

Innst. S. nr. 75

(2001-2002)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av valfri protokoll av 6. oktober 1999 til FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979

St.prp. nr. 31 (2001-2002)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

FN og visse av FNs særorganisasjonar har i mange år arbeidd for å betre stillinga til kvinnene og å avskaffe diskriminering av kvinner. Dette arbeidet har ført til at det har vorte vedteke fleire konvensjonar, og mellom desse er FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979 - kvinnekonvensjonen - den viktigaste. Kvinnekonvensjonen hadde pr. 1. november 2001 168 partar, blant dei Noreg.

Kvinnekonvensjonen pålegg partane å treffe høvelege tiltak med sikte på å avskaffe diskriminering av kvinner. Den etablerer ein komité - Kvinnekomiteen - til å overvake at konvensjonspartane gjennomfører pliktene sine etter konvensjonen. Partane har plikt til å sende komiteen periodiske rapportar som klargjer korleis statane gjennomfører konvensjonspliktene sine. Denne rapporthandsaminga har hittil vore den einaste praktiske overvakingsmekanismen under kvinnekonvensjonen.

Alt under utarbeidinga av kvinnekonvensjonen på slutten av 1970-talet vart det gjort framlegg om ein klageprosedyre for einskildpersonar. Men framlegget førte ikkje fram. På bakgrunn av m.a. støtta på FNs 4. globale kvinnekonferanse i Beijing i 1995 vedtok FNs Kvinnekomisjon å oppnemne ei arbeidsgruppe med oppgåve å utarbeide ein valfri protokoll til kvinnekonvensjonen.

Under FNs 54. generalforsamling den 6. oktober 1999 vart den valfrie protokollen vedteken. Protokollen gjev Kvinnekomiteen kompetanse til å ta imot og vurdere førespurnader frå einskildpersonar eller grupper av einskildpersonar som meiner rettane deira etter kvinnekonvensjonen er krenkte. Avgjerdene til komiteen er ikkje rettslege bindande. Protokollen gjev òg komiteen kompetanse til å gjere visse undersøkingar

av om dei rettane som kvinnekonvensjonen vernar, vert krenkte i ein stat.

Noreg underteikna protokollen i New York 10. desember 1999. Protokollen tok til å gjelde 22. desember 2000 og var pr. 1. november 2001 ratifisert eller tiltredd av 28 statar, blant desse Danmark, Finland og Island.

Ein ventar at protokollen vil medverke til å sikre at statane i større grad gjennomfører pliktene sine etter kvinnekonvensjonen og dermed medverke til å styrkje rettane til kvinnene og sikre reell likestilling mellom kjønna.

I handlingsplanen for menneskerettar (St.meld. nr. 21 (1999-2000)) vert norsk ratifikasjon av protokollen sett i samanheng med spørsmålet om korleis ein kan styrkje gjennomføringa av kvinnekonvensjonen ved å innarbeide han i norsk lovgjeving. Men protokollen inneheld ikkje materielle føresegnar, og gjennomføringa av protokollen krev ikkje endringar av lover eller forskrifter. Eittersom ein ikkje bør vente lenger enn naudsynt med å ratifisere protokollen, vert det gjort framlegg om dette sjølv om prosessen med innarbeiding av kvinnekonvensjonen i norsk lovgjeving ikkje er avslutta.

Departementet legg til grunn at protokollen er så viktig at ratifikasjon krev samtykke frå Stortinget etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Kapittel 2 i proposisjonen gjer nærare greie for dei einskilde føresegnene i protokollen. I kapittel 3 vert nokre hovudspørsmål om klageretten omtala. Artikkelen 2 om klageretten viste seg å vere eit av dei vanskelegaste forhandlingstema, noko som resulterte i ein til dels uklar ordlyd. Føresegna regulerer kven som skal ha kompetanse til å fremje ei klage, kva som kan vere emnet for klaga, og kva stat klaga skal rettast mot. Artikkelen reiser ei rekkje tolkingsspørsmål som

komiteen vil måtte ta stilling til for å fastsetje kompetansen sin.

Med omsyn til spørsmålet om kven som skal ha kompetanse til å fremje klager, er det klart at einskildpersonar har slik kompetanse. Tilsvarende kan grupper av einskildpersonar klage til komiteen. "Grupper av einskildpersonar" reiser elles spørsmålet om frivillige organisasjonar kan fremje ei klage på eigne vegner. Frå norsk side vert det lagt til grunn at frivillige organisasjonar skal kunne klage på eigne vegner dersom dei andre vilkåra er oppfylte.

Artikkelen opnar òg for at det kan klagast på vegner av einskildpersonar eller grupper av einskildpersonar. Her siktar ein til representasjon utover prosessfullmektigar. Grunngevinga for denne regelen er å sikre at einskildpersonar eller grupper av einskildpersonar som av ulike årsaker sjølve er avskorne frå å fremje ei klage, skal kunne ha eit høve til å få saka bringa inn for komiteen. Hovudregelen er at representanten skal ha samtykke til representasjon frå klagaren. Likevel vert det opna for at ein førespurnad kan handsamast dersom representanten kan rettferdiggjere at ho handlar på vegner av klagaren, sjølv om det ikkje ligg føre samtykke. Unntaksregelen skal kunne brukast i tilfelle der klagaren sjølv ikkje har høve til å gje samtykke til representasjon.

Elles går det klart fram at klagaren må vere offer for brot som staten gjer på rettar som er verna i konvensjonen. Her vert det dermed stilt opp eit krav om rettsleg interesse i saka.

Med omsyn til spørsmålet om kva som kan vere emne for klaga, følgjer det av artikkel 2 at det kan klagast over brot som staten gjer på rettane som er nedfelte i kvinnekonsensjonen. Rettane i konvensjonen er for ein stor del utforma som korresponderande handlingsplikter for statane, ved at statane til dømes skal "treffe alle egnete tiltak" for å avskaffe diskriminering av kvinner. Som ei motsetning til denne typen plikter står artikkel 9 og 15, som pålegg staten å sikre kvinner same rettar som menn på visse område, og som dermed ber meir preg av å vere rettsleg prøvbare rettar. Det vil vere opp til komiteen sjølv å avgjere i kva grad han ynskjer å prøve måten som staten gjennomfører dei einskilde føresegnene i konvensjonen på.

I kapittel 4 gjer greie for økonomiske og administrative følgjer. Gjennomføring av protokollen opnar for at Kvinnekomiteen kan få førespurnader retta mot Noreg. Gjennomføringa vil dermed kunne medføre eit visst meirarbeid i statsforvaltninga i samband med sakshandsaminga knytt til slike saker, men det er ein føresetnad at eventuelle meirutgifter vart dekte innanfor gjeldande budsjettammer.

I kapittel 5 omtalast høyringa og høyringsfråsegner. Med unntak av Regjeringsadvokaten har alle dei høyringsinstansane som har hatt merknader, slutta seg til at Noreg ratifiserer protokollen no. Alle som har uttala seg om spørsmålet, har òg slutta seg til at Noreg lét seg binde av undersøkingskompetansen som Kvinnekomiteen vert utstyrt med etter artikkel 8 og 9, og at Noreg

dermed ikkje gjev ei erklæring som nemnt i artikkel 10 nr. 1.

I kapittel 6 i proposisjonen vert det gjeve ei vurdering av saka. Eit overordna mål for norsk menneskerettspolitikk er at Noreg, som ynskjer å vere eit føregangsland når det gjeld vernet av menneskerettar, skal vere part i menneskerettskonvensjonar med mindre tungtvegande omsyn talar imot det, jf. handlingsplanen for menneskerettar (St.meld. nr. 21 (1999-2000) pkt. 4.2.2, s. 20). Kvinner er i handlingsplanen utpekt som eit særskilt satsingsområde for norsk menneskerettspolitikk, både nasjonalt og internasjonalt. Dette tilseier at Noreg bør ratifisere protokollen så snart som mogeleg. Ein viser òg til at mange av høyringsinstansane understrekar verdien av ein rask norsk ratifikasjon.

Protokollen må sjåast som eit vesentleg bidrag til å styrkje menneskerettane til kvinnene og som eit viktig instrument til å sikre likestilling mellom kjønna. Dette er tilhøve som vert gjeve høg prioritet i Noreg, og som bør speglast av i det internasjonale engasjementet vårt ved at vi vert part i protokollen.

Protokollen vil ha verknad for einskildkvinner ved at han kan føre til ei betring av stillinga til den som fremjar ein førespurnad.

Protokollen kan òg ha ein allmenn preventiv verknad ved at han kan gje opphav til vurderingar og revisjonar av nasjonalt regelverk og praksis på kvinnekonsensjens område.

Vidare vil førespurnader til komiteen og komiteen sine eigne undersøkingar truleg skape større merksemd rundt kvinnekonsensjonen og dermed medverke til å spreie kunnskap og opplysningar til folk om rettane deira etter konsensjonen.

Å utstyre Kvinnekomiteen med kompetanse til å handsame førespurnader frå einskildpersonar vil òg sende eit kraftig signal om at kvinnekonsensjonen er like viktig som andre FN-konsensjonar der overvåkingsorganet er gjeve slik kompetanse.

Dei materielle føresegnene i kvinnekonsensjonen er i stor grad utforma som handlingsplikter for statane, på den måten at desse skal ta alle tenlege middel i bruk for å sikre likestilling mellom kjønna på ulike samfunnsområde. Innhaldet av pliktene til statane er dermed ikkje presist fastsett, og ein må gå ut frå at Kvinnekomiteen vil stille ulike krav til statane, avhengig av utviklingsgraden og ressursituasjonen deira. Det er grunn til å tru at komiteen vil stille strenge krav til den norske gjennomføringa av konsensjonen.

Kvinnekomiteen sine synspunkt og tilrådingar i individklagesaker vil ikkje vere folkerettsleg bindande, men dei vil ha monaleg politisk og moralsk kraft. Ein kan vente at manglande vilje til å følgje synspunkta til komiteen vil verte lagde merke til internasjonalt.

Undersøkingskompetansen som komiteen vert utstyrt med etter artikkel 8 og 9, kan vere eit sterkt supplement til kompetansen til å handsame einskildsaker. Utanriksdepartementet tilrår at Noreg lét seg binde av undersøkingskompetansen slik at Noreg dermed ikkje gjev erklæring som nemnd i artikkel 10, nr. 1.

Protokollen pålegg ikkje Noreg nye materielle plikter, ettersom føremålet med protokollen er å styrkje overvakinga av gjennomføringa av alt gjeldande plikter. Gjennomføring av protokollen i norsk rett krev ikkje lov- eller forskriftsendringar.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Inge Lønning, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallersnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise og fra Senterpartiet, Åslaug Haga, ser protokollen av 6. oktober 1999 til FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979 som et vesentlig bidrag til å styrke menneskerettighetene til kvinner og som et viktig virkemiddel for å sikre likestilling mellom kjønnene.

Komiteen minner om at en i St.meld. nr. 21 (1999-2000) i handlingsplanen for menneskerettigheter, så norsk ratifikasjon av protokollen i sammenheng med spørsmålet om hvordan en kan styrke gjennomføringen av kvinnekonvensjonen ved å innarbeide den i norsk lovgivning. Protokollen inneholder imidlertid ikke materielle forutsetninger, og den kan derfor gjennomføres uten endringer av lover og forskrifter.

Komiteen slutter seg derfor til at Norge snarest ratifiserer protokollen, selv om prosessen med å innarbeide kvinnekonvensjonen i norsk lovgivning ikke er avsluttet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det generelt er et stort behov for å bedre menneskerettighetssituasjonen for kvinner mange steder i verden, hvor kvinner systematisk undertrykkes og hindres i naturlig deltakelse i både samfunnsliv og arbeidsliv. Disse medlemmer ser FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner i dette perspektiv og mener Norges ratifikasjon til denne og den valgfrie protokollen som en støtte til det generelle menneskerettighetsarbeidet i verden generelt og arbeidet for undertrykte kvinner spesielt. Disse medlemmer mener isolert sett at Norge har et lovverk som bør kunne håndtere forskjellsbehandling mellom kjønnene, og ser i utgangspunktet ikke behovet for at en internasjonal komité skal ivareta Norges forpliktelser i henhold til FN-konvensjonen. Disse medlemmer vil allikevel samtykke i at Norge ratifiserer protokollen fordi dette er viktige spørsmål internasjonalt og Norge kan med større tyngde utøve et press på andre land og være pågående i menneskerettighetsdebatten, enn om vi unnlater å ratifisere konvensjoner og protokoller vi gjerne ser at andre land tar inn over seg. Disse medlemmer vil understreke at støtte til ratifikasjon ikke medfører enighet på alle punkter og formuleringer i konvensjonen, men hoveddelen er positiv og kan hvis den blir etterlevet bedre livssituasjonen for millioner av kvinner i store deler av verden.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykkjer i ratifikasjon av valfri protokoll av 6. oktober 1999 til FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner av 18. desember 1979.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 16. januar 2002

Thorbjørn Jagland
leder

Finn Martin Vallersnes
ordfører

Åslaug Haga
sekretær