

Innst. O. nr. 51.

(1998-99)

Innstilling frå justiskomiteen om lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Ot.prp. nr. 3 (1998-99).

Til Odelstinget.

1. HOVUDINNHALDET I PROPOSISJONEN

I proposisjonen vert det gjort framlegg om ein ny lov om styrking av menneskerettane i norsk rett. Loven fastset at den europeiske menneskerettskonvensjon og dei to FN-konvensjonane om høvesvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettar og sivile og politiske rettar, skal gjelde som lov i den grad dei er bindande for Noreg. Loven vil styrke dei inkorporerte konvensjonane si formelle stilling i norsk rett, og vil i første rekke å få ein signaleffekt. Etter lovframlegget skal reglar i dei inkorporerte konvensjonane ved motstrid gå føre reglar i annan norsk lovgjeving.

I proposisjonen vert det gjort greie for ein del tiltak som saman med loven kan bidra til å styrke kunnskapen om menneskerettskonvensjonane, og sikre at det blir teke omsyn til konvensjonane i lovførebuingssprosessen og i forvaltninga si verksemd elles.

2. BAKGRUNNEN FOR FORSLAGET

Justisdepartementet oppnevnte i 1989 eit utval til å vurdere og leggje fram forslag om innarbeiding av sentrale menneskerettskonvensjonar i norsk lov. Utvalet si utgreiing er trykt som NOU 1993:18 Lovgiving om menneskerettigheter.

Utvalet foreslo ein grunnlovsregel som gjev styresmaktene pålegg om å respektere og sikre menneskerettane, men tilrådde at sjølv inkorporeringa av menneskerettskonvensjonar burde skje ved lov. Utvalet sitt lovforslag går ut på at den europeiske menneskerettskonvensjon (1950) og dei to FN-konvensjonane om høvesvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettar og sivile og politiske rettar (1966), skal gjelde som lov i den grad dei er bindande for Noreg.

Høyringsinstansane er i hovudsak positive til utvalget sitt forslag.

Stortinget gjekk i 1994 einstemmig inn for det forslaget til grunnlovsregel som utvalet hadde tilrådd, jf.

Innst. S. nr. 172 (1993-94). Regelen er teken inn i Grunnloven som § 110 c og lyd:

«Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.

Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen av Traktater herom fastsættes ved Lov.»

3. GJELDANDE RETT

Menneskerettskonvensjonar er folkerettslege tekstar. Det er i denne samanhengen vanleg å skilje mellom «monistiske» og «dualistiske» statar. I monistiske statar følgjer det av forfatninga at folkerettslege reglar utan vidare vert rekna som interne reglar. I dualistiske statar vert folkeretten og det nasjonale rettsystemet rekna som to ulike system. Staten har også der plikt til å følgje folkerettslege reglar, men for at slike reglar skal kunne gjelde på line med nasjonale reglar, krevst det ein særskilt gjennomføringsakt, som regel lovvedtak, som gjennom tilvising (inkorporasjon) eller gjengjeving i nasjonal språkdrakt (transformasjon) gjer den folkerettslege regelen til ein nasjonal regel. Dei nasjonale reglane vil likevel bli tolka slik at dei stemmer overens med staten sine folkerettslege plikter, men i tilfelle av motstrid vil nasjonale reglar ha forrang.

Ein stat sitt formelle utgangspunkt for tilhøvet mellom folkeretten og den nasjonale retten, seier likevel lite om i kva grad staten i praksis oppfyller sine folkerettslege plikter.

Det tradisjonelle synet er at Noreg følgjer det dualistiske prinsippet, noko som òg går fram av praksis i Høgsterett. Høgsterett si tolking av menneskerettskonvensjonane viser at slike konvensjonsreglar er relevante rettskilder med stor vekt.

Når styresmaktene vurderer ratifikasjon av ein konvensjon, må dei samstundes vurdere tilhøvet til norsk lovgjeving. Det finnest reglar i lovverket som

uttrykkeleg gjev folkeretten - også menneskerettskonvensjonane - vekt innanfor sitt område. I proposisjonen nemner ein straffeprosessloven § 4 som fastset at loven gjeld med dei avgrensingar som følgjer av folkeretten eller traktat med framand stat. Tilsvarende regel er gjeve m.a. i straffeloven § 1 andre ledd. Der- som det skulle vise seg at ein menneskerettskonvensjon som Noreg er tilslutta, set snevrare grenser for høvet til å straffe enn den norske straffelovgjevinga, følgjer det av regelen at straffelovgjevinga må vike. Også i utlendingsloven § 4 er det gitt ein regel om at loven skal tolkast i samsvar med internasjonale reglar som Noreg er bunde av når desse har til formål å styrke utlendingen si stilling.

4. FRAMAND RETT

Det vert m.a. opplyst at dei aller fleste vesteuropeiske land har inkorporert den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det er likevel - i alle fall i prinsippet - stor variasjon mellom dei europeiske statane når det gjeld konvensjonane si vekt i intern rett. I proposisjonen vert det gjort greie for rettsstillinga i dei øvrige nordiske landa.

5. BØR MENNESKERETTSKONVENSJONAR INNARBEIDAST I LOVGJEVINGA?

Ei innarbeiding av ein eller fleire menneskerettskonvensjonar i lovgjevinga, vil skape eit formelt grunnlag for å bruke desse konvensjonane, og styrke konvensjonane si stilling. Menneskerettighetslovutvalget uttalar mellom anna at innarbeiding av konvensjonane i lovgjevinga kan oppfattast som ei ny understreking av at norske styresmakter tek menneskerettane alvorleg. Dette kan kanskje styrke gjennomslaget for norske styresmakter og ikkje-statlege organisasjonar sitt arbeid for respekt for menneskerettane i andre land.

Blant høyringsinstansane vert det gjeve uttrykk for at innarbeiding av menneskerettskonvensjonar vil gje eit viktig signal om norske styresmakter si vektlegging av menneskerettane i den nasjonale rettsorden.

Departementet er einig i desse vurderingane. Innarbeiding av menneskerettskonvensjonar i norsk lovgjeving vil òg kunne føre til auka kunnskap om konvensjonane.

Før Noreg ratifiserer menneskerettskonvensjonar, vert det gjort ein gjennomgang av konvensjonsreglane i høve til norsk rett, og dei nødvendige tilpassingar eller atterhald vert teke. Denne prosedyren fører til at norsk rett som regel innfrir krava i menneskerettskonvensjonane som Noreg er bunde av. Det kan likevel finnast område i lovgjevinga som er blitt oversett. Det kan heller ikkje utelukkast at konvensjonsorgana si

tolking av konvensjonen vert endra over tid og at dette kan føre til motstrid med ein norsk lov eller praksis.

Slik departementet ser det, kan det ikkje på generelt grunnlag konkluderast med at menneskerettskonvensjonar bør eller ikkje bør innarbeidast i lovgjevinga. Dette må vurderast konkret i høve til kvar ein skilde konvensjon. Gjeldande praksis, som går ut på at ein utan vidare nøyer seg med å konstatere eller skape rettsharmoni gjennom atterhald eller spredte lovendingar, bør ein likevel gå bort frå.

Komiteen sine merknader

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, frå Framstegspartiet Jan Simonsen, og Jørn L. Stang, frå Kristeleg Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, frå Høgre, leiaren Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og frå Senterpartiet, Tor Nymo, vil understreke at det er eit svært viktig signal til enkeltpersonar, institusjonar, styresmakter og omverda at Noreg no inkorporerar som eiga lov den europeiske menneskerettskonvensjon og dei to FN-konvensjonane om høvesvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettar, og sivile og politiske rettar.

Komiteen vil understreke at den europeiske menneskerettskonvensjonen og dei to FN-konvensjonane er ei demokratisk, moralsk og etisk rettesnor for eit rettferdig samfunn, for utvikling av verda og for eit globalt ansvar for utsette menneske. Målsettinga med lov om styrking av menneskerettar er å styrkje enkeltmenneska si stilling i norsk rett. Inkorporeringa i norsk lov vil styrke rettsvernet til enkeltindividet og slik legge grunnlaget for at alle får ei mest mogleg rettferdig handsaming i vårt eige land. Det er innaford den enkelte stat at individ eller minoritetar får sine menneskerettar anten respektert eller krenka.

Komiteen vil understreke at det er viktig å vektlegge at Noreg no i lovs form underlegg seg dei nemnde menneskerettskonvensjonane. Det er ei understreking av at norske styresmakter tek menneskerettane på alvor. Det vil styrke rettstryggleiken til eigne borgarar og samstundes gje oss truverde i vårt internasjonale arbeid, der norske styresmakter og ikkje-statlege organisasjonar arbeider for respekten for menneskerettane i andre land.

Ved inkorporeringa vil ein styrke det enkelte menneske sine rettar som grunnleggjande, som må takast omsyn til i norsk rettsvesen og som det etter Grunnlova § 110 c påligg staten å sikre:

«Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.

Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen av Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Komiteen er samd med departementet i at dei grunnleggjande menneskerettskonvensjonar bør innarbeidast i lovgjevinga. Gjeldande praksis, som går ut på at ein utan vidare nøyer seg med å konstatere eller skape rettsharmoni gjennom atterhald eller spredte lovendingar, bør ein gå bort frå. Sjølv om konvensjonane er ratifisert frå norsk side og Noreg er bunden av dei, gjer vi dei uttrykkjeleg operative for norske domstolar gjennom lov. Med denne lovfestinga sikrar vi at menneskerettar fullt ut vert lagde til grunn ved norske domstolar.

Komiteen vil likevel understreke at det ikkje er nokon automatikk i at ei innarbeiding av menneskerettskonvensjonane i norsk lovgjeving fører til auka kunnskap om konvensjonane. Her trengst spesiell kompetanse for å bygge opp den nasjonale kompetansen. Komiteen kjem attende til dette punktet i merknadene under pkt. 9.

6. KVA FOR INNARBEIDINGSMETODE BØR VELGJAST?

I NOU 1993:18 kap. 7 går utvalet gjennom føremoner og ulemper ved dei to innarbeidingsmetodane - inkorporasjon og transformasjon.

Utvalet konstaterer først at det umiddelbart framstår som ein fordel ved transformasjon at reglane får norsk språkdrakt. Transformasjonskomiteen (NOU 1972:16) meinte at ein fordel med transformasjon var at det i første rekkje vil vere sentraladministrasjonen som tolkar konvensjonen. Ved inkorporasjon vert tolkinga i større grad overlatt til domstolane.

Menneskerettighetslovutvalget reiser spørsmål ved om det på menneskerettsområdet prinsipielt sett er rett at forvaltningsorgan og domstolar skal følgje den oppfatninga om tolkinga av konvensjonen som er lagt til grunn av dei politiske styresmakter ved ratifikasjon. Lovtekniske omsyn kan tale for transformasjon framfor inkorporasjon, men jo meir ein skriv konvensjonsreglane om for å gjere dei lettare tilgjengelege og avskjære tolkingstvil, desto lenger fjernar ein seg frå originalteksten.

Til fordel for inkorporasjon vert det først og fremst framheva ønskjete om, og behovet for, den høgaste grad av rettseining mellom konvensjonsstatane, særleg på menneskerettsområdet. Eksistensen av internasjonale oppfølgingssystem tilseier òg at statane har det same formelle grunnlaget for sine reglar. Praktisk talt alle land som har innarbeidd Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i si nasjonale lovgjeving har valt inkorporasjonsmetoden, og utvalet konkluderar med at dei konvensjonane som skal innarbeidast i norsk lovgjeving, bør inkorporerast.

Med unnatak av Landsorganisasjonen i Noreg er alle høyringsinstansane som uttalar seg om spørsmålet einig med utvalet.

Departementet er òg einig med utvalet og fleirtallet av høyringsinstansar, og uttalar elles at på område

som vert regulerte av særkonvensjonar vil det kunne vere ønskjeleg å transformere dei internasjonale reglane i dei aktuelle lovene.

Komiteen sine merknader

Komiteen er samd i at det er trong for rettseining mellom konvensjonsstatene, særleg på menneskerettsområdet. Dei aller fleste land har valt inkorporasjonsmetoden. Komiteen er samd i at inkorporasjonsmetoden vert valt for konvensjonane som no skal innarbeidast i norsk lovgjeving.

7. KVA FOR MENNESKERETTSSKONVEN- SJONAR BØR INKORPORERAST?

7.1 Generelt

Tradisjonelt har menneskerettane blitt delt i to grupper: dei sivile og politiske, og dei økonomiske, sosiale og kulturelle. Denne todelinga gjev seg mellom anna uttrykk i at det i 1966 ble utarbeidd to FN-konvensjonar som ein oppfølging av FN's menneskerettserklæring, éin om økonomiske, sosiale og kulturelle rettgar og éin om sivile og politiske rettgar, men todelinga er ikkje absolutt.

Det kan òg trekkjast eit skilje mellom konvensjonar som inneheld rettgar om ei rekkje tilhøve som gjeld for alle menneskje uansett alder, kjønn, etnisk tilknytning o.l., og konvensjonar som har eit mer avgrensa verkeområde (særkonvensjonar).

7.2 Bør ein få ein generell inkorporasjon av menneskerettskonvensjonar?

Utvalet går inn for at dei konvensjonane som vert inkorporerte skal nemnast i loven. Opprekningsmetoden vil gje ein konkret vurdering av kvar einskilt konvensjon og vil gjere rekkjevidda av reformen klår.

Ingen høyringsinstansar går imot dette.

Justisdepartementet er òg einig med utvalet i at konvensjonar som skal inkorporerast, bør nemnast. Det er etter departementet sitt syn ikkje aktuelt å foreslå inkorporasjon av alle eller mange menneskerettskonvensjonar no.

7.3 Bør særkonvensjonar inkorporerast no?

Utvalet foreslår at berre hovudkonvensjonar skal omfattast av ein inkorporeringslov, i alle fall i første omgang. Jo fleire som vert tekne med, desto meir nærliggjande vil det vere å leggje stor vekt på at nokre konvensjonar ikkje vert nemnde, og loven vil bli uoversiktleg. Utvalet viser vidare til at nokre konvensjonar i dag framstår som ei grunnstamme i det internasjonale menneskerettsvern. På europeisk plan står Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i ei særstilling. På globalt nivå gjeld det same dei to FN-konvensjonane om hhv. sivile og politiske rettgar og økonomiske, sosiale og kulturelle rettgar. Dessutan er

Den europeiske sosialpakt ein hovudkonvensjon på europeisk plan.

Av dei høyringsinstansane som har uttalt seg om spørsmålet, står eit klårt fleirtal at berre hovudkonvensjonar bør inkorporerast. Likestillingsombudet meiner likevel at FN's kvinnediskrimineringskonvensjon ikkje kan reknast som ein særkonvensjon. Også Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet uttrykkjer ønskje om at kvinnediskrimineringskonvensjonen skal inkorporerast.

Redd Barna meiner alle menneskerettskonvensjonar bør inkorporerast. Dersom det vert gjort ei avgrensing, meiner organisasjonen at FN's barnekonvensjon bør inkorporerast. Barne- og familiedepartementet er i si uttale i prinsippet einig i det siste, men meiner ein bør vente noko.

Sametinget står dei to utvalgsmedlemene som har gått inn for at det monistiske systemet bør innførast i Noreg. Dersom dette ikkje får gjennomslag, krev Sametinget at ILO-konvensjonen om urbefolkningsrettar blir inkorporert.

Landsorganisasjonen i Noreg meiner reformen må omfatte ILO-konvensjon nr. 87 og 98 om organisasjonsretten.

Departementet er einig med utvalet og fleirtalet av høyringsinstansane i at ein i denne omgangen bør avgrense inkorporasjonen til hovudkonvensjonar. Ein har spesielt lagt vekt på dei avgrensningsspørsmåla som oppstår hvis det vert opna for inkorporering av fleire konvensjonar. Dersom nokre særkonvensjonar blir inkorporerte og ikkje andre, vil det lett kunne oppfattast som ei rangering av ulike grupper sine rettार eller ulike typer rettार. Departementet meiner det ikkje er naturleg å sjå kvinnediskrimineringskonvensjonen som ein hovudkonvensjon. Barnekonvensjonen kjem derimot i ei særleg stilling, og Regjeringa vil kome attende til spørsmålet om innarbeiding av barnekonvensjonen, t.d. i barnelova, om kort tid. M.a. fordi arbeidet med barnekonvensjonen ikkje var førebudd av utvalet, krev dette eit meir omfattande arbeid enn for dei øvrige konvensjonane.

Departementet presiserar at det ikkje er nokon degradering av særkonvensjonane i høve til gjeldande rett, når ein ikkje foreslår å inkorporere desse no.

7.4 Kva for hovudkonvensjonar bør inkorporerast?

Av dei fire hovudkonvensjonane; den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FN-konvensjonane om økonomiske, sosiale og kulturelle rettार (ØSK) og om sivile og politiske rettार (SP) og den europeiske sosialpakt, foreslår utvalet at dei tre førstnemnde med protokollar vert inkorporerte. Ei nærare skildring av konvensjonane er gjeve i proposisjonen kap. 12 under merknadene til § 2. Det knytter seg nokre innvendingar til inkorporering av konvensjonen om økonomis-

ke, sosiale og kulturelle rettार, men utvalet peikar på at FN's verdserklæring om menneskerettane prinsipielt likestiller dei to typene rettार.

Utvalet foreslår ikkje at den europeiske sosialpakta skal inkorporerast. Det stiller spørsmål ved kor sentral denne konvensjonen egentlig er, og viser til den kritikken som er kome fram mot sosialpakta i mange år.

Dei aller fleste høyringsinstansane som uttalar seg om dette spørsmålet, står utvalet.

Regjeringsadvokaten går som eineste høyringsinstans mot inkorporering av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettार, og understrekar m.a. at dei aktuelle reglane har ein sterkt skjønsmessig karakter, og at sterke omsyn talar mot å leggje ansvar for styring av ressursbruken til domstolane.

Departementet er einig med utvalet og fleirtalet av høyringsinstansane i at den europeiske menneskerettskonvensjon og FN-konvensjonane om sivile og politiske rettार, og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettार med protokollar bør inkorporerast.

Når det gjeld ØSK, peikar departementet på at konvensjonen også inneheld presise reglar som kan gje grunnlag for individuelle rettार. Inkorporering av konvensjonen korkje bør eller vil etter departementet si mening føre til noko vesentleg maktoverføring frå dei politisk valde organa til domstolane. Inkorporering berre av konvensjonar om sivile og politiske rettार vil kunne gje eit signal om at ein i Noreg ser sivile og politiske rettार som viktigare enn økonomiske, sosiale og kulturelle rettार.

Den europeiske sosialpakta har ikkje oppnådd den statusen og praktiske vektā som den var tiltenkt. Mellom anna av den grunn vedtok Europarådets ministerkomité i 1996 ei ny revidert sosialpakt. Den reviderte sosialpakta er ennå ikkje ratifisert av Noreg. I denne situasjonen meiner departementet at det ikkje er hensiktsmessig å inkorporere sosialpakta.

Landsorganisasjonen uttaler m.a. at det ikkje er akseptabelt å lovfeste den negative organisasjonsfridomen, dvs. rett til ikkje å slutte seg til organisasjonar. Departementet meiner at det negative aspektet av organisasjonsfridomen alt er gitt eit vern i norsk rett. Kor langt vernet går, må klarleggjast gjennom rettspraksis. Situasjonen vil i praksis neppe bli vesentleg endra ved ein inkorporasjon av dei aktuelle menneskerettskonvensjonane.

Komiteen sine merknader

Komiteen er samd i at dei konvensjonane som vert inkorporerte skal nemnast i lova, og er nøgd med at Regjeringa understrekar at inkorporering av namngitte konvensjonar ikkje er meint å skulle føre til at andre menneskerettskonvensjonar får ei svakare stilling enn dei har i dag. Komiteen ser at det ikkje er aktuelt å føreslå inkorporasjon av alle menneskerettskonvensjonar no.

Komiteen sitt fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet og Høgre, meiner likevel at det er nokon som skiller seg spesielt ut som t.d. FN's barne- og kvinneskildrimineringskonvensjonar. Fleirtalet vil peike på at nokre konvensjonar står fram som ein grunnstamme i det internasjonale menneskerettsvern og meiner at både barne- og kvinneskildrimineringskonvensjonane er mellom desse.

Fleirtalet syner her til Redd Barnas høyringsuttale, kor dei er ueinige i at FN's barnekonvensjon er ein spesialkonvensjon. Etter Redd Barna si meining høyrer barnekonvensjonen utan tvil heime i grunnstammen over menneskerettskonvensjonane. Dei grunngev dette med at den innhaldsmessig er den av dei internasjonale menneskerettskonvensjonane som inneheld det breiaste spekteret av vern og rettar.

Fleirtalet har merka seg at Regjeringa vurderar å ta den inn i barnelova. Fleirtalet meiner dette kan bli for snevert, då barnelova omhandlar tilhøvet mellom borna og foreldra, medan barnekonvensjonen omhandlar tilhøvet mellom borna og staten.

Fleirtalet syner også til brev frå Barneombodet til komiteen av 2. februar 1999. Barneombodet peikar her på at barnekonvensjonen må sjåast som ein integrert del av menneskerettskonvensjonen og ikkje som ein særkonvensjon. Ein inkorporasjon vil føre til at barnet vert å betrakte som eit sjølvstendig rettsobjekt.

For at konvensjonen skal bli underlagt eit meir konkret og forpliktande innhald på alle område i barn og unge sitt liv, må konvensjonen kunne nyttast som rettskjelde, slik at norske domstolar, gjennom sine avgjersler kan skape presedens i forhold til borns rettstryggleik. Fleirtalet er samd i dette synet.

Fleirtalet vil peike på at det same syn gjer seg gjeldande i høve til kvinneskildrimineringskonvensjonen. Retten til sjølv å rå over eige liv, utdanning og val av ektemake t.d. er ein menneskerett. Men vi ser òg døme på i vårt land at denne retten ikkje alltid blir følgt.

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettar, artikkel 23.3, lyder i norsk oversetting: «Intet ekteskap må inngåes, uten de fremtidige ektefellers frie og uforbeholdne samtykke». I forslag til lov om styrking av menneskerettane si stilling i norsk rett (Ot.prp. nr. 3 (1998-99)) er det føreslege at sivile og politiske rettar skal gjelde som norsk lov og gå framom reglar i anna lovgjeving dersom det ligg føre motstrid.

Likestilling mellom kvinner og menn bør vere ein grunnleggjande rett i alle samfunn og difor bør også denne konvensjonen bli inkorporert i lovs form.

Fleirtalet ber difor Regjeringa innan rimeleg tid å kome attende til Stortinget med forslag om å inkorporere i lovs form dei nemnde konvensjonane.

Fleirtalet set fram følgjande forslag:

«1. Regjeringa vert oppmoda om innan rimeleg tid å inkorporere i lovs form FN's barne- og kvinneskildrimineringskonvensjonar.»

Komiteen sine medlemmer frå Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet er samd med departementet i at ein i denne omgangen avgrensar inkorporasjonen til hovudkonvensjonar. Desse medlemene viser til at fleire høyringsinstansar har trekt fram ulike konvensjonar og argumentert for ei inkorporering av desse, m.a. har LO framheva ILO sine konvensjonar om organisasjonsretten, og Likestillingsombodet har framheva likestillingskonvensjonen. Desse medlemene peikar på at departementet si løysing, der ein i denne omgangen prioriterer dei mest grunnleggjande menneskerettskonvensjonane som omfattar alle menneske, hindrar at det oppstår avgrensingsproblem, og ser det som vanskeleg i denne omgangen å gjere noko velgrunna anna utval av konvensjonar enn det departementet har konkludert med.

Desse medlemene meiner som departementet, at barnekonvensjonen kjem i ei særstilling, og har med glede merka seg at Regjeringa, i tråd med Voksenåsenekklæringa, vil prioritere arbeidet med innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett. Desse medlemene viser til at ein i proposisjonen peikar på inkorporering av barnekonvensjonen i barneloven som ein mogleg framgangsmåte, men at det ikkje vert konkludert i proposisjonen kva for innarbeidingsform som bør veljast. Desse medlemene finn det naturleg å vente på forslaget frå Regjeringa før ein tek nærare stilling til korleis konvensjonen bør innarbeidast i lovverket.

Desse medlemene vil presisere at det ikkje inneber noko degradering av særkonvensjonane når ein i denne omgangen vel å konsentrere loven om hovudkonvensjonane innanfor menneskerettsområdet.

8. BØR DET FASTSETJAST AT DEI INKORPORERTE KONVENsjONANE HAR FORRANG FRAMFOR ANNA NORSK LOVGJEVING?

Utvalet reknar med at deira forslag om ein prinsippregel i Grunnloven vil bidra til å styrke konvensjonane si stilling dersom det er motstrid med annan lovgjeving. Som eit supplement kan det òg vere aktuelt å ta inn ein regel i inkorporasjonsloven om at konvensjonsreglane har forrang i tilfelle konflikt med andre lover. Utvalet gjer framlegg om ein slik regel.

Ingen av høyringsinstansane går imot dette. Nokre meiner at konvensjonane burde innarbeidast i norsk rett med grunnlovs rang, noko som automatisk ville gje konvensjonane forrang.

Departementet peikar på at om det vert vedtatt ein forrangsregel eller ikkje normalt ikkje vil ha noko å

seie for avgjerda av rettsspørsmål i tilknytning til dei inkorporerte konvensjonane, m.a. fordi norske reglar vil bli tolka slik at det i minst mogleg grad oppstår motstrid. Ein reknar med at det i første rekkje vil vere i dei tilfella der ein nyare lov er i strid med ein av dei inkorporerte konvensjonane at ein forrangsregel vil kunne ha noko å seie.

Departementet viser til regelen i straffeprosessloven § 4, og foreslår at ein tilsvarende regel - i ei noko anna språkleg utforming - blir teken inn i inkorporeringsloven. Det vart påpeikt under høyringa at ordlyden i den forrangsregelen som vart føreslått av Menneskerettighetslovutvalet, kan skape uvisse om kva ein skal gjere når to menneskerettar må balanserast mot kvarandre. Departementet går derfor inn for ein noko anna utforming av regelen enn utvalet, jf. lovutkastet § 3.

Komiteen sine merknader

Komiteen vil understreke at inkorporeringa fører med seg ein ny rettsleg situasjon ut frå det overordna målet å styrkje enkeltmenneska si rettslege stilling. Det må difor sjåast som eit av føremåla med inkorporeringa at den skal påverke rettsutviklinga i Noreg i retning av å høyre på, og ha eit ope forhold til, praksis ved Strasbourgdomstolen og andre internasjonale handhevingsorgan. Komiteen vil i denne samanhengen syne til domstolane sin fridom til sjølv å ha si eiga tolking av den internasjonale praksis og at denne fridomen naturleg vil få konsekvensar når det gjeld den vekt som for framtida må leggjast på norske rettsavgjerder frå perioden før inkorporeringa. Denne fridom for norske domstolar til sjølv å tolke og vektlegge internasjonal praksis må i prinsippet også omfatte dei avgjerder som er tekne i forhold til andre land enn Noreg. Komiteen vil framheve det overordna mål at norsk rettspraksis i størst mogeleg grad samsvarar med den til ei kvar tid gjeldande internasjonale tolkingsspraksis.

Komiteen er samd i at formålet med lova er å styrkje menneskerettane si stilling i norsk rett og har ingen innvendingar til at dei nemnde konvensjonane og protokollane går føre anna norsk lovgjeving.

Komiteen er difor samd i den regelen som er teken inn i § 3 i lovteksten.

9. TILTAK FOR Å STYRKE KUNNSKAP OM MENNESKERETTAR M.V.

9.1 Innleiing

Inkorporasjonsloven aleine er ikkje nok til å sikre auka kunnskap om dei internasjonale menneskerettane. I det følgjande vert det vurdert om det er behov for særlege tiltak for å gjere rettskildene meir tilgjengelege og for å spreie informasjon og kunnskap om menneskerettskonvensjonane i samband med inkorporeringsloven.

9.2 Tilgang til rettskjeldene

9.2.1 Konvensjonstekstane

Konvensjonane og oversetjinga av dei er publisert i fleire samanhengar. Norges Lover gjengjev den europeiske menneskerettskonvensjon i norsk oversetjing.

Utvalet foreslår at dei inkorporerte konvensjonane vert kunngjorde saman med inkorporeringsloven i Norsk Lovtidend, og at dei konvensjonane som vert inkorporerte i omsett form blir tekne inn i Norges Lover. Dei omsetjingane av inkorporerte konvensjonar som ligg føre bør gjennomgåast kritisk, for å gjere dei så dekkjande som mogleg.

Nokre høyringsinstansar uttalar m.a. at inkorporerte konvensjonar òg bør takast inn på eit originalspråk i Norges Lover og at konvensjonane bør registrerast på Lovdata.

Departementet er einig i at tekstane til dei konvensjonane som vert inkorporerte bør kunngjerast i Norsk Lovtidend på engelsk og i norsk omsetjing saman med inkorporeringsloven. Det er òg sterkt ønskjeleg at tekstane til dei inkorporerte konvensjonane i neste omsetjing blir inntekne i samlinga Norges Lover, og departementet reknar med at dette vil skje. Vidare bør tekstane på originalspråket òg i omsetjing finnast på Lovdata. Departementet er og einig i at FN-konvensjonane om økonomiske, sosiale og kulturelle rettार og om sivile og politiske rettार bør gjennomgåast og reviderast.

9.2.2 Konvensjonsorganene sin praksis

Dei tre konvensjonane som vert føreslått inkorporert, har eigne organ til å overvake om statane følgjer opp konvensjonane. Det er gjort nærare greie for konvensjonsorgana og deira arbeidsmetoder i proposisjonen kap. 12 under merknadene til lovforslaget §§ 2 og 3.

Dommar frå Den europeiske menneskerettsdomstol vert først publiserte i førebels versjon, og er tilgjengelege på internett. Deretter vert dei publiserte i ein offisiell serie. Også ein del avgjerder og rapporter frå Den europeiske menneskerettskommisjon er tilgjengelege på internett, og eit utval av avgjerder vert utgitt av Europarådet. Eigne samandrag av ca. 1/3 av dommene vert publiserte på norsk i tidsskriftet Mennesker og Rettigheter. Ved Europarådet finnest òg ein database som omfattar avgjerder og rapportar frå konvensjonsorgana, og ein har teke sikte på å gjere ein ny versjon av basen tilgjengeleg for ålmenta over nettet frå november 1998.

Det finnest ein omfattande dokumentasjon frå tilsynsorgana til dei to FN-konvensjonane. Materiale frå FN's menneskerettskomité, som fører tilsyn med om statane følgjer opp konvensjonen om sivile og politiske rettार vert utgjeve etter kvar sesjon, og årleg. FN's menneskerettskomité sine synspunkt ("views") i ut-

valde klagesaker er offentliggjort i FN-publikasjonar. Ei rekkje av dei relevante uttalene og avgjerdene frå dei to konvensjonsorgana er dessutan inntekne på internett.

Utvalet meiner at den juridiske litteraturen ein har i dag ikkje tilfredsstillar behovet for informasjon. Dommane frå Den europeiske menneskerettsdomstol, som i fulltekst er tilgjengelege på dei sentrale biblioteka, bør bli sende på anmodning pr. telefaks eller post, medan samandraga av dommane bør trykkjast i Norsk Retstidende. Utvalet foreslår at opplæring i å søkje etter relevante dommar frå europarådsorgana vert gjeve - i første rekkje til dei aktuelle biblioteka. Det vil òg vere ønskjeleg om ein set av midlar slik at Institutt for menneskerettar kan halde fram å ha særleg kompetanse i veiledning i dette materialet.

Dei fleste høyringsinstansane fremhevar behovet for tilgjengelege kjelder om konvensjonsorgana sin praksis. Fleire stør utvalet sine forslag, eller meiner dei er eit minimum. Nokre er skeptiske til forslaget om å trykkje samandrag av Den europeiske menneskerettsdomstol sine dommar i Norsk Retstidende, og meiner publisering av domsreferat i tidsskriftet *Mennesker og Rettigheter* er betre. Instituttet for menneskerettar opplyser at det tek sikte på å kunne gje bistand på dette området framover.

Departementet er einig med utvalet og høyringsinstansane i at det er viktig at ein utan store problem kan få tilgang til konvensjonsorgana sine avgjerder, men opplyser at det ikkje er aktuelt å ta inn samandrag av anna enn Høgsterett sine avgjerder i Norsk Retstidende. For å sikre at det ligg føre ei fullstendig samling av referat på norsk av dommar frå Den europeiske menneskerettsdomstol, har departementet løyvd kr 300 000 til ei referatsamling som vil bli utarbeidd av Institutt for menneskerettar. Departementet legg òg vekt på at det om kort tid vil vere mogleg å søkje etter relevante avgjerder under den europeiske menneskerettskonvensjon via internett. På denne bakgrunn er det neppe behov for fleire tiltak her.

Når det gjeld generelle og spesielle uttaler frå FN's menneskerettighetskomité og komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettår, vil mange potensielle norske brukarar ha tilgang til dei via internett.

Departementet tilrår spesielt lagmannsrettane å vurdere å abonnere på dommane frå den europeiske menneskerettsdomstol.

9.3 Kompetanseoppbygging

Menneskerettighetslovutvalet gjev uttrykk for at informasjon, undervisning og utdanning er blant dei viktigaste verkemidla som ein kan ta i bruk for å verne og fremme menneskerettane.

Departementet vil sende ut eit rundskriv til aktørane i rettslivet om loven når den er sett ikraft, men ser det ikkje som naturleg at departementet sjølv tek

initiativ til å gå breiare ut med informasjon om menneskerettane i den samanhengen.

Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet viser m.a. til at menneskerettar inngår som ein del av vidaregåande opplæring, og også bør inngå i lærarutdanninga.

Utvalet opplyser at grunnleggjande kunnskap om menneskerettane er ein obligatorisk del av den juridiske grunnutdanninga i Oslo, og burde også bli obligatorisk ved jusstudia elles i landet. Utvalet peikar på at det er eit særleg vidare- og etteropplæringsbehov for dei som har sitt arbeid innan det praktiske rettslivet, og det er etter utvalet sitt syn grunn til å overveie tiltak for å styrke opplæringa overfor juristar, politi og fengselstenestemenn.

Fleire instansar understrekar sterkt behovet for opplæring og etterutdanning innan området. Institutt for menneskerettar opplyser at instituttet forutan undervisning til universitetsstudentar, tek sikte på å starte undervisning for advokatar.

Departementet vil stille seg bak utvalet si oppfordring om at menneskerettar bør bli obligatorisk fag ved jusstudiet. Ein viser vidare til at ved Kriminalomsorgens utdanningssenter vert det no undervist i den europeiske menneskerettskonvensjon i faget fengselsrett, og tilrår at undervisningstilbodet vert utvida noko både her og ved Politihøgskolen.

Når det gjeld etter- og vidareutdanning av juristar, sluttar departementet seg til utvalet si oppfordring om å sikre at dei internasjonale menneskerettane blir tekne med.

Menneskerettighetslovutvalet uttalte m.a. at i samband med reformen kan det vere behov for fleire tiltak innan forskning. Departementet oppmodar offentlege styresmakter til ved hjelp av bidrag, studiepermisjoner m.v. å leggje tilhøva til rette for dette.

Komiteen sine merknader

Komiteen vil understreke at inkorporeringa av konvensjonane åleine ikkje er nok til å sikre auka kunnskap om dei internasjonale menneskerettane.

Dei inkorporerte konvensjonane bør kunngjerast i Norsk Lovtidend, og dei konvensjonane som vert inkorporerte bør i omsett form takast inn i Noregs Lovver. Vidare bør tekstane liggje føre i originalspråket, og i omsetjing finnast tilgjengeleg på Lovdata.

Komiteen vil understreke at informasjon, undervisning og utdanning er mellom dei viktigaste verkemidla som ein kan ta i bruk for å verne og fremje menneskerettane. Det må byggjast opp eit fagmiljø på desse områda og komiteen ser at Institutt for menneskerettar er naturleg å gje denne mynden.

Komiteen har merka seg at departementet vil sende ut eit rundskriv til aktørane i rettslivet om lova når den er sett i kraft.

Komiteen vil understreke at all opplæring frå barnehage til grunnskole og høgare utdanning bør ha

innføring i generelle kunnskaper om menneskerettar. I tillegg må det kunne gjevast grunnleggjande kunnskap om menneskerettane til folk som arbeider innafør utdanning, sosial og helse, politi, fengsel, dommarar og juristar for å styrkje oppfatninga av menneskeverd og menneskerettar. Komiteen ser det som viktig at det vert sett i gong opplæring og etterutdanning innan området. Midlar til dette må stillast til rådvelde og det er naturleg å styrke Institutt for menneskerettar slik at dei kan informere generelt, undervise studentar og starte opp etterutdanning for advokatar. Komiteen vil understreke at det er viktig å ha ein universitetsinstitusjon som har kompetanse på området og som kan setje i gong tiltak innan opplæring og kompetanseoppbygging for andre. Gjennom slik oppbygging vil vi styrkje Noregs arbeid for menneskerettar nasjonalt og internasjonalt.

Komiteen ber difor Regjeringa om å leggje fram ein overordna handlingsplan for desse spørsmåla, og set fram følgjande forslag:

«Regjeringa vert oppmoda om å utarbeide ein overordna handlingsplan for informasjon, undervisning og utdanning for å verne og fremje menneskerettane i Noreg.»

10. TILGANG TIL DOMSTOLANE I SAKER OM KRENKING AV MENNESKERETTSKONVENSJONAR

10.1 Rett til å fremje fastsetjingssøksmål om menneskerettskrenkingar

I Høgsterett si avgjerd som er teken inn i Rt 1994 side 1244, var spørsmålet kva for grense tvistemålsloven § 54 set for retten til å gå til fastsetjingssøksmål med påstand om at ein menneskerettskonvensjon er krenka. Det er etter tvistemålsloven § 54 eit vilkår for fastsetjingsdom at det ligg føre rettsleg interesse. Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 13 og konvensjonen om sivile og politiske rettar artikkel 2 gjev den som har fått krenka sin rett etter konvensjonane, krav på effektiv prøving av spørsmålet for ein nasjonal instans. Fleirtalet i Høgsterett fann at kravet i desse konvensjonsreglane ikkje skaper problem i samband med § 54 der det krevst erstatning på grunnlag av det påståtte konvensjonsbruddet. Hvis saka er reist utan at det vert kravd erstatning, må den derimot etter fleirtalet sitt syn i utgangspunktet avvisast pga. manglande rettsleg interesse dersom det tilhøvet som er grunnlaget for saka er avslutta. Mindretalet meinte at eit fastsetjingssøksmål med påstand om at den europeiske menneskerettskonvensjon er krenka måtte godtakast, også om tilhøvet var avslutta.

Departementet uttalar at skulle det etter inkorporasjonen oppstå ein situasjon der dei nemnde konvensjonsreglane krev rett til domstolprøving utan at tvistemålsloven § 54 gjev ein tilsvarende rett, må ein til-

late domstolprøving. Departementet vil i nær framtid setje ned eit utval til å gjennomgå tvistemålsloven med sikte på revisjon, og finn det naturleg at dette utvalet vurderer spørsmålet om ein endring av tvistemålsloven på dette punkt.

10.2 Retten til å få gjenopptatt saker som har vore handsama av konvensjonsorgan

Det er eit spørsmål om norsk rett gjev god nok tilgjenge til å kreve gjenopptaking av ei sak som har vore handsama av eit konvensjonsorgan. Spørsmålet har vore på høyring, og Justisdepartementet er for tida i ferd med å utarbeide ein eigen proposisjon om dette.

10.3 Rettshjelp

Utvalet peiker på at det internasjonale regelverket til vern om den einskilde sine fundamentale rettar misser mykje av sin praktiske og tilsikta verdi dersom den som meiner at hans rettar er krenka, ikkje har reell tilgang til juridisk hjelp for å få vurdert dette. Utvalet meiner at slik tilgang vanskjeleg kan sikrast utan ei ordning med heilt eller delvis fri rettshjelp.

Departementet er einig i dette. Ved vurdering av rettshjelpsordninga vil departementet vere særleg merksam på menneskerettane.

Komiteen sine merknader

Komiteen er samd med Regjeringa i at dersom det skulle oppstå ein situasjon kor dei nemnde konvensjonsreglane krev rett til domstolsprøving utan at tvistemålslova § 54 gir ein tilsvarende rett, må domstolprøving tillatast. Komiteen er òg nøgd med at Regjeringa i nær framtid vil sette ned eit utval til å gå gjennom tvistemålslova med sikte på revisjon.

Komiteen er vidare nøgd med at Regjeringa no vil leggje fram ein proposisjon om retten til å få teke opp att saker som har vore til handsaming av konvensjonsorgan, og ser fram til denne.

Komiteen vil understreke at retten til rettshjelp er viktig for at einskildspersonar skal kunne forfølge brot på menneskerettane. Komiteen er difor nøgd med at Regjeringa ved vurdering av rettshjelpsordningane vil vere særleg merksam på menneskerettane.

11. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVEN SAR

11.1 Administrative konsekvensar

Det er ikkje ein føresetnad for lovforslaget i seg sjølv at det vert gjort administrative endringar.

Både Justisdepartementet si lovavdeling, Utanriksdepartementet si rettsavdeling og regjeringsadvokaten vil trulig kunne bistå andre statsetatar med utgreiingar. Det er teke til orde for at det bør opprettast eit einskapeleg kontrollsystem for alle nye forslag til

lover, føresegner o.l. for å sikre at desse så langt som mogleg samsvarar med menneskerettane.

Departementet vil ikkje gå inn for å utpeike eit slikt ekspertpanel, mellom anna fordi tida ofte er knapp og premissane lagt på dette stadiet i lovførebuingprosessen. Derimot bør lovforslag der menneskerettar kan ha relevans, på høyringsstadiet - og eventuelt seinare dersom det er skjedd omfattande endringar, leggast fram for minst éin høyringsinstans som har kunnskap om og interesse for menneskerettsspørsmål. Dessutan bør Justisdepartementet si lovavdeling og Utanriksdepartementet ha eit særleg ansvar i høyringsrunden for å undersøkje at tilhøvet til konvensjonane er tilstrekkeleg utgreidd.

Utvalet vurderte, men gjekk ikkje inn for at det i kvart departement burde utpeikast ein person med særleg ansvar for departementet si menneskerettsoppfølging. Departementet deler denne oppfatninga, men vil ikkje sjå bort frå at det kan vere praktisk i nokre departement å ha ein slik menneskerettskoordinator.

Menneskerettighetslovutvalget foreslo at det skulle fastsetjast i instruks frå Regjeringa at statlege styresmakter skal ha plikt til å vurdere i kva grad menneskerettane vert fremma i samband med sitt budsjettarbeid. Departementet går ikkje inn for å instruksfeste ei slik plikt.

Som eit ledd i arbeidet med å styrke menneskerettane si stilling i norsk rett, er det vedtatt å overføre det administrative hovedansvaret for individklagesaker for Den europeiske menneskerettskommisjon og -domstol og for FN's menneskerettskomité til Justisdepartementet. Medlemsstatane skal i slike klagesaker vere representerte overfor menneskerettsorgana ved ein agent. Regjeringsadvokaten er oppnemnd til Noregs faste agent.

Statsklagesaker skal oversendast Utanriksdepartementet. Noreg sitt standpunkt til statsklagesaker vil bli handsama i regjeringa.

Regjeringa vil fremje ein handlingsplan om gjennomføring av menneskerettar. Ein må gjere rekning med at desse tiltaka vil føre til auka fokusering på menneskerettar i tida framover. Dette kan på sikt gjere det nødvendig med ei viss auke i bemanninga i forvaltninga.

Dersom saksutviklinga elles ikkje endrar seg vesentleg, vil regjeringsadvokaten i næraste framtid kunne håndtere den auka saksmengden med dagens ressursar.

Menneskerettighetslovutvalet meiner det er usikkert om det som følgje av inkorporeringsloven vil bli fleire søksmål, medan Regjeringsadvokaten meiner at ei slik auke er realistisk. Departementet ser ikkje bort frå at det kan skje ei auke, men det er liten grunn til å tru at det vil vere tale om ei auke av eit slikt omfang at det er behov for å tilføre domstolane nye stillingar.

11.2 Økonomiske konsekvensar

Utvalet føreslår at det i samband med reformen vert sett av midlar som kan nyttast til å styrke menneskerettane i norsk rett.

Departementet viser til at lovforslaget isolert sett neppe får nemneverdige økonomiske konsekvensar. Departementet har i samband med lovforslaget løyvd midlar til ein samla publikasjon av samandrag av dommar frå Den europeiske menneskerettsdomstolen. Elles vil denne type spørsmål bli vurdert i samband med den ordinære budsjetthandsaminga.

Komiteen sine merknader

Komiteen vil igjen understreke kor viktig det er med kompetanseoppbygging i samband med inkorporeringa av menneskerettane i norsk lovgjeving og at midlar må stillast til rådvelde.

12. KOMITEEN SI TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere følgjande

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

§ 1

Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

§ 2

Følgende konvensjoner skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge:

1. Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter som endret ved ellefte protokoll 11. mai 1994, med følgende tilleggsprotokoller:
 - a) Protokoll 20. mars 1952,
 - b) Fjerde protokoll 16. september 1963 om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen,
 - c) Sjette protokoll 28. april 1983 om opphevelse av dødsstraff,
 - d) Syvende protokoll 22. november 1984,
2. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter,
3. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter med følgende tilleggsprotokoller:
 - a) Valgfri protokoll 16. desember 1966,

- b) Annen valgfri protokoll 15. desember 1989 om avskaffelse av dødsstraff.

§ 3

Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

§ 4

De konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2, kunngjøres i Norsk Lovtidend på ett originalspråk og i norsk oversettelse.

§ 5

Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen.

§ 6

Loven trer i kraft straks.

B.

1. Regjeringa vert oppmoda om innan rimeleg tid å inkorporere i lovs form FNs barne- og kvinnediskrimineringskonvensjonar.
2. Regjeringa vert oppmoda om å utarbeide ein overordna handlingsplan for informasjon, undervisning og utdanning for å verne og fremje menneskerettane i Noreg.

Oslo, i justiskomiteen, den 3. mars 1999.

Kristin Krohn Devold,
leder.

Astrid Marie Nistad,
ordfører.

Jan Simonsen,
sekretær.