

Notat

Norges nasjonale institusjon
for menneskerettigheter

Til: Stortingets utenriks- og forsvarskomite
Fra: Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, ved direktør Petter Wille, og seniorrådgiver Stine Langlete
Kopi:
Dato: 10. november 2016
Emne: Skriftlig innspill til stortingshøring

Skriftlig innspill til høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomite om Meld.St. 39 (2015-2016) Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

Vi viser til Stortingets hjemmesider med frist 10. november for å inngi skriftlig notat med hovedsynspunkter.

Vårt skriftlige notat er inntatt på de to påfølgende sidene.

Vi takker for anledning til å delta på høringen.

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter



Petter Wille

Direktør



Stine Langlete

Seniorrådgiver

1. Innledning

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («Nasjonal institusjon») er et uavhengig offentlig organ, organisert under Stortinget. Vi har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ For å oppfylle dette mandatet, skal Nasjonal institusjon blant annet gi råd til Stortinget i lovgivningsprosesser.²

I Meld.St. 39 (2015-2016) går regjeringen inn for at Norge ikke skal tilslutte seg individklageordningene til FNs konvensjoner for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter («ØSK»), barnets rettigheter («BK») og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne («CRPD»).

I anledning den muntlige høringen om ratifiseringen den 17. november 2016, inngir Nasjonal institusjon med dette våre tre hovedargumenter for hvorfor Norge bør ratifisere de tre tilleggsprotokollene.

2. Hovedargument: Eksempelets makt

For Norge har det lenge vært en konsistent utenrikspolitisk målsetning å styrke den internasjonale gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig innenfor FN-systemet.³ En forutsetning for måloppnåelsen er effektive gjennomføringsmekanismer, som i mange stater er dårlig utbygd på nasjonalt nivå. Svak nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene skaper et større behov for overnasjonal behandling av enkeltsaker. Individklageordninger er en viktig del av den internasjonale overvåkningen med at statene gjennomfører sine konvensjonsforpliktelser.

En norsk tilslutning til FN-komiteenes individklageordninger bidrar til internasjonal styrking av menneskerettighetene. Ved eksempelets makt underbygges Norges legitime grunnlag for å utøve konkret politisk press mot stater hvor behovet for overnasjonale individklageordninger er stort.

3. Hovedargument: Overdreven bekymring for innsnevring av nasjonalt handlingsrom

I stortingsmeldingen argumenteres det for at *«uttalelsene vil kunne føre til økt rettsliggjøring og begrensinger i norske myndigheters handlingsrom dersom komiteen overprøver de nasjonale myndighetenes vurderinger og norske domstoler legger komiteens tolkninger til grunn»*.⁴ Nasjonal institusjon mener at dette er en overdreven bekymring.

For det første vil en eventuell innsnevring prinsipielt skyldes at Norge allerede er tilsluttet konvensjonene, og ikke skyldes en tilslutning til konvensjonenes protokoller for individklageordninger. En individklageordning vil ikke medføre nye materielle forpliktelser, men bare innebære en ny form for overnasjonal kontroll med at rettighetene i ØSK, BK og CRPD etterleves i Norge.⁵

¹ NIM-loven § 1, 2 ledd.

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

³ Senest i stortingsmelding nr. 10 (2014-2015), *«Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken»*.

⁴ Meld.St. 39 s. 65

⁵ Larsen kap. 5 med videre henvisninger til de to andre utredningene for hhv. ØSK og BK, Harborg og Elgesem.

For det andre har ikke FN-komiteenes uttalelser⁶ rettskraftvirkning i Norge. Det betyr at norske myndigheter kan la være å følge uttalelsene dersom de er uenige i dem. I slike tilfeller vil det være viktig å ha en dialog med komiteen for blant annet å oppklare eventuelle misforståelser, fremme sitt syn på tolkningen av bestemmelser, herunder om skjønnsmargin, samt andre spørsmål som er avgjørende for saken.⁷

For det tredje er domstolenes metode for å bestemme en uttalelser rettskildevirkning verken ukjent eller kontroversiell. Høyesterett bedømmer spørsmålet om en uttalelser rettskildevirkning etter fastsatte prinsipper. Utgangspunktet er at en uttalelse er relevant som rettskilde. Konvensjonens status i norsk rett, type uttalelse, hvor klar uttalelsen er, i hvilken grad uttalelsen er forankret i konvensjonsteksten, om den er sammenlignbar med norske forhold osv. er alle i mer eller mindre grad avgjørende for den konkrete uttalelsens rettskildevirkning.⁸ Selv om man ikke alltid kan forutse resultatet i en sak for Høyesterett, baserer resultatet seg altså på anerkjente rettskildefaktorer. Nasjonal institusjon er av den oppfatning at Høyesterett er konsekvente og nøkterne i sine tolkninger.

For det fjerde er Norge allerede tilsluttet individklageordninger etter fire FN-konvensjoner på menneskerettighetsområdet, og vi har hatt svært få klager mot Norge.⁹ På side 20 i meldingen er det en gjennomgang som viser at det kun er i seks saker hvor komiteene har konkludert med at vedkommende konvensjon var krenket. To klagesaker har medført lovendringer.

Det er også hevdet at de tre konvensjonene det her er snakk om inneholder til dels vage bestemmelser som ikke er egnet til internasjonal klagebehandling. At enkelte bestemmelser er mer generelt utformet enn det som er vanlig i nasjonale lover, er ikke spesielt for de konvensjonene det her er snakk om, men noe som kjennetegner internasjonale konvensjoner generelt. Dette gjelder også de fire FN-konvensjonene hvor Norge har sluttet seg til individklageordninger.

Det er Nasjonal institusjons oppfatning at det nasjonale handlingsrommet ikke vil bli berørt i den grad stortingsmeldingen synes å legge til grunn.

4. Hovedargument: Reform av FNs konvensjonsorganer

I stortingsmeldingen uttaler regjeringen at den vil fortsette arbeidet med å styrke FNs konvensjonsorganer, blant annet som ledd i oppfølgingen av resolusjon 68/268.¹⁰

Nasjonal institusjon mener at i den grad man fra norsk hold mener at det er svakheter ved komiteene¹¹, vil en full tilslutning øke berettigelsen av det norske bidraget til og innflytelsen i dette reformarbeidet, for å bidra til å øke kvaliteten på komiteenes arbeid.¹² En tilslutning gir Norge en mulighet til å styrke organene slik at de blir mer effektive gjennomføringsmekanismer. En slik rolle er i tråd med våre utenrikspolitiske målsetninger.

⁶ Det finnes i hovedsak tre typer uttalelser: Concluding Observations, General Comments og individklagesaker. Uttalelsene kan inneholde anbefalinger til statene både i individklagesaker og på systemisk nivå, samt tolkningsuttalelser.

⁷ Eksempelvis har danske myndigheter en fast prosedyre der den kommenterer komiteenes anbefalinger, også dersom de er uenige med uttalelsen.

⁸Jf. blant annet se Rt. 2015 s. 1388, Rt. 2012s. 1985, Rt. 2009 s. 1261 og Rt. 2008 s. 1264

⁹ Se Meld.St.39 s. 19

¹⁰ Meld.St. 39 s. 67, se også s. 13

¹¹ Meld. St. 39 kap 6, kap. 7 og kap. 8, se også s. 65-66

¹² Se også Meld. St. 39 kap. 2.2.4 og kap. 5.3 for informasjon om noe av det arbeidet Norge allerede gjør på dette punktet.

