



STORTINGET

Innst. 265 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:33 S (2020–2021)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Arild Grande, Rigmor Aasrud, Lise Christoffersen og Elise Bjørnebekk-Waagen om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Bøhler og Jenny Klinge, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Dokument 8:33 S (2020–2021) om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven og uttalelse fra statsråd Monica Mæland i brev av 23. november 2020 (vedlagt).

Komiteen legger til grunn at spørsmålet om hvilke internasjonale konvensjoner som bør inkorporeres i menneskerettsloven, ble grundig vurdert i lovens forarbeider.

Komiteen viser til at ILOs kjernekonvensjoner fastsetter minimumsrettigheter som skal respekteres i arbeidslivet. De kan deles inn i fire hovedkategorier: organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger, forbud mot barnarbeid, forbud mot tvangsarbeid og forbud mot diskriminering.

Komiteen viser videre til at Norge har ratifisert alle de åtte konvensjonene og således er forpliktet til å etterleve konvensjonsforpliktelsene. Komiteen legger til grunn at dette gjelder uavhengig av hvordan de er gjennomført i norsk rett. Komiteen viser til at ILO-konvensjonene ikke stiller krav om en bestemt gjennomføringsform i nasjonal rett. Komiteen legger til grunn at det er opp til den enkelte stat å avgjøre hvordan dette bør skje. Komiteen viser videre til at konvensjonene er gjennomført i norsk rett ved konstatering av rettsharmoni eller ved transformasjon. Komiteen understreker at presumsjonsprinsippet sikrer at norsk rett tolkes og anvendes i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser, herunder ILOs kjernekonvensjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at dersom en skal åpne

for flere konvensjoner, ville det lett oppstått spørsmål om hvor grensen skulle gå. Disse medlemmer viser videre til at det vil kunne danne seg en oppfatning av at konvensjoner som blir inkorporert i norsk lov uten forrang, blir vurdert som mindre viktige eller annenrangs. Disse medlemmer slutter seg derfor ikke til en utvikling hvor nye særkonvensjoner blir tatt inn i menneskerettsloven med forrang.

Disse medlemmer legger til grunn et prinsipp om at det i utgangspunktet kun er de utpregendte generelle konvensjonene som skal inkorporeres i menneskerettsloven.

Disse medlemmer mener det er fornuftig å utvise tilbakeholdenhet med å inkorporere konvensjoner i menneskerettsloven. Som del av menneskerettsloven får konvensjonen trinnhøyde over norsk lovgivning. Dette betyr at norske rettskilder skyves i bakgrunnen dersom det oppstår behov for å harmonisere bestemmelser som trekker i ulik retning. Disse medlemmer viser til at problemet oppstår ved at man hekter på rettsnormer som er utviklet andre steder enn i vårt rettssystem. Disse medlemmer mener dette kan representere et demokratisk problem, særlig med tanke på at vi mister kontrollen over hvordan vår egen lovgivning skal tolkes, i tillegg til at vi ikke har kontroll på hvem som utformer tolkningsreglene. Særlig vil dette settes på spissen der konvensjonene har egne håndhevingsorganer som kan være sammensatt av nasjoner og personer som står langt fra den norske rettstradisjonen.

Disse medlemmer vil fastholde prinsippet om at det er de utpreget generelle konvensjonene som bør inkorporeres i menneskerettsloven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at ILOs åtte kjernekonvensjoner inneholder grunnleggende menneskerettigheter som alle land i Europa og store deler av verden har forpliktet seg til å følge. De utgjør til sammen et minimum av rettigheter som skal respekteres i arbeidslivet.

Disse medlemmer viser til at ved å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven vil ILOs grunnleggende rettigheter løftes og få en helt ny status, på linje med de viktigste konvensjoner man har i norsk rett. Videre vil disse medlemmer slutte seg til at en slik lovendring vil ha stor faktisk og rettslig betydning, og at norske domstoler, og andre aktører, vil ta utgangspunkt i og legge avgjørende vekt på de regler og den praksis som følger av ILOs kjernekonvensjoner.

Disse medlemmer er enige med forslagsstillerne i at ILOs kjernekonvensjoner bør innlemmes i menneskerettsloven. Slik disse medlemmer ser det, vil konvensjonene få en sterkere formell rettslig stilling i norsk rett ved at de kan anvendes direkte som norsk lov, enn de har i dag. Når konvensjonene inkorporeres med forrang foran annen norsk lovgivning, blir stillingen

særlig sterk. Disse medlemmer vil også vise til at en innlemmelse av ILOs kjernekonvensjoner vil gi en sterk signaleffekt, både nasjonalt og internasjonalt. Ved å ta ILOs kjernekonvensjoner inn i menneskerettsloven vil en vise at de grunnleggende rettighetene i arbeidslivet står på linje med rettighetene i allerede inkorporerte menneskerettskonvensjoner.

Disse medlemmer deler ikke vurderingen av at EØS-avtalen er til hinder for at ILOs kjernekonvensjoner kan tas inn i menneskerettsloven og gis forrang for andre bestemmelser. Det vises bl.a. til at LOs juridiske avdeling og professor ved UiO Finn Arnesen klart har gitt uttrykk for at det ikke er noen rettslige hinder for å gi ILOs kjernekonvensjoner en slik status, og at det kun er et politisk spørsmål om ILO-konvensjonene skal innlemmes i menneskerettsloven, slik Arbeiderpartiet og LO-kongressen har stilt krav om.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter forslaget fra Arbeiderpartiet, men finner grunn til å påpeke at forslaget ikke vil løse de konfliktene Norge og norske arbeidstakere står i. EØS-avtalen utfordrer både norsk selvstyre og norsk arbeidsliv. EU-domstolen har lagt til grunn at medlemsstatene i EU ikke kan slutte seg til ILO-konvensjoner på saksfelt som er underlagt felles EU-regler. Det er, slik disse medlemmer ser det, helt urimelig at EU skal kunne blokkere grunnleggende rettigheter og friheter.

Disse medlemmer peker på at det som spesielt bør bekymre oss i Norge, er at artikkel 120 i EØS-avtalen slår fast at bestemmelsene i EØS-avtalen går foran andre internasjonale avtaler Norge har inngått. Det står ingenting om at ILO-konvensjoner er unntatt. Ved en innlemmelse av ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven må disse ha forrang ved motstrid.

Uttalelse fra arbeids- og sosialkomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til arbeids- og sosialkomiteen 9. februar 2021, som svarte følgende i brev av 16. februar 2021:

«Arbeids- og sosialkomiteens medlemmer slutter seg til justiskomiteens utkast til innstilling til Representantforslag 33 S (2020–2021) om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven og har ingen øvrige merknader.»

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven.

Oslo, i justiskomiteen, den 23. februar 2021

Lene Vågslid

leder

Kjell-Børge Freiberg

ordfører



**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

