



## STORTINGET

# Innst. 337 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 6 (2023–2024)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Menneskerettighetene i Norge 2023 – NIMs års- melding

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Menneskerettighetsåret 2023

Menneskerettighetene fortsetter å være under press i hele verden. I 2023 førte væpnede konflikter til enorme menneskelige lidelser og omkostninger, i mange tilfeller som konsekvens av grove brudd på krigens regler. Stadig færre mennesker lever i demokratier, noe som betyr tilbakegang for realiseringen av menneskerettigheter globalt. For første gang på 20 år har fattigdommen i verden økt. 2023 har dessuten vært det varmeste året som noen gang er registrert, med store skader og tap av mange menneskeliv som følge av ekstremvær og klimaendringer.

En internasjonal trend som også reflekteres i Norge, er at fattigdommen øker, og forskere advarer om at «absolutt fattigdom» kan bli et problem i Norge. Denne utviklingen er problematisk når det gjelder statens forpliktelser etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs barnekonvensjon.

I internasjonal sammenheng peker Norge seg likevel ut som et land hvor menneskerettighetene har et solid fundament både i lovgivning og i praksis. Mange internasjonale institusjoner og organisasjoner gjennomfører årlige rangeringer av stater basert på deres ivaretagelse av menneskerettighetene. Norge har gjennomgående høy plassering på slike rangeringer, som vurderer

gjennomføringen av sivile og politiske rettigheter, demokrati, rettsikkerhet, pressefrihet, arbeidstakerrettigheter, likestilling, skeives rettigheter og korrupsjon, basert på ulike indikatorsett.

Men på tross av dette gode utgangspunktet, finnes det menneskerettslige utfordringer også i Norge. Det forekommer også brudd på menneskerettigheter. Et eksempel er de mange sakene om norsk barnevern i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Fosen-saken er et annet eksempel, hvor Høyesterett fastslo brudd på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Et tredje eksempel er saker om soningsforhold hvor Norge er blitt dømt i norske domstoler for brudd på menneskerettigheter.

#### 1.1.1 BARN OG FAMILIE

Også i 2023 har det skjedd mye på barnevernsfeltet: Flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i barnevernssakene mot Norge har kommet, barnevernsinstitusjonene har vært under lupen og fosterforeldres menneskerettigheter ble debattert. I tillegg har Stortinget vedtatt at barns nasjonale klagemuligheter skal styrkes.

#### 1.1.2 FENGSEL OG ARREST

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i mange år fremmet anbefalinger om innsattes rettigheter. I 2023 har det vært rettet mye oppmerksomhet mot uakseptable forhold i Bredtveit kvinnefengsel. Også i andre norske fengsler er det vedvarende menneskerettighetsutfordringer.

### 1.1.3 VOLD OG OVERGREP

Vold og overgrep er en stor utfordring både på individ- og samfunnsnivå. Det er også et menneskerettighetsproblem. I 2023 ble 38 personer drept i Norge. Dette er det høyeste drapstallet på ti år.

### 1.1.4 LIKESTILLING OG DISKRIMINERING

I 2023 satte myndighetene i gang flere tiltak for å fremme likestilling og motvirke diskriminering. Forbud mot konverteringsterapi ble vedtatt. En utredning om kvinnehelse avdekket store utfordringer.

#### Høring av Norge i FNs kvinnekomité

Norge ble i februar 2023 eksaminert av FNs kvinnekomité. NIM deltok under høringen og fremhevet særlig behovet for en gjennomgang av håndhevingsmekanismene etter likestillings- og diskrimineringsloven og den kritiske situasjonen for kvinnelige innsatte, som også har sider til diskrimineringsvernet.

### 1.1.5 ELDRES MENNESKERETTIGHETER

I 2023 ble det i flere mediasaker avdekket alvorlige forhold i eldreomsorgen. Regjeringen lanserte en ny eldrereform, og Eldreombudet ble lagt ned.

I juni 2023 la regjeringen fram sin nye tverrsektorielle eldrereform «Bo trygt hjemme». Regjeringen foreslår tiltak som svarer på flere menneskerettslige utfordringer som sårbare eldre møter. Dette omfatter blant annet vold og overgrep, underernæring og uheldig legemiddelbruk. NIM savner eksplisitt omtale av menneskerettigheter i reformen, og har overfor helse- og omsorgsministeren understreket viktigheten av et menneskerettighetsperspektiv i oppfølgingen.

### 1.1.6 KLIMA OG MENNESKERETTIGHETER

2023 har vært det varmeste året som noen gang er registrert på jorda, og ekstremværhendelser verden over førte til tap av liv og eiendom. FNs klimapanel advarer om at vi er på vei inn i ukjent farvann, og at beslutningene om klima som tas dette tiåret vil få betydning i tusenvis av år.

### 1.1.7 URFOLK OG NASJONALE MINORITETER

Å bekjempe diskriminering og ivareta minoritetsinteresser er en grunnleggende del av menneskerettighetsvernet.

Norges fem nasjonale minoriteter, jøder, kvener/norskfinner, romer, tater/romani og skogfinner har, i tillegg til å ha etniske, religiøse eller språklige særtrekk som skiller dem fra resten av befolkningen, langvarig tilknytning til landet. De nasjonale minoritetene har et særlig menneskerettslig vern etter blant annet Europa-

rådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og minoritetsspråkpakten.

Urfolk har et særlig menneskerettighetsvern etter blant annet Grunnloven § 108 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), gjennom menneskerettsloven. Samene har status som urfolk i Norge. Dette innebærer særlige plikter for staten til å sikre samenes rettigheter til kulturutøvelse, som naturressursutnyttelse, deres mulighet til å bevare og utvikle språk, kultur og samfunnsliv, samt deres rett til å bli konsultert i relevante saker.

#### Økende antisemittisme

I en undersøkelse publisert av NRK i november 2023, fremkommer det at norske jøder opplever en sterk økning i trusler og trakassering etter at krigen mellom Hamas og Israel brøt ut.

Nærmere 70 pst. svarer at de har hatt ubehagelige hendelser knyttet til sin identitet som jøde.

Hele 81,6 pst. svarer at opplevelser etter 7. oktober har fått dem til å vurdere om Norge er et trygt land for jøder. I lys av denne økningen i trusler og hatefulle ytringer mot jøder har regjeringen varslet en ny handlingsplan mot antisemittisme. NIM mener det er grunnleggende viktig å bekjempe hatefulle ytringer og hets mot folkegrupper basert på blant annet etnisitet, språk eller religion, både for å beskytte samfunnet og ivareta demokratiet, men også for å beskytte enkeltmennesker.

#### Sannhets- og forsoningskommisjonen la fram rapport

Sannhets- og forsoningskommisjonen, som har gransket fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener/norskfinner og skogfinner, leverte sin rapport til Stortinget i 2023. Rapporten viser at fornorskingspolitikken har rammet disse gruppene hardt, at sårene er dype og at vi fortsatt ser virkningene av dette i dag. Politikken har hatt dyptgående negative konsekvenser ikke bare for gruppenes språk, kultur, helse og tradisjonelle næringer, men også på flere andre samfunnsområder, særlig for barn og unge. Kommisjonens grundige gjennomgang er ikke bare avgjørende for å forstå historien, men også for å kunne sikre menneskerettighetene til samer, kvener/norskfinner og skogfinner i dag. Rapporten bygger blant annet på en holdningsundersøkelse som NIM gjennomførte i 2022, som kartla befolkningens holdninger til samer og nasjonale minoriteter.

#### Samehets

I november 2023 informerte regjeringen om at de igangsetter arbeidet med en egen handlingsplan mot samehets. I pressemeldingen henviste regjeringen til NIMs rapport fra 2022 som viste at 15 pst. på landsbasis og over 30 pst. i Nord-Norge har observert samehets i løpet av det siste året. I tillegg ble det henvist til en Amne-

sty-rapport fra 2023 som viste at debatter om samisk tematikk på Facebook er preget av negative holdninger og stereotypiske fremstillinger. Rapporten viste at én av fire kommentarer er negative når samisk tematikk diskuteres på Facebook.

Det fremkom også at Fosen-saken har bidratt til å øke andelen negative kommentarer i mediernes kommentarfelt. I løpet av første halvår i 2023 økte andelen negative kommentarer om samer i mediernes kommentarfelt fra 25 pst. i gjennomsnitt til nesten 35 pst. når Fosen-saken ble diskutert.

NIM har tidligere anbefalt myndighetene å iverksette langsiktige og systematiske tiltak for å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer og hets mot samer, og ønsker regjeringens arbeid med den nye handlingsplanen velkommen.

### Fosen-saken

I løpet av året demonstrerte aksjonister i flere omganger mot statens manglende oppfølging av Fosen-dommen. I begynnelsen av mars 2023 beklaget regjeringen for første gang overfor reindriften på Fosen, og erkjente at konsesjonsvedtakene innebærer et pågående brudd på menneskerettighetene. To måneder senere initierte Olje- og energidepartementet (OED) en meklingsprosess mellom vindkraftselskapene og de berørte reieierne (Nord-Fosen siida og Sør-Fosen sijte). Denne meklingsprosessen førte til enighet mellom reieierne på Sør-Fosen og utbyggerne like før jul 2023, mens situasjonen på Nord-Fosen ved årsskiftet fortsatt var uløst.

Manglende fremgang i oppfølgingen av Fosen-dommen har ført til at samiske miljøers tillit til regjeringen er tynnslett. Det har også ført til opprop fra studenter og et brev til myndighetene fra Dommerforeningen om at tilliten til rettsstaten svekkes av at dommen ikke følges opp.

Fosen-saken har også vekket internasjonal oppmerksomhet, og blant annet har FNs permanente forum for urfolkssaker gjentatt oppfordringen om å gjennomføre høyesterettsdommen «without delay».

NIM har i 2023 påpekt overfor Stortinget og regjeringen, blant annet OED, at Fosen-saken representerer et pågående menneskerettighetsbrudd som staten har en menneskerettslig plikt til å reparere.

### Tiltakspakke for reindrift og energi

På tampen av året la regjeringen fram en tiltakspakke for bedre ivaretagelse av reindrift ved utbygging av energi. Pakken inneholder vurdering av en rekke forslag til tiltak på områder som reindriften medvirkning i arealprosesser, raskere avklaring av konsesjoners gyldighet, konsekvensutredninger, rovviltforvaltning og medvirkning i konsesjonsprosesser. Flere av tiltakene vil etter NIMs syn kunne bidra til å sikre gode rammer for det grønne skiftet og også sikre urfolksrettigheter.

Samtidig ble tiltakspakken møtt med kritikk på grunn av manglende forankring i det samiske samfunnet. NIM mener at regjeringen bør bestrebe seg på å sikre reell dialog og konsultasjoner med Sametinget og andre relevante aktører om planlagte tiltak som angår samiske rettigheter og interesser. Konsultasjonsplikten er sentral menneskerettslig, både som selvstendig prosessuell regel og som et relevant moment i vurderinger etter SP artikkel 27.

### 1.1.8 ASYL OG INNVANDRING

I 2023 fortsatte flyktningstrømmen fra Ukraina til Norge, og i løpet av året søkte 35 166 ukrainere om kollektiv beskyttelse som følge av den russiske invasjonen.

Asylbarna som har forsvunnet fra mottak og de kritikkverdige forholdene på Trandum har nok en gang skapt debatt.

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. Likevel etablerer menneskerettighetene grenser for statenes handlingsrom overfor utlendinger som søker opphold i Norge. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 kan blant annet sette en stopper for tilbakesendelse av personer ved risiko for tortur eller nedverdiggende 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 om privat- og familieliv.

### Debatt om enslige mindreårige asylsøkere – omsorgsansvaret og forsvinninger

I 2023 har omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere vært gjenstand for debatt og spørretimespørsmål på Stortinget. Stortinget har også diskutert tiltak for å hindre at asylbarn forsvinner.

NIM har lenge pekt på at utilstrekkelig etterforskning av slike forsvinninger kan bryte med barnekonvensjonen, og at det er viktig å sørge for effektive tiltak for å finne ut hva som skjer med disse barna, for å sikre deres menneskerettigheter.

### Fremdeles kritikkverdige forhold på Trandum

Situasjonen på Trandum utlendingsinternat har vært gjenstand for omfattende kritikk fra Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet, Sivilombudet og NIM.

Tilsynsrådets årsmelding for 2023 viser at situasjonen fortsatt er alvorlig.

Kritikken knytter seg særlig til rutinemessig innlåsing av de internerte på celler og kroppsvisitasjoner som

Tilsynsrådet mener bryter med menneskerettslige krav, og at interneringen har et for fengselsliknende preg. Jus- og beredskapsdepartementet har lenge varslet forskriftsendringer.

Borgarting lagmannsrett avsa i oktober 2023 dom om nedverdiggende behandling og retten til privatliv ved internering av en kvinne på Trandum utlendingsinternat. Retten konkluderte med at rutinemessig innlåsing i fire måneder, opptil 15 timer daglig, hadde lovliggjort. Samtidig påpekte retten at ordningen med generell innlåsing på Trandum burde lovreguleres på en tydeligere måte. Dette bør Stortinget merke seg. Selve innlåsingene utgjorde ikke umenneskelig eller nedverdiggende behandling, men et betydelig antall rutinemessige kroppsvitasjoner uten konkrete vurderinger anså retten som nedverdiggende behandling i strid med EMK artikkel 3. Innlåsningspraksisen krenket imidlertid kvinnens rett til privatliv etter EMK artikkel 8 fordi det var et uforholdsmessig tiltak. Retten tilkjente kvinnen oppreisningserstatning for krenkelse gjennom kroppsvitasjonene.

Dommen er ikke rettskraftig, og staten har anket til Høyesterett.

### 1.1.9 YTRINGS-, INFORMASJONS- OG DEMONSTRASJONSFRIHET

I 2023 har det vært en rekke saker om ytringsfrihet som har bidratt til diskusjon om ytringsfrihetens rammer og vilkår, både i Norge og internasjonalt. Blant annet har koranbrenning, offentlig ansattes ytringsfrihet og statens håndtering av angrepet i forbindelse med pride blitt debattert.

Ytringsfriheten og personvernet er vernet av både Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og flere andre menneskerettighetskonvensjoner. Ytrings- og demonstrasjonsfriheten må ofte veies opp mot andre rettigheter, som privatlivsvernet eller retten til sikkerhet. Ytringsfriheten avveies i praksis også ofte mot diskrimineringsvernet, som blant annet er reflektert gjennom forbudet mot hatefulle ytringer etter straffeloven § 185. Staten skal ikke bare unnlate å ulovlig gripe inn ytringsfriheten, men har 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 menneskerettsvernet.

#### Norge på topp på verdens pressefrihetsindeks

Norge tronet, i år som mange tidligere år, på toppen av verdens pressefrihetsindeks.

Reporters Without Borders, som publiserer pressefrihetsindeksen, påpekte i 2023 at pressefriheten globalt er truet av blant annet aktører som produserer falskt innhold, og at inntoget av innhold produsert av kunstig intelligens (KI) har akselerert.

#### Ytringsfrihetens rammer og koranbrenning

Flere saker om hatefulle ytringer har bidratt til diskusjon om ytringsfrihetens grenser i 2023.

I 2023 var forbud mot koranbrenning et hett tema i våre naboland Sverige og Danmark.

I desember 2023 vedtok Danmark et eget forbud mot å brenne hellige skrifter. Også i Norge har dette vært debattert, men aldri blitt aktualisert gjennom konkrete forslag. Spennningene på dette feltet har etter NIMs syn gjennomgående blitt håndtert på en klok måte i Norge, blant annet grunnet god håndtering fra muslimske miljøer og en prinsipiell tilnærming fra norske myndigheter.

#### Eksplisiv økning av kritiske ytringer om skeive

I juni 2023 lanserte Amnesty International Norge og FRI en rapport om ytringsklimaet for skeive på Twitter (nå «X») og Facebook. Rapporten viste en stor økning i kritiske ytringer om skeive på nettet de siste fem årene. I tillegg kom det fram at både transpersoner og pride ble omtalt stadig mer kritisk på både Facebook og Twitter, mens andelen meldinger som inneholdt støtte og positive ytringer samtidig sank. Rapporten viste også at 47 pst. av Twitter-meldingene om transpersoner hadde en kritisk tilnærming. Selv om mange av ytringene som rapporten omtaler vil være lovlige ettersom det ikke er tale om en måling av straffbare ytringer, er det likevel alvorlig at ordskiftet hardner til. NIM mener derfor at det er viktig at det iverksettes gode tiltak for å ivareta statens plikt til å bekjempe diskriminering blant annet gjennom å motarbeide hat og hets på nett.

#### Ansattes ytringsfrihet

I 2023 kom en ny dom fra storkammeret i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) som bidrar til å styrke ansattes ytringsfrihet. Klageren hadde brutt taushetsplikten, men domstolen fant at å straffefølge ham for dette var et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten, blant annet fordi bruddet på taushetsplikten hadde bidratt til en viktig offentlig diskusjon.

Også i Norge er offentlig ansattes ytringsfrihet et stadig tilbakevendende tema. En av ytringsfrihetens grenser som ofte skaper tvil er lojalitetsplikten, som begrenser hva ansatte kan gjøre og ytre seg om. Undersøkelser viser at både ansatte og ledelse i offentlige og private virksomheter tror at lojalitetsplikten begrenser ytringer mer enn det den faktisk gjør, rettslig sett. Samtidig har det i 2023 vært mange offentlig ansatte som har stått fram med sine historier. For eksempel har #legermåleve-kampanjen fått mye oppmerksomhet, og mange helsearbeidere har demonstrert mot den mye omtalte helseplattformen. Slike saker viser hvor viktig det er, på samfunnsnivå, at offentlig ansattes ytringsfrihet er godt kjent og forstått, slik at ansatte tør å bruke den kunnskapen de har om sine sektorer til å bidra til offentlig

lig og faglig debatt om hvordan samfunnet er organisert og utfordringer i ulike sektorer.

### **Myndighetenes anbefaling om avlysning av pride-arrangementer**

I juni 2023 utga 25. juni-utvalget en rapport med evaluering av PST og politiet i forbindelse med deres håndtering av masseskytingen natt til 25. juni 2022. Rapporten inneholder en rekke alvorlige funn, kritikk og anbefalinger.

En begrenset del av utvalgets rapport knytter seg til det rettslige spørsmålet om politiets anbefaling om utsettelse av solidaritetsmarkeringen 27. juni 2022.

Denne utsettelsen var en stor belastning for de skeive miljøene, som hadde et stort behov for å samles etter en tragisk og traumatisk hendelse.

Utvalget konkluderte med at anbefalingen om utsettelse av markeringen utgjorde et brudd på forsamlingsfriheten og diskrimineringsforbudet som er nedfelt både i Grunnloven og i flere menneskerettighetskonvensjoner, herunder EMK. Utvalget anbefalte generelt at politiet må sikre bedre avveininger av relevante menneskerettigheter i slike saker. Politidirektoratet ba i den forbindelse NIM om bistand til bedre å kunne gjøre slike avveininger i fremtiden.

I denne vurderingen tok NIM stilling til spørsmålet om anbefalingen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen utgjorde et brudd på forsamlingsfriheten og diskrimineringsforbudet. Basert på faktagrunnlaget i utvalgets rapport, var det NIMs vurdering at myndighetenes anbefaling ikke utgjorde et brudd på disse rettighetene. NIM vektla særlig at statens plikt til å sikre retten til liv, gitt de kjente risikofaktorene som forelå, innebar at myndighetene hadde et stort handlingsrom til å beskytte denne rettigheten, inkludert en plikt til å gi informasjon om risiko. Selv om det var svakheter i beslutningsprosesser i forbindelse med avlysningen, var det NIMs vurdering at terskelen for menneskerettighetsbrudd ikke var nådd.

NIM fremmet ellers en rekke anbefalinger om hvordan man kan styrke beslutningsprosesser, som notoritet, dialog og kommunikasjon i slike saker. NIM fremmet også en anbefaling om revisjon av politiloven § 11 for å både klargjøre og bedre ivareta forsamlingsfriheten.

Det har vært høringer i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité om regjeringens oppfølging av 25. juni-utvalgets rapport, hvor også NIM har deltatt.

#### **1.1.10 PRIVATLIV, PERSONVERN OG NY TEKNOLOGI**

Kunstig intelligens (KI) gjorde for alvor sitt inntog i Norge i 2023.

Innføring av stadig nye hjemler for innsamling av data om borgerne gjennom bruk av ny teknologi som styrker evnen til å sammenstille og analysere personlig data, setter personvernet under stort press.

Ny teknologi kan ha store positive konsekvenser for forskning og effektivisering i en rekke sektorer, men samtidig vil den kunne ha alvorlige utilsiktede negative konsekvenser for menneskerettighetene, som retten til privatliv, ytringsfrihet og forbudet mot diskriminering, som alle er beskyttet av Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og flere andre menneskerettighetskonvensjoner.

#### **KI utfordrer menneskerettighetene**

Å skape innhold på nett er ikke lenger forbeholdt mennesker. KI har gitt maskiner nye skaperevner som gjør at de kan delta i det offentlige rom på en menneskelignende måte. KI kan generere statistisk representativt innhold, men er ikke programmert til å forholde seg til sannheten, og kan derfor manipulere, sensurere eller dikte opp informasjon. Dette kan skape nye utfordringer for ytringsfriheten og personvernet. KI kan også både forsterke eksisterende diskriminerende tendenser og skape helt nye former for diskriminering.

NIM lanserte i desember 2023 en rapport om ytringsfrihet og KI, utarbeidet i samarbeid med Teknologirådet. I rapporten fremmer NIM og Teknologirådet flere anbefalinger blant annet knyttet til regulering av teknologiselskapene, verifisering av ytringer og styrking av den digitale kildeforståelsen.

#### **Utvidet adgang til innsamling av data om borgerne: endringer i politiregisterloven og etterretningstjenesteloven**

Den digitale utviklingen både nødvendiggjør og muliggjør myndighetenes innsamling av mer informasjon om borgerne for å ivareta sikkerhet, både i det digitale og fysiske domenet. Ved hjelp av nye teknologiske løsninger, slik som KI, vil disse hjemlene få større kraft overfor individer ved at data kan analyseres og sammenstilles på helt nye måter. Dette kan utfordre retten til privatliv.

I 2023 vedtok Stortinget lov hjemler som innebærer at PST kan innsamle informasjon fra åpne kilder på nett. Adgangen for E-tjenesten til å innsamle data i bulk (tilrettelagt innhenting) ble også endelig vedtatt etter omfattende høringsrunder.

Samlet innebærer disse hjemlene for lagring av åpent tilgjengelig informasjon og for tilrettelagt innhenting og lagring av data som går i kabler, at alt av innbyggernes korrespondanse, åpen som lukket, kan bli lagret i sikkerhetsmyndighetenes systemer. Dette er en vesentlig utvikling fra tidligere rettstilstand hvor overvåkningstiltak og aktiv innsamling av informasjon om

borgerne i stor grad var betinget av individuell rettslig kjennelse.

### Behov for evaluering av overvåkningsregimer

NIM har i flere år vært bekymret for det samlede overvåkningstrykket i samfunnet – både innad i justis-sektoren, men også på tvers av etater og sektorer. Det er ikke enkelt å overskue den samlede rekkevidden av de nevnte tiltakene som er innført innenfor justissektoren, og hvilke konsekvenser dette får for retten til privatliv og ytringsfrihet, og hvilken nedkjølende effekt dette kan ha.

NIM er derfor opptatt av at det forskes på den samfunnmessige effekten av slike tiltak, enkeltvis og samlet, slik Personvernkommissjonen foreslo i sin utredning NOU 2022: 11. Det er også viktig at overvåkningsregimene underlegges en uavhengig evaluering etter en viss tid, slik at man får vurdert både de positive og negative effektene, fordi en forutsetning for at slike systemer er lovlige er at de er forholdsmessige. Uten kunnskap om hva som ligger i de ulike vektskålene, det vil si hva man oppnår med inngrepet og hvilke negative konsekvenser det har, er det vanskelig å gjøre reelle forholdsmessighetsvurderinger.

### Personvern og politikk

NIM leverte høringsuttalelse til Personvernkommissjonens rapport i februar 2023, og stilte seg bak utvalgets vurdering om at spørsmål om personvern bør gjøres til gjenstand for bredere debatt. I høringsuttalelsen fremhevet NIM blant annet at utarbeidelse av en samlet nasjonal personvernpolitikk kan bidra til å realisere menneskerettighetene bedre. Uten en slik politikk risikerer man at digitalisering skjer på bekostning av personvernet.

#### 1.1.11 RETTSSYSTEMET

I 2023 nedsatte regjeringen et utvalg for å granske Baneheia-saken, Stortinget styrket retten til rettshjelp og saksbehandlingstiden i domstolene ble kortere i første halvår av 2023. Et grunnlovsforslag om å styrke domstolenes uavhengighet ligger til behandling i Stortinget.

### Domstolenes uavhengighet

Den norske rettsstaten har en sterk tradisjon for uavhengige domstoler som samarbeider godt med, og nyter respekt blant, de øvrige statsmaktene. Domstolene har fått en mer sentral rolle i vårt politiske system og setter viktige verdimesse premisser for hva som er akseptabelt i vår rettsstat. En slik rolle krever et sterkt vern av domstolenes uavhengighet, men også domstoler med tilstrekkelig demokratisk legitimitet.

Domstolkommisjonen fremmet i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring en rekke

forslag for å sikre et mer helhetlig vern av domstolenes uavhengighet i Grunnloven, samt styrke vernet i ordi-nær lov. Forslaget kom i lys av rettsstatens tilbakegang i flere europeiske land, der man har sett forsøk på å sikre kontroll over brysomme «motmakter» som den frie pressen og domstolene. NIM avga en høringsuttalelse til rapporten med støtte til forslagene.

Ved utgangen av 2023 lå utredningen fremdeles til behandling i departementet. Grunnlovsforslagene er fremmet som et representantforslag og skal opp til avstemming i Stortinget i løpet av stortingsperioden 2021–2025. NIM mener at disse forslagene bør vedtas, og peker på at det er viktig å bygge ut vernet av domstolens uavhengighet i en tid der uavhengigheten ikke er truet.

#### 1.1.12 SAKSBEHANDLINGSTID I DOMSTOLENE

Saksbehandlingstiden i domstolene har betydning for oppfyllelse av flere menneskerettigheter. Etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 har enhver rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig domstol «innen rimelig tid». Staten har en plikt til å organisere rettssystemet slik at retten til en rettferdig rettergang innen rimelig tid oppfylles. Ut over disse minstekravene har lengden på saksbehandlingstiden uansett stor betydning for den enkeltes reelle mulighet til å få sikret sine menneskerettigheter. Ifølge halvårsstatistikken til Domstoladministrasjonen gikk saksbehandlingstiden betydelig ned i første halvår av 2023. Dette gjaldt særlig i lagmannsrettene. Dette bidrar til en styrking av menneskerettighetene.

### Retts hjelp

Domstolskontroll og hjelp til klager i forvaltningen er viktig for å realisere rettigheter i praksis. Staten kan være forpliktet til å hjelpe enkeltpersoner økonomisk for å sikre en effektiv gjennomføring av retten til domstolsprøving etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1, eller for å sikre retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13. NIM har de siste årene blant annet spilt inn til myndighetene at det er behov for rettshjelp i saker det er holdepunkter for menneskerettighetskremler.

Stortinget vedtok i november 2023 endringer i rettshjelpsloven som innebærer at rettshjelpsordningen vil omfatte flere som har behov for offentlig støttet rettslig bistand enn i dag. Endringene er et nødvendig fremskritt for å sikre en betryggende oppfyllelse av menneskerettighetene.

Samtidig blir det viktig hvordan regjeringen følger opp de andre forslagene i NOU 2020: 5 knyttet til hvilke prioriterte saksområder som dekkes av rettshjelpsloven og i hvilke saker det etter andre lover skal gis gratis retts-hjelp.

## 1.2 NIM anbefaler

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

NIM arbeider med mange menneskerettighets-spørsmål og kommer med konkrete anbefalinger til ansvarlige myndigheter i ulike sammenhenger, blant annet i høringsprosesser. Anbefalingene som presenteres i årsmeldingen viser et lite utvalg av problemstillinger som reiser viktige menneskerettighetsspørsmål, og som NIM mener 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 setter rammer for hvilke anbefalinger NIM fremmer. Noen ganger forutsetter menneskerettighetsforpliktelsene konkrete tiltak fra statene. Ofte etablerer forpliktelsene mer overordnede målsettinger basert på sammensatte helhetsvurderinger. Grunnen er at menneskerettighetskonvensjonene forplikter mange forskjellige stater som har innrettet sine nasjonale systemer på ulike måter, og de rettslige forpliktelsene kan ivaretas gjennom ulike politiske løsninger. NIMs anbefalinger er derfor av noe ulik karakter. Noen av dem forutsetter en bestemt løsning, mens andre gir uttrykk for mer overordnede målsettinger. For å ivareta skillet mellom jus og politikk er NIM tilbakeholden med å komme med anbefalinger om helt konkrete tiltak der menneskerettighetene ikke krever en bestemt løsning.

Samtidig er det NIMs oppgave å peke på områder hvor vi mener det er risiko for brudd, på bakgrunn av relevante menneskerettslige utviklingstrekk. NIM fremmer tidvis også anbefalinger som kan bidra til en styrket realisering av rettigheter, også der dette ikke er uttrykk for klare rettslige forpliktelser. NIM forsøker imidlertid å formulere tydelige skiller mellom anbefalinger basert på optimalisering av praksis, og anbefalinger som knytter seg til risiko for brudd på bindende forpliktelser. I tillegg mener NIM at det er viktig å peke på områder som ikke nødvendigvis er avklart rettslig, men hvor en ser rettsutvikling som skaper risiko for brudd.

### 1.2.1 TVANGSBRUK I ELDREOMSorgen

#### NIM anbefaler

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.

#### Begrunnelse

Eldres rett til helse, autonomi, privatliv og beskyttelse mot nedverdiggende og umenneskelig behandling må sikres bedre. Blant annet utsettes mange sårbare eldre for ulovlig tvangsbruk. Det mener NIM er alvorlig.

Tilsyn, forskning og medieoppslag viser at praktiseringen av tvungen helsehjelp overfor eldre som er sårbare, for eksempel grunnet nedsatt funksjonsevne, inkludert demens, i mange tilfeller ikke er i tråd med menneskerettslige krav. Dette gjelder både ulovlig bruk av tvang og manglende rutiner for vedtak, dokumentasjon og oppfølging.

I 2023 la regjeringen fram sin nye eldrereform. Den adresserer menneskerettslige utfordringer som vold, underernæring og uheldig legemiddelbruk, men mangler tiltak rettet mot ulovlig tvangsbruk i eldreomsorgen.

Menneskerettighetene forbyr ikke tvungen helsehjelp, men oppstiller flere materielle og prosessuelle krav ved bruk av tvang.

Undersøkelser tyder på at praktiseringen av tvungen helsehjelp på sykehjem ofte ikke tilfredsstiller disse kravene. Helsetilsynet har i et landsomfattende tilsyn avdekket at pasientenes samtykkekompetanse og motstand mot behandling ikke alltid blir vurdert, at det ikke alltid iverksettes tiltak for å sikre frivillighet og at det ikke alltid gjøres vedtak når dette er påkrevd. Tilsynet fant også at regelverket om tvungen helsehjelp ikke er tilstrekkelig forstått og innarbeidet i tjenestene, og at det er stort behov for faglige føringer og kompetanseheving.

Ifølge Helsetilsynet bidrar dette til at pasienter blir utsatt for ulovlig tvangsbruk.

I tillegg svekkes pasientenes rettssikkerhet, blant annet klageadgangen, der det ikke fattes vedtak. Flere av funnene samsvarer med funn fra Sivilombudets sykehjemsbesøk i perioden 2020–2022. I januar 2023 avdekket dessuten NRK alvorlige forhold i norsk eldreomsorg i dokumentarserien «Omsorg bak lukkede dører». NIM publiserte en rapport i 2023 hvor det ble vist til at eldres menneskerettighetssituasjon ikke ser ut til å ha bedret seg de siste årene på flere områder.

Det er også mye som tyder på at selve lovverket ikke fullt ut sikrer mot mulige menneskerettighetskrenkninger. Tvangslovutvalget kom i 2019 med flere anbefalinger om hvordan lovverket kan styrkes, men dette lovarbeidet ligger fortsatt til behandling i departementet, og det er uklart når det kommer forslag til lovendringer på dette området.

## 1.2.2 KRISESENTERTILBUD TIL UTSATTE GRUPPER

### NIM anbefaler

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.

### Begrunnelse

Staten har en menneskerettslig plikt til å beskytte enkeltindivider mot vold og overgrep. Dette innebærer en forpliktelse til å tilby et krisesentertilbud som også er tilpasset utsatte grupper. NIM mener dagens krisesentertilbud ikke oppfyller denne forpliktelsen fullt ut.

Vold og overgrep, og særlig vold i nære relasjoner, er både et samfunnsproblem og et menneskerettighetsproblem. I 2023 ble det registrert 35 drapssaker med 38 ofre. Dette er det høyeste drapstallet i Norge på ti år. 17 personer ble drept av en nåværende eller tidligere partner eller kjæreste. Dette er høyere enn snittet de ti siste årene.

Rapporter viser også at forekomsten av vold i nære relasjoner i Norge stadig er høy.

Norges menneskerettslige plikt til å beskytte innbyggerne mot vold og overgrep følger blant annet av EMK, FNs kvinnekonvensjon og Istanbulkonvensjonen. Myndighetene er forpliktet til å sørge for at voldsutsatte har et hjelpetilbud, og Istanbulkonvensjonen krever blant annet at det er tilstrekkelig mange og tilgjengelige krisesentre i landet.

Flere rapporter viser store mangler i dagens krisesentertilbud, særlig for utsatte grupper. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), samt Riksrevisjonen, har pekt på store kommunale forskjeller i krisesentertilbudet og i oppfølgingen av krisesenterloven, samt på at kommunene har utfordringer med å gi spesielt risikoutsatte et tilbud.

Dette mener NIM er alvorlig. Ifølge Partnerdrapsutvalget er det i de fleste partnerdrapssakene registrert partnervold i forkant. Utvalget understreker at krisesentrene er et av de viktigste tilbudene for voldsutsatte, og at de kan være et effektivt virkemiddel i arbeidet med å forebygge partnerdrap.

Norge har fått kritikk fra FNs kvinnekomité og Istanbulkonvensjonens overvåkningsorgan GREVIO fordi krisesentertilbudet er utilstrekkelig. Det mangler for eksempel et eget krisesentertilbud rettet mot den samiske befolkningen. Tilbudet til kvinner med innvandrerbakgrunn og kvinner med funksjonsnedsettelse har mangler, og tilbudet til kvinner i aktiv rus er svært begrenset.

Krisesenterloven pålegger kommunene å sørge for et krisesentertilbud som kan benyttes av voldsutsatte. Dette regelverket skal revideres i 2024. Det er viktig at myndighetene i forbindelse med revisjonen iverksetter effektive tiltak, både lovgivningsmessig og økonomisk, for å sikre et tilstrekkelig og likeverdig krisesentertilbud, med særlig oppmerksomhet rettet mot utsatte grupper.

## 1.2.3 PSYKISK SYKE INNSATTE I FENGSEL

### NIM anbefaler

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.

### Begrunnelse

Innsatte har samme helserettigheter som alle andre, men psykisk syke innsatte får ofte ikke ivare tatt disse rettighetene. Dette kan gi seg utslag i selvmordsforsøk og selvmord, som staten etter menneskerettighetene har en plikt til å både forebygge og etterforske.

NIM har i en årrekke fremmet anbefalinger til myndighetene om innsatte i fengsel.

Disse står fast. Soningsforholdene i norske fengsler medfører en rekke menneskerettighetsutfordringer, særlig knyttet til isolasjon, tvangsbruk og manglende ivaretagelse av personer med utviklingshemming og psykisk syke innsatte.

Problemene har strukturelle og økonomiske årsaker, i tillegg til mangler ved regelverk og retningslinjer. Også mangel på sosial kontakt forsterker utfordringene til innsatte med psykiske lidelser.

Regjeringen har iverksatt flere tiltak og Stortinget har styrket bevilgningene til kriminalomsorgen. Det overordnede problemet kan likevel bare avhjelpes ved at denne gruppen innsatte sikres bedre tilgang på helse tjenester, bedre tilrettelegging av soning, mer sosial kontakt, mer egnet bygningsmasse og mer inngående og løpende vurderinger av soningsdyktighet.

Dette krever langsiktige tiltak og prioriteringer som går utover det kriminalomsorgen kan løse alene.

En særlig utfordring er selvmordsforsøk og selvmord i norske fengsler. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) begikk syv personer selvmord i norske fengsler i 2023.

Antallet selvmordsforsøk i samme periode var 125. Sivilombudet har avdekket klare mangler i både kriminalomsorgens forebygging av selvmord og etterfølgende tilsyn.

Ved selvmordsforsøk og dødsfall i fengsel, der retten til liv kan være krenket, skal myndighetene etter menneskerettighetene sørge for at enten straffeprosessuell



etterforskning eller andre effektive rettsmidler er tilgjengelige for pårørende. Dødsfall skal undersøkes av et uavhengig organ.

Straffegjennomføringsloven fastsetter at Tilsynsrådet kan ta opp saker etter eget tiltak eller etter henvendelser fra innsatte eller pårørende. Tilsynsrådet har imidlertid ikke en lovpålagt plikt til å behandle slike saker. Dette betyr at de nylig vedtatte reglene i straffegjennomføringsloven om tilsyn ikke ivaretar pliktene etter menneskerettighetene fullt ut.

Det bør derfor foreslås regler som sikrer at kriminalomsorgen varsler Tilsynsrådet ved selvmord eller selvmordsforsøk under soning, og at varselet utløser en undersøkelsesplikt for Tilsynsrådet.

#### 1.2.4 KLIMA OG URFOLK

##### NIM anbefaler

Stortinget må sikre at samenes rett til kulturutøvelse blir ivaretatt 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.

##### Begrunnelse

Staten må sikre retten til et levelig miljø etter Grunnloven § 112. Samtidig må ikke det grønne skiftet føre til brudd på urfolks rett til kulturutøvelse etter Grunnloven § 108 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27.

Forskning viser at klimaendringene i arktiske strøk går mer enn tre ganger raskere enn ellers i verden. Dette rammer urfolk og deres rett til kulturutøvelse hardt fordi kulturutøvelsen er tett sammenvevd med, og avhengig av, klima og natur.

Dermed er klimakrisen også en urfolkrettighetskrise fordi den ødelegger naturgrunnlaget for kulturutøvelsen. Dette gjelder for eksempel reindrift, gjennom blant annet økt hyppighet av beitekriser.

Urfolk har et menneskerettslig vern mot inngrep som bryter med deres rett til kulturutøvelse. Dette følger blant annet av SP artikkel 27, som har forrang i norsk rett.

I Fosen-saken fant Høyesterett at denne bestemmelsen var krenket. Læring fra denne saken bør danne grunnlag for tiltak som kan forhindre nye slike saker. Urfolks rett til effektiv deltakelse i planprosesser gjennom konsultasjoner er en forutsetning for ivaretagelse av disse rettighetene.

Myndighetene har en plikt til å iverksette tilpassningstiltak for å sikre menneskerettighetene. Dette medfører en plikt til å bøte på vesentlige negative virk-

ninger for kulturutøvelsen som forårsakes av klimaendringene allerede nå.

Praksis fra FNs menneskerettighetskomité viser at det fortsatt er uavklart hvilke plikter myndighetene har etter SP til å også avverge klimakrisen gjennom utslipp-skutt, men den naturvitenskapelige realiteten er at det på sikt vi bli svært vanskelig å iverksette tilstrekkelige tiltak for å tilpasse samisk kulturutøvelse til klimaendringene om man ikke når 1,5-gradersmålet.

#### 1.2.5 MENNESKERETTIGHETER OG NY TEKNOLOGI

##### NIM anbefaler

Teknologiutviklingen og fremveksten av kunstig intelligens (KI) krever omfattende, gjennomgripende og løpende innsats for å verne om menneskerettighetene. Det krever innsats i form av juridisk forskning, utvikling av institusjoner, koordinering av tilsynsordninger samt tiltak for å styrke innovasjon.

Stortinget bør derfor be regjeringen om å prioritere utredning om og forskning på hvordan menneskerettighetene kan ivaretas når det offentlige implementerer regler om KI, og når KI brukes.

##### Begrunnelse

I 2023 fikk KI for alvor sitt gjennombrudd. Selv om en økende andel av befolkningen har glede av ny teknologi og KI, utfordrer dette menneskerettighetene på ulike måter: Avansert desinformasjon kan svekke ytringsfriheten blant annet fordi vi ikke lenger kan skille mellom menneskeskapt og maskinskapt informasjon.

KI kan bidra til diskriminering gjennom å forsterke eksisterende fordommer eller skape nye skillelinjer. Dertil kommer at KI har et uoverskuelig potensiale for å krenke retten til personlig integritet, privatliv og personvern.

Den raske teknologiutviklingen gir stadig større makt til selskapene som utvikler og drifter vår digitale infrastruktur. Hittil har teknologiselskapene fått sette rammene for den digitale aktiviteten i sosiale medier.

Siden 2020 har EU tatt en ledende regulatorisk rolle, og på tampen av 2023 ble Europaparlamentet og Rådet for Den europeiske union enige om verdens første lov om regulering av KI med utgangspunkt i en risikobasert tilnærming. Europarådet arbeider også med en ramme-konvensjon om KI og menneskerettigheter. Slike regler vil bidra til å beskytte både ytringsfriheten, personvernet og diskrimineringsvernet, men det er usikkert når og hvordan de vil bli gjennomført i Norge.

Etter NIMs syn er det et betydelig «etterslep» når det gjelder vurdering av hvordan regelverkene effektivt bør implementeres i Norge. Etablering av et digitaliseringsdepartement er positivt og et godt utgangspunkt for å iverksette dette arbeidet.

EUs regler oppstiller flere institusjonelle krav som fordrer strukturell tenkning knyttet til ulike tilsynsorganers oppgaver, mandater og ressurser og samordning dem imellom.

Gode kontrollmekanismer er en forutsetning for god menneskerettslig etterlevelse.

Det er også krevende å skaffe oversikt over både til-siktede og utilsiktede virkninger av KI og hvordan KI er regulert. Når KI-regler skal implementeres i Norge, vil de virke inn i et komplekst internasjonalt rettslig lappeteppe, som består av allerede vedtatte regler om plattform-selskaperens ansvar, kombinert med vanskelige og fragmenterte personvernregler, samt menneskerettslige regler etter EMK og EØS-retten.

Nye regler krever omfattende arbeid med tilrettelegging og implementering, i et landskap som er svært uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. Det er ikke gitt at alle teknologireglene som er utviklet for å implementeres i samtlige av EUs medlemsstater gir den optimale løsningen for den norske virkeligheten. Så vidt NIM forstår er dette kompliserte arbeidet i beste fall i en svært tidlig fase.

Regjeringen har kunngjort at den vil satse på forskning på KI og digital teknologi, og at den har satt av betydelige midler til dette. Det er angitt at forskningen vil ha tre hovedspor: konsekvenser for samfunnet, teknologien i seg selv, og bruk av teknologien for innovasjon for næringsliv og offentlig sektor.

### 1.2.6 TIDLIGERE ANBEFALINGER

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

Mange av utfordringene som NIM har pekt på er løst eller det er iverksatt 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 en bestemt løsning, mens andre gir uttrykk for mer overordnede målsettinger. Det vil derfor ikke alltid være mulig å eksplisitt ta stilling til oppfølging. NIM beskriver kort utvikling knyttet til de enkelte anbefalingene der NIM kjenner til myndighetenes oppfølging eller håndtering, med forbehold om at det kan være andre forhold eller prosesser som NIM ikke kjenner til.

### Oppfølging av NIMs anbefalinger fra 2022

#### Reparasjon av menneskerettighetskrenkelse i Fosen-saken

##### Anbefaling

Stortinget bør be regjeringen om å raskt reparere menneskerettighetskrenkelsen som er fastslått av Høy-

esterett i Fosen-dommen, i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser.

##### Utvikling

Etter demonstrasjoner og stort mediefokus vinteren 2023, halvannet år etter at dommen falt i Høyesterett, beklaget regjeringen i 2023 til reineierne på Fosen for menneskerettighetsbruddet som tillatelsene til vindkraftutbyggingen hadde medført.

Regjeringen initierte også en meklingsprosess mellom utbyggerne og de to siidaene på Fosen. For Sør-Fosen sijte ble det inngått en avtale om erstatningsområder og økonomisk kompensasjon helt på tampen av året. For Nord-Fosen siidas vedkommende var saken ved årsskiftet fortsatt ikke løst.

Regjeringen kom i desember 2023 med en ny tiltakspakke for reindrift og energi hvor det vurderes flere tiltak, som reindriften medvirkning i arealprosesser, raskere avklaring av konsesjoners gyldighet og konsekvensutredninger. Det er viktig at slike prosesser fremover bygger på god forankring i det samiske samfunnet og gode konsultasjonsprosesser.

#### Barn og ulovlige rusmidler

##### Anbefaling

Stortinget bør be regjeringen om å sørge for at forebyggings- og behandlingsreformen på rusfeltet sikrer at barn som bruker rusmidler har et hjelpetilbud som ivaretar deres rettigheter etter FNs barnekonvensjon.

Reformen må være menneskerettighetsbasert og ivareta barns særlige rettigheter som hensynet til barnets beste, barns rett til privatliv, helse og utvikling samt barns rett til å bli hørt.

##### Utvikling

Regjeringen har varslet at den vil legge fram en forebyggings- og behandlingsreform på rusfeltet i 2024. Ifølge regjeringen vil reformen ha et menneskerettighetsperspektiv og det vil igangsettes et nasjonalt program for rusforebyggende arbeid blant barn og unge. Programmet skal bidra til å implementere kunnskapsbaserte verktøy og metodikk hos aktører med ansvar for rusforebygging.

#### Hatefulle ytringer og hets

##### Anbefaling

Stortinget bør be regjeringen om å iverksette langsiktige og systematiske tiltak for å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer og hets mot blant annet samer, nasjonale minoriteter og andre utsatte grupper.

NIM foreslår følgende tiltak:

- sikre registrering og lik behandling av saker om hatefulle ytringer/hets i alle politidistrikter og videreutvikle statistikk og analyser av anmeldte tilfeller

- opprette et lavterskeltilbud for å melde inn og registrere hatefulle ytringer/hets
- revidere straffeloven § 185
- inkludere urfolk og nasjonale minoriteter i nye eller eksisterende handlingsplaner

### Utvikling

NIM er ikke kjent med at politidistriktene har begynt å samle inn og publisere statistikk om anmeldte tilfeller av hatkriminalitet, men ytringsfrihetskommisjonens forslag om å revidere straffeloven § 185 ligger til behandling i departementet.

Regjeringen lanserte i 2023 en handlingsplan mot rasisme og diskriminering som skal gjelde ut 2027. I handlingsplanen varslet regjeringen at den i løpet av 2024 vil utarbeide en egen handlingsplan mot hets og diskriminering av samer. I tillegg er det bestemt at det skal utarbeides nye handlingsplaner mot diskriminering av og hat mot muslimer og mot antisemittisme, ettersom de eksisterende planene utgikk i 2023. I handlingsplanen mot rasisme og diskriminering annonserte regjeringen også at det skal igangsettes en gjennomgang av verktøy på likestillings- og diskrimineringsområdet for å se om de i tilstrekkelig grad sikrer et tilgjengelig lavterskeltilbud.

### Soningsforhold for innsatte med utviklingshemming

#### Anbefaling

Stortinget bør be regjeringen om å redegjøre for, og komme med forslag til, lovendringer om hva slags soningsforhold utviklingshemmede skal ha. Det bør foreslås regler om hvordan utviklingshemmede i norske fengsler skal kartlegges og hvordan soningen skal tilrettelegges for denne gruppen.

#### Utvikling

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomføre en bred evaluering av forvaring, overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg. Utvalget skal utrede hvordan innsattes helse, særlig med vekt på alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming, best kan ivaretas under varetekt, straffegjennomføring og ved tilbakeføring til samfunnet. Utvalget skal etter planen levere sin rapport 1. september 2024.

### Kommuners menneskerettighetsansvar

#### Anbefaling

Stortinget bør be regjeringen om å utrede hvordan kommunenes gjennomføring av menneskerettighetene kan styrkes, herunder vurdere hvilke styringsverktøy som er egnet til å anskueliggjøre kommunenes menneskerettighetsansvar på ulike områder. Dette kan for eksempel være kompetanseheving, regelverksendringer, ressurstilføring eller organisatoriske grep.

### Utvikling

Stortinget har foreløpig ikke bedt om en slik utredning, og NIM vil fortsette å følge opp denne anbefalingen.

NIM redegjør i årsmeldingen også for utvikling knyttet til enkelte anbefalinger fremmet i perioden 2020-2021.

## 1.3 Menneskerettigheter i Høyesterett, EMD og FN

### 1.3.1 MENNESKERETTIGHETER I HØYESTERETT I 2023

I 2023 behandlet Høyesterett 83 saker i avdeling og to saker i plenum. De 85 sakene fordelte seg på 53 sivile saker og 32 straffesaker.

NIMs gjennomgang viser at Høyesterett substansielt tok stilling til menneskerettighets spørsmål i 16 dommer i 2023. Avgjørelsene fordelte seg på fem sivile saker og elleve straffesaker. For begge sakstypene sett under ett utgjør disse cirka 19 pst. 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 2023 er trenden den samme, og den private part fikk medhold i fire av 16 avgjørelser.

### 1.3.2 EMD OG NORGE – EN HISTORISK OVERSIKT

I 2023 avsa EMD tre dommer mot Norge. Totalt var det ni barnevernssaker som ble avgjort i disse tre dommene, hvor Norge i alle sakene ble dømt for å ha krenket menneskerettighetene. Totalt har EMD avsagt 73 dommer mot Norge, og staten har blitt dømt i 47 av disse.

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

EMD har avsagt 73 dommer mot Norge. Den første av disse ble avsagt i 1990. I 47 av dommene – det vil si 64

pst. – har EMD konkludert med at Norge har krenket en eller flere menneskerettigheter. Som nevnt har domstolen mottatt over 2 400 klager mot Norge, hvorav de alle fleste har blitt avvist.

I 2023 ble Norge dømt i ni saker som ble behandlet sammen i tre dommer. EMD fant krenkelse av EMK artikkel 8 om retten til familieliv i disse sakene som handlet om adopsjon etter omsorgsovertakelse. Et gjennomgående tema i sakene var at domstolen mente det ikke ble lagt tilstrekkelig vekt på at omsorgsovertakelsen skulle være midlertidig og at den biologiske familien skulle gjenforenes, og at det ikke var iverksatt tilstrekkelige tiltak for å bevare familieband i den utstrekning det med rimelighet lot seg gjøre. EMD viste til prinsippene i Strand Lobben-saken i alle dommene og understreket at adopsjon bare skal skje under «exceptional circumstances».

I kapittel 3 i årsmeldingen gis en grundig omtale av Menneskerettigheter i Høyesterett, EMD og FN, herunder en historisk oversikt.

## 1.4 Høringsuttalelser, innspill og rapporter

I kapittel 4 i årsmeldingen gjennomgås NIMs høringsuttalelser, innspill og rapporter i 2023.

NIM har avgitt over 60 høringsuttalelser, innspill og brev til regjeringen, Stortinget og andre instanser. NIM sendte også flere innspill til internasjonale overvåkningsorganer og lanserte fem nye rapporter. I tillegg leverte NIM tredjepartsinnlegg i tilknytning til to pågående saker i Høyesterett.

## 1.5 NIMs formidlingsarbeid

I kapittel 5 i årsmeldingen presenteres NIMs formidlingsarbeid i 2023. NIM har som oppgave å informere om menneskerettighetene og fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene. Dette innebærer omfattende møte- og foredragsvirksomhet, tilstedeværelse i mediene og høy produksjon av innhold til egne kanaler.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg viser til Dokument 6 (2023–2024) Melding for

året 2022 fra Norges institusjon for menneskerettigheter. Komiteen vil videre bruke forkortelsen NIM.

Komiteen viser til at NIM i korte trekk omtaler menneskerettighetsåret 2023 og sentrale utviklingstrekk på menneskerettighetsfeltet. Komiteen noterer seg at NIM løfter frem en rekke problemstillinger innenfor temaer som barn og familie, fengsel og arrest, vold og overgrep, likestilling og diskriminering, eldres rettigheter, klima, urfolk og nasjonale minoriteter, asyl og innvandring, ytringsfrihets- informasjons- og demonstrasjonsfrihet, privatliv, personvern og ny teknologi og rettssystemet.

Komiteen viser til at NIM har følgende anbefalinger i årsmeldingen:

Om tvangsbruk i eldreomsorgen:

«Stortinget bør be regjeringen om å iverksette tiltak for å sikre at all tvungen helsehjelp i eldreomsorgen utføres 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.»

Om krisesentertilbud til utsatte grupper:

«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.»

Om psykisk syke i fengsel:

«Stortinget må sikre ivaretagelse av menneskerettighetene til innsatte med psykiske lidelser i norske fengsler gjennom systematiske tiltak.

Stortinget bør be regjeringen om å fremme lovforslag om at selvmordsforsøk og selvmord i fengsel skal undersøkes av Tilsynsrådet for kriminalomsorgen.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Fremskrittspartiet, viser til at NIM har følgende anbefalinger i årsmeldingen om klima og urfolk:

«Stortinget må sikre at samenes rett til kulturutøvelse blir ivaretatt 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 graders målet for å hindre forverring av klimaendringene i Sæpmi.»

Komiteen viser til at NIM har følgende anbefalinger i årsmeldingen om menneskerettigheter og ny teknologi:

«Teknologiutviklingen og fremveksten av kunstig intelligens (KI) krever omfattende, gjennomgripende og løpende innsats for å verne om menneskerettighetene. Det krever innsats i form av juridisk forskning, utvikling av institusjoner, koordinering av tilsynsordninger samt tiltak for å styrke innovasjon.

Stortinget bør derfor be regjeringen om å prioritere utredning om og forskning på hvordan menneskerettighetene kan ivaretas når det offentlige implementerer regler om KI, og når KI brukes.»

I tillegg viser rapporten til utviklingen i anbefalinger fra årsrapporten 2022:

#### *Fosen-saken*

Regjeringen kom i desember 2023 med en ny tiltakspakke for reindrift og energi og det er kommet til enighet med Sør-Fosen sjette før nyttår. Etter nyttår er det kommet til enighet med begge sidaene som var part i saken.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Fremskrittspartiet, viser til anbefalingen fra årsrapporten i 2022 om at det er viktig at slike prosesser framover bygger på god forankring i det samiske samfunnet og gode konsultasjonsprosesser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne er glade for enigheten mellom staten og sidaene i Fosen-saken. Disse medlemmer påpeker likevel det svært alvorlige i at et menneskerettighetsbrudd fikk pågå i så lang tid. Disse medlemmer viser til at komiteen har oppfølging av denne problemstillingen til behandling i en egen sak.

#### *Barn og ulovlige rusmidler*

Regjeringen har varslet en forebyggings- og behandlingsreform på rusfeltet i 2024 som ifølge regjeringen vil ha et menneskerettighetsperspektiv og det vil bli igangsatt et nasjonalt program for rusforebyggende arbeid blant barn og unge.

#### *Hatefulle ytringer og hets*

NIM er ikke kjent med at politidistriktene har begynt å samle inn og publisere statistikk om anmeldte tilfeller av hatkriminalitet, men ytringsfrihetskommisjonens forslag om å revidere straffeloven § 185 ligger til behandling i departementet. Det er lansert en hand-

lingsplan mot rasisme og diskriminering som skal gjelde ut 2027 og regjeringen har varslet at den i løpet av 2024 vil legge fram en handlingsplan mot hets og diskriminering av samer.

#### *Soningsforhold for innsatte med utviklingshemming*

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomføre en bred evaluering av forvaring, overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg.

#### *Kommuners menneskerettighetsansvar*

Stortinget har ikke til nå bedt om en slik utredning og NIM vil fortsette å følge opp denne anbefalingen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne mener det er svært viktig at NIMs anbefalinger blir gjenstand for grundig politisk behandling. Disse medlemmer mener det er innenfor mandatet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som ansvarlig komité for Stortingets behandling av NIMs årsmelding, å fremme anbefalingene som forslag hvis de ikke følges opp tilfredsstillende på andre måter. Disse medlemmer viser til at det har vært ulik grad av oppfølging av fjorårets anbefalinger. Disse medlemmer vil følge med på hvordan fagkomiteene følger opp årets anbefalinger, og forbeholder seg muligheten til å fremme forslag i forbindelse med behandlingen av neste års årsmelding i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Disse medlemmer viser til at NIM i årsmeldingen peker på fortsatt kritikkverdige forhold på Trandum utlendingsinternat. Situasjonen på Trandum har også blitt kritisert av Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet og av Sivilombudet. Kritikken handler blant annet om at interneringen har et for fengselslignende preg, rutinemessig innlåsing på celler og kroppsvisitasjoner, som Tilsynsrådet mener bryter med menneskerettslige krav. Disse medlemmer mener situasjonen på Trandum må forbedres, og ser positivt på at NIM følger med på utviklingen.

### **3. Komiteens tilråding**

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

vedtak:

Dokument 6 (2023–2024) – Menneskerettighetene i Norge 2023 – NIMs årsmelding – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 21. mai 2024

**Peter Frølich**

leder

**Kari Henriksen**

ordfører





