer forebyggings- og behandlingsreform

Etter at Solberg-regjeringens rusreform ble nedstemt av Stortinget i 2021, har debatten rast om hvordan rusbrukeres rettigheter best bør ivaretas. I 2024 lanserte helse- og omsorgsministeren en stortingsmelding om ruspolitikk med 74 tiltak og målsettinger for forebygging og behandling av rusmiddelproblemer. Den følger opp flere av NIMs anbefalinger, blant annet knyttet til stigma og diskriminering, kunnskapsbasert tilnærming til forebyggende innsats, bedre hjelpetilbud til barn og unge, og styrket helsehjelp til pasienter med samtidig ruslidelse og psykisk sykdom. Det er likevel viktig at de gode intensjonene omsettes til handling i hjelpeapparatet og i førstelinjen.

Regjeringen har varslet at del II av reformen, som gjelder de straffe- og justispolitiske sidene ved rusbruk, skal legges fram i 2025. Det er varslet at den vil bygge på en del av forslagene i Rushåndhevingsutvalgets utredning, som ble sendt på høring sommeren 2024. NIM hadde flere kritiske innspill i denne høringen, blant annet at en strafferettslig tilnærming til rusbruk må sees i sammenheng med retten til helse etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12.

Rus, stigma og holdninger

Straff og stigma kan gjøre at rusbrukere ikke oppsøker hjelpeapparatet, og utfordrer dermed retten til helse. NIM lanserte i 2024 rapporten «Du har ikke noe her å gjøre – En undersøkelse om rusavhengiges opplevelser av diskriminering og stigmatisering». Rapporten finner at mange rusavhengige risikerer å oppleve stigma og diskriminering i møte med offentlige tjenester, særlig helsevesenet og politiet.

NIM utga også en undersøkelse om befolkningens holdninger til rusavhengige. Den underbygger at mange med rusproblemer møter stigma og negative holdninger fra helsevesenet og andre offentlige instanser. Dette er uheldig for individene det gjelder, da det kan hindre dem i å få den hjelpen de trenger. Samtidig påvirker marginalisering også samfunnet som helhet, i form av økt utenforskap.

1.1.8 NÆRINGS LIV

Menneskerettighetene forplikter stater. Likevel har det vokst fram en økt erkjennelse av at ivaretagelsen av menneskerettighetene i praksis ikke bare er avhengig av stater, men også av selskapers adferd.

Veiledende prinsipper om selskapers plikt til å foreta aktsomhetsvurderinger for å sikre respekt for men-

neskerettighetene har eksistert lenge. Stater har i nyere tid også vedtatt rettslig bindende regler om dette, i Norge blant annet gjennom åpenhetsloven, og i EU gjennom det nye aktsomhetsdirektivet. Direktivet skal trolig innarbeides i norsk rett og vil kunne bidra til en mer effektiv realisering av næringslivets ansvar for klima, miljø og menneskerettighetene.

Åpenhetsloven skal fremme virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samt sikre allmenheten tilgang på informasjon. Loven pålegger større selskaper en plikt til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger av om selskapets virksomhet kan ha negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter.

Etter EUs aktsomhetsdirektiv skal selskaper rapportere om hvordan de foretar aktsomhetsvurderinger av selskapets mulige negative påvirkning både av menneskerettigheter og av miljøet.

NIM satte i 2024 i gang et prosjekt som vurderer forholdet mellom åpenhetsloven og EUs aktsomhetsdirektiv på klima- og miljøområdet. Rapporten fra dette prosjektet vil bidra inn i NIMs anbefalinger til myndighetene om hvordan EU-direktivet bør inkorporeres i norsk rett.

1.1.9 KLIMA

2024 ble det varmeste året som er registrert, samtidig som verdens CO₂-utslipp ventes å være høyere enn noen gang. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har kommet med viktige avklaringer om klima og menneskerettigheter som får virkning også i Norge.

Grunnloven § 112 første ledd bestemmer at alle har rett til et miljø som sikrer helsen og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares også for etterseleken. Staten har en plikt til å beskytte innbyggernes rett til liv og helse mot skadelige klimaendringer etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. I tillegg har staten plikt til å beskytte retten til liv, helse og eiendom etter blant annet Grunnloven, EMK, FNs barnekonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), også mot miljøtrusler.

Historisk klimadom fra EMD

Spørsmålet om hvorvidt retten til privatliv, familieliv og hjem etter EMK artikkel 8 gir individer en rett til beskyttelse fra farlige klimaendringer har vært omdiskutert. I 2024 slo EMD i storkammer for første gang fast, i saken «KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits», at stater har en plikt til å beskytte innbyggerne mot skadelige klimaendringer ved å kutte utslipp.

Dommen utgjør et paradigmeskifte, fordi statene nå må ivareta disse menneskerettslige forpliktelsene. Avgjørelsene fra EMD tydeliggjør domstolens rolle på klimaområdet, basert på vurderinger av forholdet mel-

lom jus og politikk. EMD understreker at klimapolitikken og valg av tiltak for å kutte utslipp skal være opp til politikerne, men at domstolen må kunne føre streng kontroll med om det rettslige og administrative rammerket for å nå netto null utslipp er tilstrekkelige. Statene er med andre ord rettslig forpliktet til å ha et system for å kutte utslipp som er nødvendig for å sikre rettigheter, men domstolen definerer ikke nøyaktig hvordan slike kutt skal gjennomføres.

Konsekvensutredning av forbrenningsutslipp

Også her hjemme har søksmål på bakgrunn av klimautslipp nådd domstolene. I dialog med Energidepartementet har NIM over tid påpekt at forbrenningsutslipp må konsekvensutredes og sendes på høring for å oppfylle rettslige krav, og NIM understreket overfor departementet at det var stor rettslig risiko forbundet med å videreføre saksbehandlingen uten å gjøre endringer. Noen endringer i saksbehandlingen ble gjort i 2022, men etter NIMs syn var ikke disse tilstrekkelige.

Oslo tingrett kom i 2024 til at vedtak om plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) for Yggdrasil-, Tyrving- og Breidablikk-feltet var ugyldige på grunn av nettopp mangelfull konsekvensutredning av forbrenningsutslipp. Energidepartementet anket dommen, men sendte også et forslag om justering av saksbehandling knyttet til forbrenningsutslipp på høring våren 2024.

Klimasøksmål i verden

Totalt 97 klimasøksmål har blitt behandlet i verden i år, både i nasjonale og internasjonale domstoler. Mange av søksmålene har vunnet fram.

I mai ga FNs havrettstribunal en rådgivende uttalelse om hvilke klimaforpliktelser som følger av Havrettskonvensjonen. Havrettstribunalet konkluderte med at klimagassutslipp er å regne som marin forurensning under Havrettskonvensjonen, og at statene har en plikt til å beskytte verdenshavene og det marine miljøet mot klimaendringer.

FNs generalforsamling har også bedt Den internasjonale domstolen i Haag om å gi en rådgivende uttalelse om staters folkerettslige forpliktelser på klimaområdet. Uttalelsen er ventet i løpet av 2025.

1.1.10 URFOLK

Urfolk har et særlig menneskerettighetsvern etter blant annet Grunnloven § 108 og SP, gjennom menneskerettsloven. Samene har status som urfolk i Norge. Dette innebærer plikter for staten til å sikre samenes rettigheter til kulturutøvelse, som utnyttelse av naturressurser, deres mulighet til å bevare og utvikle språk, kultur og samfunnsliv, samt deres rett til å bli konsultert i relevante saker.

Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport

Stortinget har i 2024 behandlet kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport. Kommisjonen foretok en historisk kartlegging av myndighetenes politikk overfor samer, kvener/norskfinner og skogfinner og undersøkte virkningene av fornorskningspolitikken. De foreslo tiltak i fem pilarer som skal bidra til videre forsoning. Stortinget vedtok 17 tiltak, blant annet å dypt beklage overgrepene fornorskningspolitikken innebar for samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Stortinget vedtok også utredning av et nasjonalt kompetansesenter om fornorskningpolitikk og urett, med ansvar for forskning, dokumentasjon, formidling og forsoningsarbeid. Videre skal regjeringen nå melde tilbake til Stortinget årlig om hvordan arbeidet følges opp i de ulike departementene. Stortinget fremmet likevel ikke tiltak om forebygging av konflikter, inkludert bruk av naturressurser, som tilhørte den femte pilaren til Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport.

NIM har lenge fulgt Sannhets- og forsoningskommisjonens arbeid og leverte også innspill til rapporten til Stortinget. Her hadde NIM anbefalinger knyttet til språk, manglende kunnskap og negative holdninger, forebygging av konflikter og inngrep i samiske bruksområder, implementering av regelverk, betydning av konsultasjoner og anbefalinger for å bekjempe vold og overgrep.

Hets og diskriminering av samer

Folkeløshelseinstituttet har lansert en oversikt over hets og diskriminering av samer. Formålet med oversikten er å synliggjøre utfordringsbildet og kartlegge hvor det mangler forskning. Oversikten viser at diskriminering av samer fortsatt er utstrakt, og at dette påvirker samenes fysiske og psykiske helse negativt. Mange oppgir at de skjuler sin samiske identitet for å skjerme seg mot hets og diskriminering.

Regjeringen lanserte tidlig i januar 2025 en ny handlingsplan mot hets og diskriminering av samer. De aller fleste av NIMs anbefalinger er fulgt opp i handlingsplanen.

Nytt menneskerettighetsbrudd i reindriftssak

SP artikkel 27 verner minoriteters rett til å utøve sin kultur, som for samenes del blant annet omfatter reindrift. I Jovsset Ánte Sara-saken fant FNs menneskerettighetskomité at krav om reintallsreduksjon for å sikre en bærekraftig forvaltning av beiter brøt med denne rettigheten. Komiteen kritiserte myndighetene for å ikke ha tatt nok hensyn til innspill fra Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Reindriftslovutvalget om å skjerme reineiere med færre enn 200 dyr fra krav om reintallsreduksjon. Etter komiteens syn burde aktører som Sametinget og NRL ha stor

innflytelse over innretningen som velges for å nå målet om bærekraft i reindriften.

Avgjørelsen illustrerer betydningen både av retten til kulturutøvelse og urfolks rett til selvbestemmelse. Etter NIMs syn bør menneskerettighetskomiteens avgjørelse få betydning for forslaget til ny reindriftslov § 60.

Samisk statistikk

Flere av FNs traktatorganer har anbefalt Norge å systematisere data etter etnisitet eller urfolksstatus for å gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å overvåke gjennomføringen av urfolks menneskerettigheter, selv om dette ikke er en direkte menneskerettighetsforpliktelse. Slik data er for eksempel viktig for å sikre oppdatert kunnskap om særskilte menneskerettslige utfordringer i ulike minoritetsgrupper. Samtidig må tilstrekkelige sikkerhetstiltak være på plass for å forhindre misbruk av slik disaggregert data. NIM ga i 2024 råd til Sametinget, SSB og Datatilsynet om hvordan man kan styrke tilgangen på data.

1.1.11 NASJONALE MINORITETER

Myndighetene har en plikt til å bekjempe diskriminering og ivareta minoritetsinteresser. Norges fem nasjonale minoriteter (jøder, kvener/norskfinner, romer, tater/romani og skogfinner) har etniske, religiøse eller språklige særtrekk som skiller dem fra resten av befolkningen, og har langvarig tilknytning til landet. De nasjonale minoritetene har et særlig menneskerettslig vern etter blant annet Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og minoritetspråkpakten.

Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport

Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport ble fremlagt i 2023 og behandlet i 2024. Kommisjonen foretok en historisk kartlegging av myndighetenes politikk overfor også kvener/norskfinner og skogfinner, og virkningene av fornorskningspolitikken. Stortinget beklaget overgrepene fornorskningspolitikken innebar for samer, kvener/norskfinner og skogfinner. NIM støttet i sin høringsuttalelse blant annet

- styrking av kulturinstitusjoner for kvener og skogfinner
- nasjonal satsning på kvensk språk
- bedre statistikk om kvenske språkbrukere og mer forskning og statistikk
- kompetanseløft i lærerutdanninger
- lavterskelløsning for å melde fra om hatprat/hets.

Kommisjonen fant at mange samer og kvener har «gradvis eller fullstendig sluttet å snakke sine opprinnelige språk» på grunn av fornorskningspolitikken. Når det gjaldt skogfinner har språktapet vært komplett, ettersom det ikke lenger finnes finskspråklige skogfinner.

Stortinget vedtok flere tiltak rettet mot nasjonale minoriteter, inkludert tiltak for å styrke det kvenske språket. Det skal også gis økte ressurser til kompetansemiljøet rundt det skogfinske museet, slik at de kan arbeide videre med skogfinnenes historie og kultur.

Økning i antisemittiske holdninger

Krig og konflikt tilspisser ytringsklimaet og kan lede til negative holdninger til grupper som assosieres med krigføringen. Slike holdninger kan føre til diskriminering og stigmatisering og undergrave kjerneverdiene i et demokratisk samfunn. Selv om ytringsfriheten står sterkt, er Norge også menneskerettslig forpliktet til å demme opp for slike holdninger, og å sanksjonere hatefulle ytringer.

Regjeringen har i 2024 fremlagt en ny handlingsplan mot antisemittisme, med tiltak innenfor blant annet dialog og et velfungerende demokrati, kunnskap og kompetanse, og trygghet og sikkerhet. Skolen fremheves som en viktig arena for å forebygge rasistiske og antisemittiske holdninger.

Romer-registrering

I en sak i Aftenposten i mars 2024 ble det avdekket at Øst politidistrikt hadde utarbeidet et register over cirka 650 nordmenn med rom-bakgrunn. Politiregisterloven gir politiet adgang til å registrere opplysninger om personer for å bekjempe kriminalitet. Det gjelder likevel strenge krav der personopplysningene inkluderer rasemessig eller etnisk opprinnelse.

Datatilsynet mente at det var rettslig grunnlag for den aktuelle oversikten, og at det var gitt en tilfredsstillende redegjørelse for registerets nødvendighet og forholdsmessighet. Likestillings- og diskrimineringsombudet omtalte registeret som oppsiktsvekkende, og at det ville svekke gruppens tillit til norske myndigheter. NIM skrev et brev til Datatilsynet og uttrykte bekymring om saken.

1.1.12 ASYL OG INNVANDRING

Totalt søkte 4 970 personer asyl i Norge i 2024. Flest søknader kom fra syriske og ukrainske statsborgere. Forholdene for mindreårige ved asylmottak er fortsatt problematiske, og på Trandum er situasjonen fortsatt kritisk.

Menneskerettighetene stiller krav til hvordan myndighetene behandler asylsøkere. Dette gjelder også personer uten lovlig opphold. Statene har i utgangspunktet rett til å bestemme hvem som skal få tilgang til deres territorium, men menneskerettighetene setter grenser for statenes handlingsrom overfor utlendinger som søker opphold i Norge. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 kan for eksempel hindre tilbakesendelse av personer ved risiko for tortur eller ned-

verdiggende eller umenneskelig behandling i hjemlandet, selv om de ikke oppfyller vilkårene for flyktningstatus. Asylsøkere og utlendinger har også rettigheter etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er en av de mest sårbare gruppene av barn i Norge. Dette er personer under 18 år som ankommer uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Det har lenge vært utfordringer med ivaretagelsen av disse barna, særlig knyttet til omsorgssituasjonen på asylmottak. Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og en del asylsøkere med voksen følgeperson plasseres i asylmottak under utlendingsmyndighetenes svarsområde, mens andre på samme alder under det offentliges omsorg ivaretas av barnevernet. NIM mener forskjellsbehandlingen barn på mottak er utsatt for, er i strid med barnekonvensjonen. Også flere FN-komiteer har gjennom mange år hatt kritiske merknader til omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere. Helsetilsynet har offentliggjort ti rapporter fra tilsyn ved mottak for enslige mindreårige, hvor det ble avdekket lovbrudd ved åtte av tilsynene. Tilsynet har tidligere påpekt at de ikke vil kunne bidra til å sikre de enslige mindreåriges rettigheter uten økte ressurser til tilsyn. Stortinget har styrket midlene til tilsyn i statsbudsjettet for 2025.

Enslige mindreårige asylsøkere var også tema da Norge ble hørt i FNs komité for tvungne forsvinninger i 2024. NIM har over tid arbeidet for å styrke omsorgssituasjonen til denne gruppen, blant annet gjennom brev til Justis- og beredskapsdepartementet og Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, samt i forbindelse med FN-høringen.

Flyktninger fra deler av Ukraina får ikke beskyttelse

Flyktninger fra Ukraina har siden krigen brøt ut fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Samtidig er Norge blant landene som har mottatt flest ukrainske flyktninger i forhold til folketallet. Som første land i verden bestemte myndighetene at deler av Ukraina fra oktober 2024 skulle regnes som et trygt område, slik at flyktninger herfra ikke får midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge.

Kritikk av forholdene på Trandum

Politiets utlendingsinternat på Trandum er et internat hvor utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge, oppholder seg i påvente av å bli sendt ut av landet. Internatet blir brukt for å sikre at disse personene kan returneres ved tvang. I 2023 tilkjente lagmannsretten oppreisning til en tidligere internert kvinne på Trandum for brudd på hennes menneskerettigheter under opphold der. I 2024 nektet Høyesterett å behandle

statens anke, noe som betyr at avgjørelsen er rettskraftig.

Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinterstatet rettet også i 2024 sterk kritikk av dagens praksis ved Trandum, som rutinemessig innlåsing og kroppsvitasjoner, som rådet mener er i strid med EMK. Tilsynsrådet uttrykker igjen bekymring for at Trandum har et for fengselsliknende preg. Selv om det er igangsatt prosesser for å bedre forholdene, for eksempel overføring av driften fra politiet til kriminalomsorgen, er forholdene fortsatt kritikkverdige. Det haster å bedre forholdene på Trandum.

1.1.13 YTRINGS-, INFORMASJONS- OG FORSAMLINGSFRIHET

Ytringsfriheten står sterkt i Norge, men å bevare den krever kontinuerlig innsats. Den geopolitiske situasjonen i verden påvirker både ytringsfriheten og ytringsrommet her hjemme. Saker om sivil ulydighet fortsetter å nå domstolene.

Ytringsfriheten, informasjonsfriheten og forsamlingsfriheten er vernet av både Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og flere andre menneskerettighetskonvensjoner. Ytringsfriheten må ofte veies mot andre rettigheter, som privatlivsvernet eller vernet mot diskriminering. Staten skal ikke bare unnlate å ulovlig gripe inn ytringsfriheten, men har etter Grunnloven også plikt til å legge til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale». Retten til å få tilgang på informasjon, gjerne kalt informasjonsfriheten, er også omfattet av dette menneskerettighetsvernet.

Påvirkning fra fremmede makter

Stater har til alle tider forsøkt å påvirke forhold innad i andre stater for å fremme sine egne interesser. Med dagens tilspissede geopolitiske situasjon er fordekt og skadelig påvirkning fra fremmede stater en økende utfordring for demokratier. Nasjonale sikkerhetsmyndigheter har i flere år trukket fram slik påvirkning som en alvorlig trussel mot Norge. Justis- og beredskapsdepartementet fremla derfor forslag til endringer i straffeloven for å styrke vernet mot skadelig påvirkningsvirksomhet fra fremmed etterretning i Norge.

Etter forslaget skal det være straffbart å bidra på vegne av fremmede etterretningsaktører til å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen når dette kan skade betydelige samfunnsinteresser. Det er selvsagt viktig å beskytte nasjonale interesser mot påvirkning fra fremmede makter. Samtidig kan for vide hjemler for å forby visse typer adferd også ramme legitim påvirkning, og dermed også ytringsfriheten. NIM har advart mot at de foreslåtte hjemlene er for vide, at forholdet til ytringsfriheten burde vurderes nærmere og at forslaget burde rammes bedre inn for å motvirke en

uheldig nedkjølende effekt på legitime aktiviteter som journalistikk, samt diplomatisk og akademisk virksomhet.

Akademisk ytringsfrihet og boikott

Akademisk ytringsfrihet har også vært et omdiskutert tema i forbindelse med krigen i Gaza og i Ukraina. Krigens lidelser engasjerer sterkt, og har ført til krav om akademisk boikott av Russland og Israel ved mange læresteder for høyere utdanning. I noen tilfeller kan det være et folkerettsbrudd å utføre akademisk arbeid, for eksempel som følge av folkerettslig bindende sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd. Samtidig er akademisk frihet en viktig del av ytringsfriheten. Dette reiser vanskelige etiske, juridiske og politiske problemstillinger. NIM har i to kronikker i Khrono tatt til orde for at det bør eksistere noen felles kriterier og retningslinjer for slik boikott. Inngrep i akademisk frihet bør skje etter offentlig tilgjengelige prinsipper som sikrer forutsigbarhet og likebehandling.

Pressens innsyn i rettsavgjørelser

Pressefriheten er en viktig del av ytringsfriheten. Norge ble nok en gang rangert øverst på Reportere uten grensers pressefrihetsindeks for 2024, selv om poengsummen ble lavere enn året før.

Offentlighet i rettsapparatet er en del av både ytringsfriheten og retten til en rettferdig rettergang. Formålet er å sikre offentlig kontroll og mulighet for kritikk av rettergangen og domstolenes avgjørelser. Unntak kan gjøres av hensyn til personvernet, men dette krever svært sterke grunner. Lagmannsretten nektet i 2024 NRK å gjengi utdrag fra en tingrettsdom i en barnevernssak, av hensyn til partenes personvern. Høyesterett kom til motsatt resultat, og tillot offentlig gjengivelse fra dommen i anonymisert form. Høyesterett vektla nettopp muligheten for offentlig diskusjon av myndighetsutøvelsen på barnevernsområdet, men også at pressen gjengir rettsavgjørelser innenfor rammene av presseetiske regler. På denne måten ivaretar pressen selv hensynet til de berørtes privatliv ved utvelgelsen av hva som gjengis.

Sivil ulydighet og demonstrasjonsfrihet

Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom lovlige og ulovlige demonstrasjoner eller protestaksjoner, og flere slike saker har havnet i domstolene de siste årene.

Fosen-aksjonistene ble frifunnet i Oslo tingrett og senere i lagmannsretten, under dissens, etter å ha blitt ilagt forelegg for å ikke fjerne seg fra inngangspartiet til to departementer i forbindelse med «Fosen-aksjonen» i Oslo. Begge rettsinstanser fant at aksjonen lå i kjernen av ytringsfriheten. Bakgrunnen ble også vektlagt, nemlig Fosen-dommen fra Høyesterett, som fastslo at vind-

kraftutbyggingen krenket reindriftssamenes rett til kulturutøvelse.

Motsatt fant Høyesterett at politiets pålegg, fjerning og påfølgende straff av en kvinne som ropte under partilederdebatte i Arendalsuka, ikke utgjorde uforholdsmessige inngrep i hennes rett til ytrings- og forsamlingsfrihet. Saklige og offentlige debatter uten avbrytelser hadde ifølge Høyesterett stor betydning i et demokratisk samfunn. Kvinnen tilhørte Extinction Rebellion (XR), kjent for sine mange klimaaksjoner.

Oppfølging av terrorangrepet 25. juni 2022

25. juni 2022 skjøt en person omkring seg i Oslo utenfor blant annet London Pub, et sentralt utested for det skeive miljøet. To personer ble drept, og flere ble skadet. I 2023 kom et uavhengig utvalg med kritikk av myndighetenes håndtering både før hendelsene, underveis og i ettertid. Særlig kritikk ble rettet mot PSTs manglende oppmerksomhet om utsatte minoriteter som del av fiendebildet til en rekke trusselaktører. Utvalget konkluderte også med at anbefalingen om å utsette den etterfølgende solidaritetsmarkeringen på grunn av det pågående trusselbildet, var brudd på forsamlingsfriheten og diskriminerende.

NIM utarbeidet etter forespørsel fra Politidirektoratet en vurdering med anbefalinger om hvordan politiet bedre kan sikre skeives rettigheter- og forsamlingsfriheten i fremtiden. NIM var imidlertid ikke enig i utvalgets rettslige vurdering om at anbefalingen om utsettelse utgjorde et menneskerettsbrudd.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité avga i 2024 innstilling om terrorangrepet etter å ha avholdt flere muntlige høringer hvor blant annet NIM deltok.

Organisasjonsfrihet for motorsykelklubber?

EMK artikkel 11 innebærer ikke bare demonstrasjonsfrihet, men også organisasjonsfrihet. Hvor langt kan staten gå i å forby organisasjoner, klubber og foreninger? I 2021 trådte en lovendring i kraft, hvor retten på visse vilkår kan forby kriminelle organisasjoner. Høyesterett fant i 2024 at motorsykelklubben Satudarah MC kunne forbys, da dette ikke stred mot forsamlingsfriheten. Organisasjonens medlemmer hadde en kriminell historikk som ledet til voldskapital, og klubben hadde ikke noen politiske eller ideelle formål av betydning for et velfungerende demokrati. Tvert imot truet de andres menneskerettigheter og bidro til å motvirke rettsstatens verdier og fremme alvorlig kriminalitet, ifølge Høyesterett.

1.1.14 PRIVATLIV, PERSONVERN OG NY TEKNOLOGI

Den teknologiske utviklingen går i rekordfart og medfører hodebry for lovgivere verden over. Europeisk

regelverk går nå i retning av strengere regulering av teknologiselskaper og kunstig intelligens (KI).

Ny teknologi har mange positive konsekvenser og kan styrke forskning og effektivisering i en rekke sektorer. Samtidig vil den kunne ha utilsiktede negative konsekvenser for menneskerettighetene, som retten til privatliv, ytringsfrihet og forbudet mot diskriminering.

Den raske teknologiutviklingen har ført til et behov for omfattende regelverksprosesser for å sikre at demokratiene styrer teknologien, og ikke motsatt. Det regulatoriske rammeverket rundt ny teknologi er internasjonalt, komplekst og dynamisk. Det består av et samvirke av nasjonale, europeiske og globale menneskerettsbestemmelser og en detaljert regulering fra EU som skal gjennomføres i norsk rett. Dette gjør det krevende å holde oversikt over det rettslige feltet.

Regulering av teknologiselskaper

Forordningen om digitale tjenester (DSA) har som formål å modernisere og presisere internettbaserte plattformers plikter, og motvirke ulovlig innhold på nett. Forordningen trådte i kraft i EU med virkning for alle plattformer i 2024, men er enda ikke inntatt i EØS-avtalen.

Sosiale medier er en viktig arena for å utøve ytringsfriheten, men kan også misbrukes til å påvirke den offentlige samtalen og true nasjonal sikkerhet. Innsamlede data om borgere kan utnyttes i etterretning, og sosiale medier kan utnyttes til politisk påvirkning fra fremmede makter.

NIM har i 2024 lansert rapporten «Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet», som illustrerer de ulike dilemmaene som kan oppstå, og hvilket handlingsrom myndighetene har i å regulere eller forby sosiale medier som TikTok. Rapporten viser at regulering av sosiale medier innebærer vanskelige avveininger av hensyn, som sikkerhet og vern av infrastruktur mot utenlandske aktører på den ene siden og ytringsfriheten og vern mot statlige inngrep på den andre siden. Den problematiserer hvorvidt et forbud mot TikTok er akseptabelt under det norske forbudet mot forhåndssensur, men peker samtidig på både behovet og handlingsrommet for annen regulering og tiltak.

Internasjonal utvikling for å regulere KI

I tillegg til regulering av teknologiselskaper, skjer det mye innen regulering av KI i Europa. Bruk av KI kan utfordre mange menneskerettigheter. Personvernet kan utfordres gjennom hvordan data samles inn, analyseres og brukes. Den raske teknologiutviklingen har ledet til ønske om sterkere internasjonal regulering.

I 2024 vedtok Europarådet verdens første traktat om KI – Rammekonvensjonen om kunstig intelligens og menneskerettigheter, demokrati og rettsstat.

I 2024 ble også EUs forordning om KI vedtatt. Implementeringen av Europarådets konvensjon vil sannsynligvis skje i sammenheng med denne. NIM mener uansett det er sentralt at myndighetene, i implementeringen av konvensjonen, sørger for at vi får et norsk regelverk som dekker alle områder der bruken av KI kan utgjøre en risiko for menneskerettighetene, demokratiet og rettsstaten, særlig ved et regelverk som gjelder også for private aktører.

1.1.15 RETTSSYSTEMET

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har dømt Norge for brudd på retten til et effektivt rettsmiddel fordi norsk rett har manglet rettsgrunnlag for å kreve oppreisning etter menneskerettighetsbrudd. Høyesterett tilkjente for første gang slik oppreisning, og det ble vedtatt endringer i Grunnloven for å styrke domstolenes uavhengighet.

Rettsystemet er en grunnpilar i rettsstaten. Grunnloven §§ 95 og 96 skal sikre alle en rettferdig rettergang og beskyttelse mot straff uten lov og dom. En effektiv rettsbeskyttelse forutsetter en uskyldspresumsjon i straffesaker, uavhengige og upartiske domstoler, rett og mulighet til å tale sin sak og rimelig saksbehandlingstid. Dette er menneskerettigheter Norge har forpliktet seg til å sikre, blant annet etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og EØS-avtalen.

Hvordan skal menneskerettighetsbrudd repareres?

Staten har ikke bare plikt til å la være å bryte menneskerettighetene, men også tilby reparasjon dersom de blir brutt. Fram til nylig har det ikke eksistert noe rettslig grunnlag for å kreve erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning) dersom man har vært utsatt for menneskerettighetsbrudd i norsk rett, til tross for at slik erstatning er påkrevet for visse typer rettighetsbrudd. Også for økonomisk tap er dagens erstatningsregler fragmenterte, og vil ikke omfatte alle typer av menneskerettighetsbrudd.

Høyesterett kom med avklaringer i to viktige saker i 2024. En sak gjaldt brudd på retten til familieliv etter EMK artikkel 8 som følge av en omsorgsovertakelse og lite utmålt samvær mellom mor og barn. Den andre gjaldt brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 som følge av rutinemessige nakenvisitasjoner i fengsel. Høyesterett fant at oppreisning kunne kreves direkte etter EMK artikkel 13 om et effektivt rettsmiddel, og tilkjente dette i begge sakene.

EMD har i en dom mot Norge funnet at nettopp mangelen på slikt rettsgrunnlag utgjorde brudd på EMK artikkel 13. I Haugen mot Norge hadde staten brutt ret-

ten til liv ved å ikke gjøre nok for å forhindre selvmordet til en innsatt i varetekt. Faren klaget saken til EMD, som fant at faren ikke hadde hatt noen realistisk mulighet til å kreve oppreisning. Selv om EMD var kjent med de to høyesterettsavgjørelsene fra 2024, fant de at dette ikke hadde hjulpet klager i denne saken, da dødsfallet fant sted i 2021.

At norsk rett sannsynligvis var i strid med EMK artikkel 13 på dette punktet har vært kjent for myndighetene. Både i 2019 og 2022 skrev NIM brev til Justis- og beredskapsdepartementet og anbefalte at det burde utredes og eventuelt innføres en lovhjemmel for oppreisning ved menneskerettighetsbrudd. Regjeringen besluttet i 2024 å utrede spørsmålet, og forslag til lovregulering ble sendt på høring. NIM støtter at det innføres en lovhjemmel selv om erstatning nå kan kreves direkte etter EMK artikkel 13.

Styrket grunnlovsværn for domstolene

Stortinget vedtok i 2024 flere grunnlovsendringer for å styrke norske domstolers uavhengighet. Både domstolshierarkiet, antallet dommere, utnevningssprosedyrer, stillingsvern, aldersgrense samt en uavhengig domstolsadministrasjon er nå grunnlovfestet.

NIM har jobbet med disse spørsmålene i lang tid, og leverte blant annet skriftlig innspill til, og deltok i, høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, hvor NIM støttet at vernet av domstolenes uavhengighet ble styrket. Endringene i Grunnloven både bidrar til dette og er bedre i tråd med internasjonale standarder.

Fravike menneskerettighetene?

Et annet aktuelt grunnlovsspørsmål er reguleringen av adgangen til å gripe inn i grunnlovbeskyttede menneskerettigheter. Det kan gjøres inngrep i de fleste slike rettigheter på visse vilkår. Siden forslaget fra Lønningutvalget om en slik inngrepsadgang ikke ble vedtatt gjennom grunnlovsreformen, har Høyesterett måttet innfortolke inn en slik adgang i praksis. Dette har ført til flere diskusjoner og forslag om å innføre en slik bestemmelse i Grunnloven, uten at det har blitt vedtatt.

Et annet uregulert tema i Grunnloven er adgangen til å fravike eller suspendere (derogere) menneskerettigheter i nød- og krisesituasjoner. NIM har lenge argumentert for at det bør innføres en hjemmel for derogasjon i Grunnloven, for å sikre at statens mulighet til å fravike menneskerettighetene i nødsituasjoner er klarere regulert. En slik hjemmel vil kunne gjøre det vanskeligere å fravike rettighetene enn om staten kun må støtte seg på ulovfestet konstitusjonell nødrett i kritiske situasjoner. NIM har sendt et innspill om dette til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

1.2 Kapittel 2 – NIM anbefaler

Hvert år setter NIM søkelys på noen utvalgte temaer og problemstillinger som fremheves som anbefalinger i årsmeldingen.

Disse anbefalingene velges ut på basert på NIMs prioriteringskriterier, som bygger på mandatet fastsatt i NIM-loven. NIM arbeider med et bredt spekter av menneskerettighetsspørsmål og gir konkrete anbefalinger til ansvarlige myndigheter, blant annet i høringsprosesser. Anbefalingene som presenteres i årsmeldingen representerer et begrenset utvalg av problemstillinger som reiser viktige menneskerettighetsspørsmål som Stortinget bør være særlig oppmerksom på.

NIMs mandat er å «fremme og beskytte» menneskerettighetene i tråd med blant annet Grunnloven og de menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av. Dette innebærer å bidra til å avklare de rettslige rammene som menneskerettighetene setter for politikken, og samtidig være tydelig på skillet mellom jus og politikk. Dette skillet er imidlertid ikke alltid klart, siden menneskerettighetene noen ganger krever spesifikke tiltak fra statene, og andre ganger angir mer overordnede mål som krever helhetsvurderinger.

Siden menneskerettighetskonvensjonene gjelder stater med ulike nasjonale systemer, kan forpliktelsene oppfylles gjennom ulike politiske løsninger. Samtidig utvikler menneskerettigheter seg dynamisk, noe som blant annet har blitt tydelig illustrert gjennom klimajussen de siste årene. For NIM er det derfor viktig å peke på relevante rettslige utviklingstrekk for å sikre at politiske beslutninger fattes på et oppdatert grunnlag.

Anbefalingene varierer derfor i karakter. Noen peker på klar risiko for brudd og tiltak som er nødvendig for å redusere denne risikoen. Andre anbefalinger kan bidra til styrket realisering av rettigheter, selv om de ikke nødvendigvis er uttrykk for konkrete rettslige forpliktelser. NIM legger stor vekt på å tydeliggjøre dette skillet i sin kommunikasjon.

NIM følger opp anbefalinger som blir fremmet og understreker at i myndighetenes oppfølging må utviklingen av tiltak som berører barn ivareta hensynet til barns beste og sikre barns rett til medvirkning.

1.2.1 STYRKET BARNEPERSPEKTIV I BARNEVERNSSAKER

NIM anbefaler:

«Stortinget bør be regjeringen om å iverksette ytterligere tiltak for å styrke barnets rettigheter og perspektiv i barnevernssaker. Dette kan inkludere å sikre selvstendig representasjon for barn både nasjonalt og i saker for Den europeiske menneskerettsdomstolen.»

Begrunnelse

Barns rett til omsorg, beskyttelse og medvirkning er grunnleggende rettigheter etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs barnekonvensjon. Kunnskapsgrunnlaget viser at barns perspektiv og rettigheter i barnevernssaker må sikres bedre.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har felt Norge i en rekke saker, særlig knyttet til samværsutmåling etter omsorgsovertakelse uten gode nok begrunnelser og beslutningsgrunnlag. Selv om dommene ikke har endret terskelen for omsorgsovertakelse, har antall omsorgsovertakelser sunket, antallet barn som mottar hjelpetiltak gått ned og det gis mer samvær enn tidligere, ifølge Bufdir. Selv om vi ikke fullt ut vet årsakene til endringene, kan det likevel stilles spørsmål ved om barnets rettigheter i tilstrekkelig grad ivaretas slik praksis nå ser ut. Det er avgjørende at det kommer på plass sikker kunnskap om dette.

Barnevernsfeltet er preget av hyppige regelverksendringer, og det er viktig at tiltak evalueres før det iverksettes nye. Etter NIMs syn bør videre reformarbeid fokusere spesielt på ivaretagelse av hensynet til barnets beste og barnets rett til medvirkning. Dersom det er slik at EMDs nyeste praksis har ført til at barns rettigheter er svekket, vil styrking av disse to rettighetene kunne bidra til å motvirke dette. Uavhengig av slike årsakssammenhenger, er styrking av rettighetene nødvendig. Det er satt i gang mange tiltak for å styrke barneperspektivet i barnevernssaker de senere årene, men det gjenstår fortsatt en del.

Retten til medvirkning og hensynet til barnets beste må sikres bedre for alle barn, men det er grunn til å fremheve små barn som ikke har partsrettigheter eller er så små at det kreves mer for å forstå dem. NIM peker på tre tiltak som kan være egnet til å styrke barns rettsstilling:

1. Barnevernsnemndenes veileder presiserer at barnets bestevurderinger skal ta utgangspunkt i barnets synspunkt. Et foreslått tiltak er å ta dette eksplisitt inn i barnevernsloven.
2. Videre har departementet til behandling som et mulig tiltak en uavhengig representasjonsadgang for barn nasjonalt. Dette arbeidet bør prioriteres.
3. NIM har tidligere anbefalt at det bør oppnevnes egne representanter for barnet i saker for EMD, siden det kan være interessekonflikt mellom barn og biologiske foreldre i slike saker.

1.2.2 AVVERGINGSPLIKT OG INFORMASJONSFLYT I SAKER OM VOLD OG OVERGREP

NIM anbefaler:

«Stortinget bør be regjeringen om å utarbeide en tiltakspakke for å styrke gjennomføringen av avvergings-, taushets- og opplysningsplikten og adgangen til å dele informasjon i saker om vold, overgrep og omsorgssvikt. Tiltakspakken bør inkludere utredning av opprettelsen av en nasjonal rådgivningstjeneste som kan gi ansatte i førstelinjen bistand i enkeltsaker.»

Begrunnelse

Norge er forpliktet etter blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs barnekonvensjon og Istanbulkonvensjonen til å ha et helhetlig system som forebygger og bekjemper vold, overgrep og omsorgssvikt. En grunnpilar er å sørge for effektiv informasjonsflyt mellom tjenestene med tilhørende tillit fra voldsutsatte. Kunnskapsgrunnlaget viser at dette ikke fungerer godt nok.

Denne plikten innebærer at myndighetene må sikre at personer som er vitne til voldshandlinger, eller som har rimelig grunn til å tro at slike vil skje, melder fra. Taushetsplikten skal ikke være en barriere for å melde fra om alvorlige voldshandlinger og overgrep. Der det er et barn som gir opplysninger om voldshandlinger, må retten til medvirkning og hensynet til barnets beste sikres.

I norsk rett finnes det flere bestemmelser om informasjonsdeling og lovbestemt avvergingsplikt som gjelder både for personer i tjenestene og privatpersoner, uten hinder av taushetsplikt. Offentlig ansatte og visse andre yrkesgrupper har også meldeplikt til barnevernet og forvaltningsloven gir adgang til å dele informasjon utover avvergingsplikten, så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.

Gjennomgangen av vold- og overgrepssaker fra Barnevoldsutvalget, samt flere senere offentlige utvalg, har vist at reglene er vanskelig tilgjengelig for tjenestene. Det hersker usikkerhet om innholdet i reglene, taushetsplikten tolkes ofte strengere enn nødvendig, og det har vært diskusjoner om regelverket kan gjøres mer forståelig og pedagogisk.

De siste årene har myndighetene iverksatt flere tiltak, som endringer i forvaltningsloven, opplærings- og kompetansehevende tiltak i tjenestene, publisering av veiledere og finansiering av forskning. Til tross for dette viser utredningene, senest Voldtekteutvalget i 2024, at problemet fortsatt er stort.

I tillegg til å styrke gjennomføringen av eksisterende tiltak, anbefaler NIM derfor at myndighetene bør vurdere å etablere en nasjonal rådgivningstjeneste som kan gi konkret rådgivning i enkeltsaker. En slik tje-

neste vil styrke de eksisterende tiltakene og gi bedre rettsikkerhet og forutsigbarhet for ansatte som står i krevende vurderingssituasjoner.

1.2.3 LIKEVERDIG OMSORG TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE

NIM anbefaler:

«Stortinget bør be regjeringen sørge for at enslige mindreårige asylsøkere på mottak ikke diskrimineres. De må få omsorg som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med omsorgen andre barn under offentlig omsorg får.»

«Stortinget bør også sørge for at regelverket sikrer jevnlig og individuelle vurderinger av omsorgssituasjonen til hvert barn, og at strukturene for å lete etter barn som har forsvunnet fra mottak, styrkes.»

Begrunnelse

Enslige mindreårige asylsøkere på mottak forskjellsbehandles når de mottar et tilbud av lavere kvalitet, og med færre rettssikkerhetsgarantier, enn barn på samme alder under barnevernets omsorg.

Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og en del asylsøkere med en voksen følgeperson plasseres i asylmottak under utlendingsmyndighetene. Omsorgen de mottar er betydelig dårligere enn omsorgen andre barn i samme aldersgruppe mottar på institusjoner under barnevernet. Barn på mottak kan heller ikke klage på omsorgen, i motsetning til barn under barnevernet.

Lovbrudd er avdekket i de fleste tilsynene. Ved ett tilsyn vurderte Statsforvalteren oppfølgingen som tilfeldig og lite systematisk, med stor fare for at barna ikke mottok den omsorgen de trengte. NIMs vurdering er at dagens løsning bryter med barnekonvensjonen.

Det er positivt at Stortinget har styrket midlene til barnefaglig kompetanse og aktivitetstilbud for barn på mottak. Imidlertid legger regelverket opp til at omsorgstilbudet for enslige mindreårige på mottak skal være av lavere kvalitet. Likebehandling mellom denne gruppen barn og andre barn under offentlig omsorg vil først oppnås hvis omsorgsansvaret overføres til Bufetat, eller hvis lov og forskrift endres slik at det legges opp til likeverdig omsorg.

Jevnlige vurderinger av omsorgssituasjonen er nødvendig for å oppfylle barnekonvensjonen artikkel 25 om periodiske vurderinger. Stortinget har i statsbudsjettet for 2025 vesentlig styrket midlene til tilsyn. NIM mener dette er et stort fremskritt.

Barnekonvensjonen artikkel 25 krever også uavhengige, individuelle vurderinger av barnets omsorgs- og plasseringsbehov, inkludert om barnet skal plasseres med følgeperson eller på mottak. Regelverk og retningslinjer må reflektere disse kravene.

Likeverdig omsorg og individuelle vurderinger er også nødvendig for å forebygge at barn forsvinner fra mottak. Ifølge en kartlegging fra NRK i 2022, var 432 forsvunne barn fortsatt savnet. Barna er særlig utsatt for menneskehandel, kriminalitet og tvangsretur. Myndighetene har opplyst at de jobber med oppdaterte retningslinjer for savnede personer. Flere FN-komiteer har kritisert Norge for forsvinningssakene, senest FNs komité for tvungne forsvinninger i november 2024. Komiteen er særlig bekymret for manglende informasjon om barna, og etterlyser detaljert statistikk. Komiteen anbefaler grundige tiltak.

1.2.4 BESKYTTELSE MOT VOLDTEKT

NIM anbefaler:

«Stortinget bør be regjeringen følge opp Voldtektsutvalgets utredning ved å iverksette konkrete og forpliktende tiltak for å bekjempe voldtekt. Tiltakene bør inkludere et omfattende forebyggingsløft, sikre et tilstrekkelig og tilgjengelig helsetilbud for ofre og styrke prioriteringen av volds- og voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten.»

Begrunnelse

Myndighetene har et menneskerettslig ansvar for å forebygge og beskytte mot voldtekt. De høye tallene for voldtekt er alvorlige, og eksisterende kunnskapsgrunnlag avdekker betydelige svakheter i hvordan myndighetene ivaretar sin menneskerettslige sikringsplikt.

23 prosent av kvinner og 3 prosent av menn rapporterer å ha blitt utsatt for voldtekt i løpet av livet, mens blant barn og unge er tallene 16 prosent av jenter og 4 prosent av gutter.

Når omfanget av voldtekt er så høyt, er det særlig alvorlig at Voldtektsutvalget i 2024 konkluderte med at det finner «få tegn til et systematisk arbeid på myndighetsnivå for å forebygge og bekjempe voldtekt». Dette har resultert i at arbeid mot voldtekt ikke prioriteres i forebygging, helsetjenesten, politiet og påtalemyndigheten. Utvalget fremhever spesielt den bekymringsverdige situasjonen for utsatte grupper, som personer med nedsatt funksjonsevne, og påpeker store geografiske forskjeller i helsetilbudet til voldtektsutsatte. Det rettsmedisinske tilbudet er utilstrekkelig, og flere voldtektsutsatte opplever behandlingen av straffesaken som krevende.

Norge er forpliktet etter blant annet den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og Istanbulkonvensjonen til å forebygge og bekjempe voldtekt. Istanbulkonvensjonen er særlig viktig, fordi den stiller detaljerte krav til myndighetenes arbeid, fra forebygging til straffeforfølgning og ivaretagelse av de voldsutsatte.

Et bærende prinsipp er at det trengs en helhetlig og systematisk tilnærming til utformingen av tiltak for å bekjempe voldtekt.

Menneskerettighetene, og særlig Istanbulkonvensjonen, forplikter Norge til å ha et lovverk som kriminaliserer vold og voldtekt, som forsettlig seksuelle handlinger overfor personer uten samtykke.

Selv om oppfølgingen av endringer i voldtektsbestemmelsen i straffeloven er i gang og er grunnleggende, er det tydelig at lovgivning alene ikke er tilstrekkelig. Det trengs en bredere innsats som inkluderer forebygging og støtte til utsatte. Enkelte av Voldtektsutvalgets forslag til løsninger er behandlet av regjeringen og Stortinget, men den nåværende innsatsen er ikke tilstrekkelig.

Utvalgets funn er en tydelig tilbakemelding på at myndighetene svikter i ivaretagelsen av voldtektsutsattes rettigheter. NIM mener at en helhetlig tilnærming der utfordringene og løsningene sees i sammenheng, er helt nødvendig for at Norge skal kunne ivareta sin sikringsplikt mot voldtekt.

1.2.5 RETTIGHETER I VARETEKT

NIM anbefaler:

«Stortinget bør be regjeringen sikre bedre behandling av varetektsinnsatte ved å utrede tiltak som færre restriksjoner, kompenserende tiltak og en adgang for kriminalomsorgen til å begjære løslatelse.»

Begrunnelse

Soningsforholdene i norske fengsler medfører en rekke menneskerettighetsutfordringer. NIM har siden opprettelsen i 2015 fremmet anbefalinger til myndighetene om fengselsforhold. Disse står fast. I år fremmer vi en anbefaling om en særskilt gruppe i fengsel, nemlig personer som er varetektsfengslet. Det vil si personer som ikke er dømt for et straffbart forhold, men sitter i fengsel i påvente av rettssak.

Personer i varetektsfengsel er en utsatt gruppe, med forhøyet selvmordsrisiko. Dette betyr at de bør sikres forhold som reduserer belastningen ved å være fengslet. Norge er nylig dømt i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) for brudd på retten til liv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2, for ikke å ha gjort nok for å hindre at en innsatt i varetekt tok sitt eget liv. Blant annet ble det pekt på mangelfulle helsetjenester. Dette bør være et varsko til myndighetene om å bedre forholdene i varetekt.

Etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 10 skal mennesker som er anklaget for et straffbart forhold holdes atskilt fra dømte personer, unntatt i særlige tilfeller. Dette skillet gjennomføres ikke konsekvent i norsk rett, selv om Norge ikke har reservert seg mot kravet.

Varetektsinnsatte bør behandles som ikke-dømte, i tråd med uskyldspresumsjonen. Europarådet anbefaler at varetektsinnsatte skal ha soningsforhold som er tilpasset deres rettslige status, og at de ikke skal ikke ilegges strengere restriksjoner enn nødvendig. Varetektsinnsatte skal kunne få flere besøk, ha mer tilgang til andre måter å kommunisere på og ha tilgang til bøker og nyhetsmedier.

Stortinget bør derfor be regjeringen utrede ytterligere kompenserende tiltak for varetektsinnsatte, som utvidet kommunikasjonsadgang og kontakt med omverdenen, tilgang til digitale verktøy og internett.

Kriminalomsorgen kan avbryte straffegjennomføring på grunn av domfeltes helsetilstand, men det finnes ingen tilsvarende mulighet for varetektsinnsatte. Mangelfull helsehjelp eller den innsattes helsesituasjon kan gjøre varetektsfengsling uforholdsmessig, men det er kun påtalemyndigheten eller retten som kan beslutte løslatelse. Dette kan gi tilfeller der kriminalomsorgen mener fengsling er uegnet, uten at påtalemyndigheten løslater. Stortinget bør derfor be regjeringen om å utrede om kriminalomsorgen selv kan gis adgang til å bejære påtalemyndigheten om løslatelse eller alternativer til fengsling. Ved avslag fra påtalemyndigheten bør den innsatte ha mulighet til å bringe saken inn for retten.

I tillegg til disse tiltakene som gjelder varetekt spesielt, mener NIM at tidligere anbefalinger om fengsler må følges opp. Dette gjelder blant annet bedre helsehjelp, systemiske tiltak for å ivareta innsatte med psykiske lidelser eller utviklingshemming, mindre isolasjon og tvang og mer meningsfull aktivitet i fengselet. Dette er tiltak som vil komme alle innsatte til gode, også varetektsinnsatte. Regjeringen arbeider med en ny stortingsmelding om kriminalomsorg. Det er på høy tid med et kraftig løft av forholdene i norske fengsler.

1.2.6 TIDLIGERE ANBEFALINGER

NIM følger systematisk opp sine tidligere anbefalinger. I årsmeldingen presenteres status for anbefalingene fra fjorårets årsmelding, og myndighetenes oppfølging av enkelte anbefalinger fra tidligere år.

Mange av utfordringene som NIM har pekt på, er enten løst eller det er satt i gang prosesser med sikte på løsninger. Noen anbefalinger knytter seg imidlertid til større problemkomplekser som ikke enkelt kan løses fra ett år til et annet.

NIMs anbefalinger er av noe ulik karakter. Noen forutsetter bestemte løsninger, mens andre gir uttrykk for mer overordnede målsettinger.

1.2.6.1 Oppfølging av NIMs anbefalinger fra 2023

Tvangsbruk i eldreomsorgen

Anbefaling:

Stortinget bør be regjeringen om å iverksette tiltak for å sikre at all tvungen helsehjelp i eldreomsorgen utøves i tråd med de rammene menneskerettighetene setter.

Stortinget bør derfor be regjeringen vurdere behovet for midlertidige endringer i eksisterende regelverk, og om å fremskynde arbeidet med tvangsbegrensningslovgivningen. Det er også viktig at helsepersonell får økt kunnskap om menneskerettslige krav, og tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å ivareta sentrale rettssikkerhetsgarantier.

Utvikling:

Regjeringen la i 2024 fram en lovproposisjon med forslag til endringer i tvangslovgivningen. Utover innføring av muligheten for tvangsbehandling for alvorlige psykiske lidelser på sykehjem, inneholder proposisjonen imidlertid få lovendringer som adresserer de spesifikke utfordringene ved bruk av tvang i eldreomsorgen. Tvangslovutvalgets øvrige forslag til forbedret rettssikkerhet ved bruk av tvungen helsehjelp i eldreomsorgen er fortsatt til behandling i Helse- og omsorgsdepartementet. NIM kjenner ikke til øvrige tiltak fra regjeringen for styrket ivaretagelse av menneskerettslige krav ved praktiseringen av tvungen helsehjelp overfor eldre.

Krisesentertilbud til utsatte grupper

Anbefaling:

Stortinget må sikre ivaretagelse av plikten etter menneskerettighetene til å beskytte enkeltindivider mot vold og overgrep. Et viktig tiltak er at Stortinget sikrer at de som tilhører utsatte grupper får et tilstrekkelig, tilgjengelig og likeverdig krisesentertilbud.

Utvikling:

I 2024 sendte Barne- og familiedepartementet forslag til endringer i krisesenterloven på høring. Forslaget berører mange områder som kan ha betydning for å sikre tilbudet til personer som tilhører utsatte grupper som NIM særlig har trukket fram. Blant annet foreslår departementet å lovfeste krav til likeverdige alternative botilbud for brukere som ikke kan benytte seg av botilbudet ved krisesenteret, samt en tydeliggjøring av samiske rettigheter i tilbudet. Dette er positivt. Høringsnotatet legger imidlertid ikke opp til en økning i finansieringen av krisesentrene. Tilstrekkelige økonomiske rammer er avgjørende for å i praksis sikre et tilstrekkelig, tilgjengelig og likeverdig krisesentertilbud, slik blant annet Istanbulkonvensjonen krever.

Psykisk syke i fengsel

Anbefaling:

Stortinget må sikre ivaretagelse av menneskerettighetene til innsatte med psykiske lidelser i norske fengsler, gjennom systemiske tiltak. Stortinget bør be regjeringen om å fremme lovforslag om at selvmordsforsøk og selvmord i fengsel skal undersøkes av Tilsynsrådet for kriminalomsorgen.

Utvikling:

Her er det iverksatt flere tiltak. Regjeringen har satt ned straffereaksjonsutvalget, som blant annet skal vurdere hvordan innsattes helse best kan ivaretas under varetekt, gjennomføring av straff og tilbakeføring til samfunnet. Utvalget skal særlig ha oppmerksomhet om psykiske lidelser og utviklingshemming.

I januar 2025 ble et nytt tilsynsråd for kriminalomsorgen etablert, som skal sikre en mer grundig og uavhengig kontroll. Kriminalomsorgen er nå pålagt å informere tilsynsrådet rutinemessig om alle tilfeller av selvmord, selvmordsforsøk, og gjentatte eller alvorlige hendelser med selvskading blant innsatte.

Kriminalomsorgen har sendt på høring retningslinjer for forebygging og håndtering av selvmordsforsøk, selvmord og selvskading i fengsler. Dette er viktige tiltak som følger opp flere av utfordringene NIM og andre aktører har pekt på over tid. Regjeringen har imidlertid ikke så langt lagt opp til at regelverket krever at selvmordsforsøk og selvmord i fengsel alltid skal undersøkes av Tilsynsrådet for kriminalomsorgen.

Klima og urfolk

Anbefaling:

Stortinget må sikre at samenes rett til kulturutøvelse blir ivare tatt i gjennomføringen av det grønne skiftet.

Stortinget bør derfor be regjeringen om å treffe tiltak for å beskytte samiske rettigheter både mot klimaendringene og mot naturinngrep som truer disse rettighetene, gjennom ivaretagelse av samiske bruksområder og gjennom utslippsreduksjoner i tråd med 1,5-gradersmålet for å hindre forverring av klimaendringene i Sápmi.

Utvikling:

Flere av tiltakene som ble foreslått i regjeringens tiltakspakke for reindrift og energi fra 2023 er skritt i riktig retning for å sikre dette. Dette gjelder særlig tiltak for å sikre raskere rettslig avklaring og bedre konsekvensutredninger ved inngrep i samiske bruksområder. Samtidig har NIM over tid pekt på andre konkrete tiltak som kan bidra til den overordnede anbefalingen, men som ikke er gjennomført. Blant disse er en nasjonal plan for utvikling av vindkraft på land og tildeling av tilstrekkelige ressurser og gjennomføring av kapasitetsbyggende

initiativer for å sikre effektiv deltakelse fra samiske samfunn. Dette er det viktig å følge opp fremover.

Årsmeldingen gjengir også noen eksempler på status for anbefalinger NIM har fremmet i perioden 2021–2022.

1.3 Kapittel 3 – Menneskerettigheter i Høyesterett, EMD og FN

Menneskerettighetene i Norge behandles av både nasjonale og internasjonale domstoler og overvåkningsmekanismer. Kapittel 3 i årsmeldingen gir en oversikt over statistikk fra Høyesterett, Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og FN-organer.

1.3.1 MENNESKERETTIGHETER I HØYESTERETT I 2024

I 2024 behandlet Høyesterett 79 saker i avdeling, og to i storkammer. De 81 sakene fordelte seg på 44 sivile saker og 37 straffesaker.

NIM har sett på hvor stor andel av disse sakene som handlet om menneskerettigheter og hvilke typer spørsmål som ble behandlet.

NIMs gjennomgang viser at Høyesterett substansielt tok stilling til menneskerettighetsspørsmål i 22 dommer i 2024. Avgjørelsene fordelte seg på 8 sivile saker og 14 straffesaker. For begge sakstypene sett under ett utgjør disse cirka 27 prosent av det totale antall avgjørelser.

Som NIMs gjennomganger fra tidligere årsmeldinger har vist, er det sjelden at en privat part får medhold i Høyesterett i anførsler som bygger på menneskerettighetene. I 2024 er trenden den samme, men den private part fikk medhold i større andel av de sivile sakene som er tatt med i beregningen enn i straffesakene.

For å fastlegge menneskerettighetenes rettslige innhold brukte Høyesterett i hovedsak tidligere høyesterettspraksis, rettspraksis fra EMD og Grunnloven som rettskilder. Disse kildene ble anvendt i majoriteten av avgjørelsene. Videre har Høyesterett også brukt FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), Flyktningkonvensjonen og ILO-konvensjonen nr. 169. Disse kildene brukes på ulik måte fra sak til sak – noen ganger tillegges de til dels stor selvstendig vekt, andre ganger brukes de mer som støtteargumenter.

1.3.2 EMD OG NORGE – EN HISTORISK OVERSIKT

I 2024 avsa EMD én dom mot Norge. Totalt har EMD avsagt 74 dommer mot Norge, og staten har blitt dømt i 48 av disse. Oversikten er gjengitt i kapittel 3 i årsmeldingen.

Klager som avvises

EMD avviser de fleste klagen domstolen mottar. I perioden 1959–2024 ble 96 prosent av klagen som ble avgjort enten avvist eller strøket av listen. Når EMD avviser en sak, er det fordi vilkårene for å klage til domstolene ikke er oppfylt.

I 2024 mottok EMD 101 nye klager mot Norge. Siden domstolen ble opprettet i 1959 har den mottatt over 2 500 klager mot Norge. Totalt har EMD mottatt om lag én million klager mellom 1959 og 2024.

Majoriteten av klagen mot Norge avvises.

1.4 Kapittel 4 – Høringsuttalelser, innspill og rapporter

I 2024 avga NIM over 80 høringsuttalelser, innspill og brev til regjeringen, Stortinget og andre instanser. NIM sendte også flere innspill til internasjonale overvåkingsorganer og lanserte åtte nye rapporter.

Å vurdere menneskerettslige aspekter ved lovforslag er en høyt prioritert del av NIMs mandat, og NIMs innspill blir i mange tilfeller tatt hensyn til i senere steg av lovgivningsprosessen.

Høringsinnspillene er nærmere omtalt i kapittel 4 i årsmeldingen.

1.5 Kapittel 5 – NIMs formidlingsarbeid

NIM har som oppgave å informere om menneskerettighetene og fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene. Formidlingsarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 5 i årsmeldingen.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til at NIM i korte trekk omtaler menneskerettighetsåret 2024 og sentrale utviklingstrekk på menneskerettighetsfeltet. Komiteen noterer seg at NIM løfter frem en rekke anbefalinger innenfor temaer som å styrke barneperspektiv i barnevernssaker, avvergingsplikt i saker om vold og overgrep, beskyttelse mot voldtekt likeverdig omsorg til mindreårige asylsøkere, rettigheter i varetekt. Rapporten gir også en oversikt over hvordan tidligere anbefalinger er fulgt opp.

Komiteen viser til at NIM har følgende anbefalinger i årsmeldingen:

Om styrket barneperspektiv i barnevernssaker:

«Stortinget bør be regjeringen om å iverksette ytterligere tiltak for å styrke barnets rettigheter og perspektiv i barnevernssaker. Dette kan inkludere å sikre selvstendig representasjon for barn både nasjonalt og i saker for Den europeiske menneskerettsdomstolen.»

Om avvergingsplikt og informasjonsflyt i saker om vold og overgrep:

«Stortinget bør be regjeringen om å utarbeide en tiltakspakke for å styrke gjennomføringen av avvergings-, taushets- og opplysningsplikten og adgangen til å dele informasjon i saker om vold, overgrep og omsorgssvikt. Tiltakspakken bør inkludere utredning av opprettelsen av en nasjonal rådgivningstjeneste som kan gi ansatte i førstelinjen bistand i enkeltsaker.»

Om likeverdig omsorg til enslige mindreårige:

«Stortinget bør be regjeringen sørge for at enslige mindreårige asylsøkere på mottak ikke diskrimineres. De må få omsorg som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med omsorgen andre barn under offentlig omsorg får.»

Om beskyttelse mot voldtekt:

«Stortinget bør be regjeringen følge opp Voldtektsutvalgets utredning ved å iverksette konkrete og forpliktende tiltak for å bekjempe voldtekt. Tiltakene bør inkludere et omfattende forebyggingsløft, sikre et tilstrekkelig og tilgjengelig helsetilbud for ofre og styrke prioriteringen av volds- og voldtektssaker i politiet og påtalemyndigheten.»

Om rettigheter i varetekt:

«Stortinget bør be regjeringen sikre bedre behandling av varetektsinnsatte ved å utrede tiltak som færre restriksjoner, kompenserende tiltak og en adgang for kriminalomsorgen til å begjære løslatelse.»

I tillegg viser rapporten til utviklingen i anbefalinger fra årsrapporten 2023:

Tvangsbruk i eldreomsorgen

NIMs rapport for 2023 anbefalte at regjeringen bør iverksette tiltak for å sikre at all tvungen helsehjelp i eldreomsorgen utøves i tråd med de rammene menneskerettighetene setter.

Komiteen viser til at regjeringen la fram en lovproposisjon med forslag til endringer i tvangslvgivningen og at NIM ikke er kjent med andre tiltak fra regjeringens side.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til

at NIM merker seg at proposisjonen utover innføring av muligheten for tvangsbehandling for alvorlige psykiske lidelser på sykehjem, inneholder få lovendringer som adresserer de spesifikke utfordringene ved bruk av tvang i eldreomsorgen.

Krisesentertilbud til utsatte grupper

Komiteen viser til at NIM anbefalte regjeringen å sikre ivaretagelse av plikten etter menneskerettighetene til å beskytte enkeltindivider mot vold og overgrep, blant annet med tilstrekkelig, tilgjengelig og likeverdig krisesentertilbud.

Regjeringen ved Barne- og familiedepartementet sendte i 2024 forslag til endringer i krisesenterloven på høring. NIM er tilfreds med innholdet i denne proposisjonen og siden finansiering ikke ligger inne i saken, viser NIM til at tilstrekkelig økonomi vil være en forutsetning for realisering av tiltakene.

Psykisk syke i fengsel

Komiteen viser til at NIM anbefalte at Stortinget må sikre ivaretagelse av menneskerettighetene til innsatte med psykiske lidelse i norske fengsler gjennom systematiske tiltak.

NIM peker på at det er iverksatt flere tiltak. Det er nedsatt et straffereaksjonsutvalg som skal vurdere fengslens ivaretagelse av innsatte under varetekt, gjennomføring av straff og tilbakeføring til samfunnet, med særlig oppmerksomhet om psykiske lidelser og utviklingshemming.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til at NIM merker seg at regjeringen så langt ikke har lagt opp til at regelverket skal kreve at selvmordsforsøk og selvmord i fengsel alltid skal undersøkes av Tilsynsrådet for kriminalomsorgen.

Soningsforhold for innsatte med utviklingshemming

Komiteen viser til omtalen av at regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomføre en bred evaluering av forvaring, overføring til tvungen psykisk helsevern og tvungen omsorg. Det ble i januar 2025 etablert et nytt tilsynsråd for kriminalomsorgen som skal sikre en mer uavhengig kontroll og Kriminalomsorgen har sendt retningslinjer for forebygging av selvmord og selvskading i fengslene på høring. NIM bemerker at det ikke innebærer en plikt å melde disse sakene til tilsynsrådet.

Klima og urfolk

NIM anbefalte i 2023 at Stortinget må sikre at same-nes rett til kulturutøvelse blir ivare tatt i gjennomføringen av det grønne skiftet.

NIM peker på flere av tiltakene foreslått i 2023 i regjeringens tiltakspakke for reindrift og energi. NIM pe-

ker på at disse ivaretar en del av utfordringene. De viser videre til at NIM har andre konkrete tiltak som ikke er gjennomført.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til at NIM har tatt opp vesentlige forhold knyttet til våre menneskerettslige forpliktelser som stat og slutter seg til NIM sine anbefalinger.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at NIM beskriver tiltakene foreslått i regjeringens tiltakspakke for reindrift og energi som «skritt i riktig retning», en formulering disse medlemmer ikke leser som at NIM mener at disse tiltakene «ivaretar en del av utfordringene». Disse medlemmer viser til at NIM peker på at det verken er blitt gjennomført eller tildelt tilstrekkelige ressurser til «kapasitetsbyggende initiativer for å sikre effektiv deltakelse fra samiske samfunn», noe NIM mener er nødvendig som følge av at «det er en vedvarende utfordring at styrkeforholdet mellom utbygger og samiske interesser er skjevt». Disse medlemmer vil videre peke på at NIM, Sannhets- og forsoningskommissjonen, Sametingets lovutvalg for reindriftsloven og Klimaomstillingsutvalget alle ved tidligere anledninger har uttrykt bekymring for at praktiseringen av forhåndstiltredelse hjemlet i oreigningslova ved utbyggingssaker i samiske områder øker konfliktnivået og medfører en fare for menneskerettighetsbrudd, noe vi så materialisere seg i Fosen-saken. Disse medlemmer mener ordningen må avvikles i områder hvor det drives samisk reindrift.

Generelle merknader

Komiteen registrerer at regjeringen har satt i verk tiltak på anbefalte områder, men at det fremdeles er forhold som ikke tilfredsstiller helheten i NIM sine anbefalinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, understreker viktigheten av at regjeringen følger opp anbefalingene videre, og at det knyttet til flere av dem gjenstår vesentlige og nødvendige tiltak.

Komiteen viser også til og støtter NIM sin vurdering om at «Det er tunge, mørke skyer på den globale menneskerettighetshimmelen».

Komiteen merker seg at flere av anbefalingene NIM har kommet med i år og tidligere år er av alvorlig karakter, og at de berører enkeltpersoners hverdag. Der-

for er det viktig at regjeringen konkret følger opp NIM sine anbefalinger over tid.

Komiteen merker seg at NIM omtaler utviklingen i tidligere anbefalinger, og det er etter komiteens mening svært positivt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til at NIM også i årets melding kommer med kritikk av forholdene ved Politiets utlendingsinternat på Trandum. Flertallet viser til at denne saken er nærmere omtalt i merknad i komiteens

innstilling til Sivilombudets årsmelding for 2024, jf. Innst. 370 S (2024–2025).

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til årsmeldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 6 (2024–2025) – Menneskerettighetene i Norge 2024 – NIMs årsmelding – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2025

Peter Frølich

leder

Kari Henriksen

ordfører

