

Utenriksdepartementet

Dato:

27. september 2017

Deres referanse:

17/7497

Høringsuttalelse til Utenriksdepartementet om ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Utenriksdepartementet med høringsfrist 29. september 2017.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ Nasjonal institusjon skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene.²

Det inngår i NIMs mandat å oppfordre staten til å ratifisere menneskerettslige traktater.³ For det generelle ratifikasjonsspørsmålet, som vi behandler nedenfor under punkt 2, vil vi derfor trekke frem forhold som taler for norsk ratifikasjon. For øvrig vil vi i denne høringsuttalelsen knytte enkelte merknader til tolkningserklæringen til konvensjonen artikkel 20 nr. 1 jf. 18 (punkt 3), individklageordningen (punkt 4) og nasjonale institusjoners rolle (punkt 5).

2. Generelt om ratifikasjonsspørsmålet

Departementet etterlyser innspill til om Norge bør ratifisere FN konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning («CED»). NIMs standpunkt er at Norge bør ratifisere konvensjonen.

Det er klart at det i norsk rett allerede er et konstitusjonelt vern mot tvungne forsvinninger, slik det er definert i CED art. 2. Vi har også effektive kontroll- og håndhevingsmekanismer. Slik vi ser det er det praktisk viktigste argumentet for ratifikasjon at det kan bidra til styrket rettighetsbeskyttelse internasjonalt:

¹ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 («NIM-loven») § 1, 2. ledd.

² NIM-loven § 3, 1 ledd, bokstav b; Innst. 216 L (2014-2015) s. 3.

³ NIM-loven § 3, jf. Innst. 216 L (2014-2015) s. 2 og Paris Principles *Competence and responsibilities*, nr. 3.

- Gjennom ratifikasjon medvirker Norge til utbredelse av konvensjonen, blant annet til stater som ikke allerede har et effektivt vern mot hemmelig og ulovlig frihetsberøvelse, eller hvor slik frihetsberøvelse er et reelt problem. Tvungne forsvinninger har vært et prioritert tema i FN siden Generalforsamlingens resolusjon 33/173 av 1978. At problemet har vedvarende aktualitet gjenspeiles av den senere etableringen av arbeidsgruppen for tvungne forsvinninger i 1980 og FNs påfølgende erklæring om tvungne forsvinninger av 1992, samt CED som ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006. Tvungne forsvinninger er fortsatt et betydelig problem i dag.⁴
- Tvungne forsvinninger innebærer ikke bare et brudd på menneskerettighetene, men kan også anses som en forbrytelse mot menneskeheten etter internasjonal strafferett.⁵ Ratifikasjon av konvensjonen vil derfor også kunne bidra til å støtte opp om det internasjonale strafferettssystemet, som igjen skal bidra til å beskytte folk mot de mest alvorlige formene for overgrep.
- Internasjonalt har Norge hatt et særlig engasjement for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere, som enkelte steder i verden risikerer represalier i form av den type inngrep konvensjonen beskytter mot.
- Ratifikasjon av CED bidrar til å understøtte den internasjonale tilslutningen til FNs kjernekonvensjoner. Dette bidrar igjen til å realisere Norges utenrikspolitiske målsetning om å støtte opp om FNs menneskerettighetssystem.

Vi viser også til at konvensjonen angår «individets frihet», samt «rettsstat og rettsikkerhet», som er prioriterte områder for statens utenrikspolitiske arbeid med å styrke etterlevelsen av menneskerettighetene.⁶

Særlig på bakgrunn av det forannevnte mener NIM at Norge bør ratifisere CED. For øvrig tilslutter vi oss de grunner som er fremholdt i høringsnotatet.

⁴ Se bl.a. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Enforced or Involuntary Disappearances, Fact Sheet No. 6/rev.3*, Geneve 2009, s. 2 og Human Rights Council, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (A/HRC/36/39)* 2017.

⁵ Human Rights Council, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances – General Comments on enforced disappearance as a crime against humanity (A/HRC/13/31)* 2009, s. 10-11; Rome statute art. 7 para. 1 og Straffeloven 2005 § 102, første ledd, bokstav i.

⁶ Meld. St. 10 (2014-2015) s. 9.

3. Tolkningserklæringen til konvensjonens artikkel 20 nr. 1 jf. artikkel 18

NIM er usikker på holdbarheten av den foreslåtte tolkningserklæringen til CED art. 20 og 18.

Den erklærte forståelsen er for det første vanskelig å harmonere med ordlyden i art. 20 nr. 1. Utgangspunktet der er at retten til informasjon som følger av art. 18 kun kan begrenses «on an exceptional basis», hvor det er «strictly necessary» og følger av lov. Dette kan vanskelig leses på annen måte enn at retten til informasjon kun kan begrenses hvis det *unntaksvis er strengt nødvendig*. Utover disse tilfellene skal det gis informasjon som foreskrevet i art. 18.

Forslaget til tolkningserklæring bygger på at det generelt ikke skal gis informasjon som er underlagt internrettslig taushetsplikt med mindre den frihetsberøvede samtykker. Taushetsplikten må antas å omfatte at noen er frihetsberøvet, og dermed de fleste informasjonstyper som er angitt i CED artikkel 18, samt helseopplysninger. Den erklærte forståelsen er altså at unntaket fra innsynsretten gjelder generelt, og ikke bare unntaksvis. Den medfører at personer med legitim interesse i informasjon som praktisk hovedregel ikke har *rett* til innsyn etter CED artikkel 18.

Dette passer mindre godt med ordlyden i CED artikkel 20 nr. 1, jf. artikkel 18, hvoretter den klare hovedregelen er at det skal gis informasjon, med mindre det i særlige unntakstilfeller er strengt nødvendig at informasjon ikke gis.

For det andre viser vil til konvensjonens formål. Et sentralt virkemiddel for å avdekke tvungne forsvinninger er at personer med legitim interesse, nærstående, advokater, mv. får informasjon om frihetsberøvelser. Den erklærte forståelsen innebærer en vesentlig svekking av dette virkemiddelet. Også dette kan tilsa at forslaget til tolkningserklæring står i et tvilsomt forhold til konvensjonen.

Det er uheldig hvis Norge med denne, eller en tilsvarende tolkningserklæring, bidrar til å etablere en internasjonal praksis som også kan påberopes av stater der tvungne forsvinninger er et reelt problem. Det vil kunne føre til en uthuling av et sentralt virkemiddel for realiseringen av konvensjonens formål.

- NIM mener at departementet bør revurdere forslaget til erklært forståelse av CED artikkel 20 nr. 1 jf. artikkel 18.

Hvis den foreslåtte tolkningserklæringen legges til grunn bør formålet med innsynsretten i artikkel 18 likevel ivaretas så langt som mulig. Innenfor rammen av tolkningserklæringen kan følgende prosessuelle virkemidler bidra til å opprettholde formålet:

- Den som er frihetsberøvet må forelegges innsynsbegjæringen på en måte som sikrer at vedkommende har grunnlag for å ta en informert beslutning om samtykke skal gis.
- Det må sikres notoritet rundt foreleggelsen av begjæringen overfor den frihetsberøvede, og vedkommendes beslutning om å gi samtykke eller ikke.

Disse forslagene kan ses i sammenheng med retten til effektivt rettsmiddel i CED artikkel 20, nr. 2. Hvis denne retten påberopes av noen med legitim interesse bør det kunne fremlegges dokumentasjon som viser at den frihetsberøvede frivillig har nektet samtykke. I motsatt fall bør innsynsbegjæringen etterkommes. Det vises til at det fremgår i CED artikkel 20 nr. 2 at retten til effektivt rettsmiddel «may not be suspended or restricted in any circumstances».

4. Individklageordningen

I høringsnotatet punkt 1.3 fremkommer det at spørsmålet om tilslutning til individklageordningen ikke behandles i høringen, og at dette spørsmålet vil bli behandlet senere.

NIM oppfordrer departementet til å redegjøre for hvorfor dette spørsmålet ikke behandles nå. Ved fremleggelse av proposisjon til Stortinget mener vi det er naturlig at departementet opplyser om hvordan spørsmålet skal følges opp.

Ettersom tvungne forsvinninger i hovedsak forestås av stater hvor den nasjonale rettighetsbeskyttelsen er lite effektiv, spiller internasjonale overvåkingsmekanismer en spesielt viktig rolle. For å effektivisere vernet mot tvungne forsvinninger, mener NIM at Norge bør gi sin tilslutning til individklageordningen. Det vises også til at komiteen i en viss utstrekning uansett har kompetanse til å behandle enkeltsaker.

5. Særlig om nasjonale menneskerettighetsinstitusjoners rolle

Vi gjør oppmerksom på at CED-komiteen har fremhevet viktigheten av samarbeid mellom komiteen og nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner for gjennomføringen av konvensjonen nasjonalt og internasjonalt. Om nasjonale institusjoners rolle overfor komiteen og for gjennomføringen av konvensjonen, viser vi til *Committee on Enforced Disappearances The relationship of the Committee on Enforced Disappearances with national human rights institutions (CED/C/6) 2014*.

Vennlig hilsen

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter F. Wille

Direktør

Kristian Reinert Haugland Nilsen

Seniorrådgiver