



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.
TH/tfo

Vår ref.
20/5449 - IHG

Dato
23.11.2020

**Brev til Stortingets justiskomité - Dokument 8:33 S (2020–2021)
representantforslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i
menneskerettsloven - anmodning om uttalelse**

Jeg viser til brev 10. november 2020 fra Stortingets justiskomité, der komiteen ber om departementets uttalelse i forbindelse med behandling av representantforslag fra stortingsrepresentantene Arild Grande, Rigmor Aasrud, Lise Christoffersen og Elise Bjørnebekk-Waagen om å inkorporere ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven (Dokument 8:33 S (2020-2021)).

Et tilsvarende forslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven ble behandlet i Stortinget 16. mai 2019. Forslaget ble ikke vedtatt. De samme hensynene som taler mot slik inkorporasjon, gjør seg etter mitt syn gjeldende i dag.

ILOs åtte kjernekonvensjoner fastsetter minimumsrettigheter som skal respekteres i arbeidslivet. De kan deles inn i fire hovedkategorier: organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger, forbud mot barnearbeid, forbud mot tvangsarbeid og forbud mot diskriminering. Norge har ratifisert alle de åtte konvensjonene og er forpliktet til å etterleve konvensjonsforpliktelsene. Dette gjelder uavhengig av hvordan de er gjennomført i norsk rett. ILO-konvensjonene stiller ikke krav om en bestemt gjennomføringsform i nasjonal rett. Det er opp til den enkelte stat å avgjøre hvordan dette bør skje. Konvensjonene er gjennomført i norsk rett ved konstatering av rettsharmoni eller ved transformasjon. Videre bidrar presumsjonsprinsippet til å sikre at norsk rett tolkes og anvendes i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser, herunder ILOs kjernekonvensjoner.

Spørsmålet om hvilke internasjonale konvensjoner som bør inkorporeres i menneskerettsloven, ble grundig vurdert i lovens forarbeider. I NOU 1993: 18 gjorde Menneskerettslovutvalget vurderinger av ILO-konvensjonene om bekjempelse av

tvangsarbeid og om organisasjonsfriheten. Konvensjonene ble av ulike grunner ikke ansett å være egnet for inkorporering i menneskerettsloven. Heller ikke i proposisjonen ble det foreslått å inkorporere noen av ILOs kjernekonvensjoner i den nye loven. I Ot.prp. nr. 3 (1998–99) s. 26 trakk departementet et skille mellom konvensjoner som inneholder rettigheter om en rekke forhold som gjelder for alle mennesker uansett alder, kjønn, etnisk tilknytning o.l., og konvensjoner som enten gjelder for spesielle grupper av personer eller for spesielt avgrensede rettigheter. ILOs kjernekonvensjoner faller i den siste kategorien av konvensjoner. På s. 30 i proposisjonen foreslo departementet at inkorporasjon «i denne omgang» ble begrenset til den første kategorien av konvensjoner, henholdsvis den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). Departementet la spesiell vekt på de avgrensningsspørsmålene som oppstår hvis det åpnes for inkorporering av flere konvensjoner enn disse. Departementet uttalte blant annet:

«Det finnes en rekke forskjellige særkonvensjoner. Fra de konvensjonene som må anses som svært sentrale og viktige på sine områder (som f.eks FNs barne- og kvinnekonvensjoner og ILOs urbefolkingskonvensjon), er det en glidende overgang til konvensjoner som gjelder et svært begrenset område, eller hvor menneskerettsaspektet er mindre sentralt. (I NOU 1993:18 side 29–33 er det gitt en oversikt over konvensjoner som kan anses som menneskerettskonvensjoner.) Det er derfor ikke mulig å trekke en skarp grense mellom særkonvensjoner som er sentrale menneskerettskonvensjoner og særkonvensjoner som ikke kan anses å være sentrale menneskerettskonvensjoner.»

Samtidig uttalte departementet videre på s. 30 at barnekonvensjonen (BK) «kommer i en særlig stilling», og at man ville komme tilbake til spørsmålet om innarbeiding av konvensjonen.

Under behandlingen av proposisjonen i Stortinget uttalte Justiskomiteen i Innst. O. nr. 51 (1998–99) på s. 4 at den «ser at det ikke er aktuelt å foreslå inkorporasjon av alle menneskerettskonvensjonar no». Flertallet i Justiskomiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, uttalte imidlertid også på s. 5 at «det er nokon [av konvensjonene som ikke er foreslått inkorporert] som skiller seg spesielt ut som t.d. FNs barne- og kvinnediskrimineringskonvensjonar». Flertallet foreslo ikke å føye disse to konvensjonene til listen over konvensjonene i lovforslaget, men ba regjeringen komme tilbake med forslag om dette.

BK og kvinnediskrimineringskonvensjonen (KDK) ble også senere inkorporert i menneskerettsloven, i henholdsvis 2003 og 2009. Under forberedelsen av lov 19. juni 2009 nr. 80 om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen) ble også spørsmålet om inkorporering av andre menneskerettighetskonvensjoner enn KDK drøftet, jf. Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) s. 22. Departementet la til grunn, blant annet på bakgrunn av St.meld. nr. 17 (2004–2005) Makt og demokrati, at inkorporasjon med forrang bør reserveres for «heilt spesielle tilfelle». Videre uttaler departementet (s. 22):

«Dersom ein skulle opne for fleire konvensjonar, ville det lett oppstått spørsmål om kor grensa skulle gå, blant anna fordi det kan danne seg ei oppfatning om at konvensjonar som

blir inkorporerte i norsk lov utan forrang blir vurderte som mindre viktige eller «annenrangs». Departementet ønskjer derfor ikkje ei utvikling kor stadig nye særkonvensjonar blir tekne inn i menneskerettsloven med forrang».

Etter mitt syn bør prinsippet om at det i utgangspunktet kun er de utpreget generelle konvensjonene som skal inkorporeres i menneskerettsloven, fastholdes.

Jeg viser også til forslaget i Dokument 8:3 S (2020–2021), hvor det er foreslått at FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) inkorporeres i menneskerettsloven. I brev 22. oktober 2020 til Stortinget gir jeg uttrykk for det syn at CRPD ikke bør inkorporeres i menneskerettsloven.

Jeg vil understreke at de interessene konvensjonene skal verne, også er beskyttet i Grunnloven og i menneskerettskonvensjoner som allerede er tatt inn i menneskerettsloven. Organisasjonsfriheten er eksempelvis beskyttet i henholdsvis i Grunnloven § 101, EMK artikkel 11, SP artikkel 22 og ØSK artikkel 8.

ILO-konvensjonen nr. 182 av 17. juni 1999 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid ble ratifisert av Norge i 2000. I den forbindelse ble konvensjonen gjennomført i norsk rett ved transformasjon, i form av endringer i straffeloven og vernepliktsloven, og ved konstatering av rettsharmoni, se Innst. S. nr. 247 (1999–2000) fra Stortingets kommunalkomiteé om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen. Etter mitt syn bør en holde fast ved denne gjennomføringsmåten, både for denne konvensjonen og for ILOs øvrige kjernekonvensjoner.

Med hilsen



Monica Mæland