

Dokumenttype	NOU 1993:18	Dokumentdato	1993-05-00
Tittel	Lovgivning om menneskerettigheter		
Utvalgsnavn	Menneskerettighetslovutvalget		
Utvalgsleder	Møse, Erik		
Utgiver	Justis- og politidepartementet		
Oppnevnt	1989-09-18	Sider	309
Note	Trykt vedlegg:Diverse menneskerettighetskonvensjoner		
Kapittel	Sammendrag		

Sammendrag

I kapittel 1 omtales utvalgets oppnevning, mandat og arbeid.

Bakgrunnen for at utvalget ble oppnevnt, var regjeringens prinsippvedtak 30 januar 1989 om at de internasjonale menneskerettigheter skulle innarbeides i norsk lov. Utvalget fikk i oppdrag å vurdere og legge frem forslag om innarbeidelse av de sentrale menneskerettighetskonvensjoner. Utvalget burde også vurdere om det er behov for andre særlige tiltak i forbindelse med en slik reform, særlig bedre informasjon om menneskerettighetene.

Kapittel 2 gir en oversikt over utviklingen av den internasjonale menneskerettighetsbeskyttelse. Videre gis et overblikk over menneskerettighetskonvensjonene og tilsynet med dem. Litt om den nasjonale beskyttelse i Norge er også med.

I kapittel 3 redegjøres det først for utvalgets begrepsbruk i forbindelse med gjennomføring av menneskerettighetskonvensjoner i nasjonal rett. Det er vanlig å skille mellom monistiske og dualistiske stater. I de monistiske stater ansees traktater som staten er bundet av, uten videre som interne rettsregler. I dualistiske stater kreves i prinsippet en særskilt gjennomføringsakt for at traktaten skal gjelde som intern rett.

I Norge er det vanlig å omtale metodene for gjennomføring av traktater i nasjonal rett som transformasjon, inkorporasjon og konstatering av rettsharmoni. Transformasjon innebærer at en traktats innhold gjengis ved lovgivning i oversatt og eventuelt omarbeidet form. Inkorporasjon medfører at det fastsettes i lovgivningen at traktaten blir en del av nasjonal rett i den form og det språk den er inngått. Utvalget benytter uttrykket innarbeidelse i norsk rett som fellesbegrep for transformasjon og inkorporasjon. Konstatering av rettsharmoni skjer der man konstaterer at nasjonal rettstilstand er i samsvar med konvensjonen. Denne metoden har vært den vanligste i Norge ved menneskerettighetskonvensjoner. Hverken den folkerettslige sedvanerett eller menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til hvilken av de nevnte gjennomføringsmetoder som skal velges av den enkelte stat.

Kapittel 4 inneholder en oversikt over menneskerettighetskonvensjoners (særlig Den europeiske menneskerettighetskonvensjons) stilling i de øvrige nordiske og enkelte andre vesteuropeiske land. Sammenfatningsvis peker utvalget på at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er inkorporert i alle vesteuropeiske stater unntatt Irland, Island, Norge, Storbritannia og Sverige. Hvilken vekt konvensjonene tillegges i praksis, varierer.

I kapittel 5 beskrives menneskerettighetskonvensjonenes stilling i norsk rett. Hverken grunnloven eller lovgivningen inneholder noen

generell regel om traktaters stilling i nasjonal rett. Rundt om i lovverket finnes det imidlertid en del bestemmelser som innen sitt anvendelsesområde tillegger traktater virkning.

Videre gjennomgås i hvilken utstrekning lovgivning ble vurdert og vedtatt i forbindelse med norsk tiltredelse til en del menneskerettighetskonvensjoner. Fremstillingen viser at det bare unntaksvis er vedtatt lover i forbindelse med ratifikasjon av slike konvensjoner.

Derneft gis en beskrivelse av de ca 60 saker for Høyesterett hvor menneskerettighetskonvensjoner har vært påberopt eller av andre grunner er trukket inn i drøftelsen. Høyesterett har aldri funnet motstrid mellom norsk lov og en menneskerettighetskonvensjon og har derfor heller ikke tatt stilling til hvilken regel som går foran i tilfelle motstrid. Men en viktig prinsipputtalelse fremgår av Rt 1984 s 1175. Der ble det fremhevet at avgjørelsen i saken bl a måtte treffes ut fra det reelle hensyn at ... norsk lov såvidt mulig må forutsettes å være i samsvar med traktater Norge er bundet av ...

I noen utstrekning redegjøres det også for konvensjonenes stilling i forvaltningspraksis og i Sivilombudsmannens og andre ombuds virksomhet.

Deretter gjennomgås juridisk teori. Det hersker ulike oppfatninger i teorien om hvilken regel som skal gis forrang i tilfelle konflikt mellom en norsk lov og en menneskerettighetskonvensjon. Tendensen synes å være at stadig flere forfattere stiller seg åpne for muligheten av at Høyesterett vil la menneskerettighetskonvensjonene gå foran.

Etter en redegjørelse for innholdet i og den videre behandling av utredningen fra Transformasjonskomiten i 1972 (NOU 1972: 16 Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett) gis til slutt en sammenfatning. Det er idag ikke tvilsomt at menneskerettighetskonvensjonene er relevante rettskilddefaktorer av betydelig vekt for norske rettsanvendere. Det er grunn til å tro at Høyesterett vil strekke seg langt for å unngå avgjørelser i strid med konvensjonene.

Kapittel Sammendrag

I kapittel 6 drøftes først hvilke virkninger en innarbeidelse av menneskerettighetskonvensjoner kan ventes å få.

For det første ser utvalget på hva som søkes oppnådd ved en slik reform. I den forbindelse gjengis utsagn i forbindelse med prinsippvedtaket om innarbeidelse. En innarbeidelse vil bidra til å sikre at norsk lov tilfredsstiller kravene i menneskerettighetskonvensjonene og til å øke kunnskapen om dem. Reformen vil ha en signaleffekt og understreke at norske myndigheter tar menneskerettighetene alvorlig. Dette kan bidra til å styrke respekten for rettighetene nasjonalt og internasjonalt.

Utvalget forsøker deretter å forutse om innarbeidelse av menneskerettighetskonvensjoner i lovgivningen kan få andre virkninger.

Det vurderer først om balansen mellom lovgiver og domstoler vil bli forrykket. Utvalget understreker at det fortsatt vil være lovgivers ansvar å sørge for at lovgivningen til enhver tid er i overensstemmelse med konvensjonenes krav. Alt i alt er det etter utvalgets oppfatning liten grunn

til å tro at innarbeidelse av menneskerettighetskonvensjoner i seg selv vil forrykke balansen mellom lovgiver og domstoler.

Videre vurderes om reformen vil virke inn på forholdet mellom nasjonale myndigheter og internasjonale organer. Det slås i den forbindelse fast at reformen ikke vil innebære overføring av myndighet til internasjonale organer. Samtidig kan man ikke utelukke at de internasjonale konvensjonsorganers innvirkning på norsk rett i praksis vil øke.

Rettsanvendernes arbeidssituasjon omhandles også. Det kan by på særlige utfordringer å anvende bestemmelser med internasjonal opprinnelse, bl a at originaltekstene ikke er avfattet på norsk, måten de er formulert på og at rettskildene kan være vanskelig tilgjengelig. Prinsipielt sett er dette imidlertid ikke noe nytt i forhold til idag. Eventuelle økte problemer som følge av en innarbeidelse vil kunne avhjelpes ved praktiske tiltak (økt tilgjengelighet, etterutdanning). Det vil være en fordel for rettsanvenderne at det skjer en klargjøring av konvensjonenes plass i det norske rettssystem.

En tenkelig konsekvens av å innarbeide en eller flere konvensjoner kunne være at ikkeinnarbeidede konvensjoners status blir svekket. Dette er ikke meningen. Reformen kan gjennomføres slik at den slags misforståelser unngås.

En annen utilsiktet virkning kunne være at reformen gir større forventninger enn det er grunnlag for. Rettighetene er generelt formet, slik at deres rekkevidde må presiseres ved tilsynsorganenes praksis. Dessuten kan det på visse vilkår gjøres unntak fra rettighetene. Dette er imidlertid situasjonen også idag. Utvalget frykter ikke noen nevneverdig økning av ugrunnede søksmål. Trolig vil det mer være tale om at argumentasjonsmønsteret endres i saker som uansett ville vært innbragt for domstolene.

Utvalget ser deretter på betydningen av konvensjonsorganenes praksis. Det lar seg ikke gjøre å fastslå noen almenyldig setning om i hvilken utstrekning en stat har folkerettslig plikt til å følge konvensjonsorganenes tolkning av en konvensjonsbestemmelse. Bl a må det sondres mellom betydningen slike uttalelser har for den stat de er rettet mot (rettskraftvirkningen), og betydningen for andre stater som er bundet av konvensjonen (rettskildevirkningen). Men uansett vil tilsynsorganenes avgjørelser normalt være rettskildefaktorer av betydelig vekt ved tolkning av konvensjonene.

I noen grad kan bestemmelser i menneskerettighetskonvensjoner påberopes som individuelle rettigheter i tvister mellom private. Utvalget antar at dette ikke vil være noe vesentlig problem. I de langt fleste saker vil annen norsk lovgivning regulere de forhold det kan bli tale om, og konvensjonenes rolle vil være å bidra til å utfylle og tolke slik nasjonal lovgivning.

Kapittel Sammendrag

I kapittel 7 vurderes hvilken metode som bør velges når menneskerettighetskonvensjoner innarbeides i lovgivningen. Utvalget tar utgangspunkt i de argumenter som ble fremsatt til fordel for henholdsvis transformasjon og inkorporasjon i NOU 1972: 16. Ut fra en avveining av de ulike hensyn kommer utvalget til at de menneskerettighetskonvensjoner som innarbeides i norsk rett, bør inkorporeres. Dette innebærer den mest mulig

lojale gjennomføring av slike konvensjoner, og metoden er mest utbredt i de land det er naturlig å sammenligne seg med.

I kapittel 8 drøftes generelle hensyn ved vurderingen av hva som bør inkorporeres. Utvalgets flertall finner det ikke naturlig, ut fra dets sammensetning og mandat, å vurdere inkorporasjon av all folkerett. (Se likevel nærmere nedenfor i sammendraget om to medlemmers tilleggsuttalelser i kapittel 15.) Videre er det hverken nødvendig eller hensiktsmessig å inkorporere uskrevne folkerettslige regler om menneskerettighetene.

Spørsmålet blir dernest om man bør foreta en generell avgrensning av den gruppe konvensjoner som inkorporeres, eller om aktuelle konvensjoner bør nevnes særskilt. En generell avgrensning kunne være å inkorporere menneskerettighetskonvensjoner. Det kan imidlertid være uklart om en bestemt konvensjon faller inn under denne betegnelse. Det er ingen internasjonal enighet om grensedragningen. Også andre former for generell avgrensning vil skape usikkerhet. Utvalget foretrekker derfor at lovgivning om inkorporasjon uttrykkelig nevner hvilke konvensjoner som omfattes av reformen (oppregningsmetoden).

Med utgangspunkt i mandatet drøfter utvalget så eventuelle kriterier for utvelgelse av konvensjoner. Det må være et grunnvilkår for inkorporasjon at Norge er bundet av konvensjonen. Når mandatet nevner innarbeidelse av sentrale menneskerettighetskonvensjoner, fremhever utvalget at det i noen grad er vurderingsbestemt om en konvensjon er å anse som sentral. Uttrykket gir derfor ingen entydig veiledning, men peker likevel på den realitet at noen konvensjoner ut fra norsk synsvinkel ligger i et menneskerettslig kjerneområde. Dette skyldes dels prinsipielle overveielser, dels den enkelte konvensjons praktiske betydning for vårt land og kjennskapet til den her.

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvilke konvensjoner som er egnet for innarbeidelse. Utvalget minner først om at lignende problemstillinger ikke er uvanlige i andre land (ofte formulert som spørsmål om traktatbestemmelsene er self executing). At bestemmelsene i menneskerettighetskonvensjonene ofte er svært generelle, kan ikke i seg selv være til hinder for inkorporasjon. Særlig ubestemte er bestemmelser som mer er utformet som målsettinger staten skal bestrebe seg på å oppnå, enn som konkrete forpliktelser. Slike regler åpner for betydelige skjønnsmessige overveielser og reiser prioriteringss spørsmål. Det kan anføres at dette ikke er rettsspørsmål, og at det ikke er naturlig at norske dommere skal sette seg til doms over myndighetenes budsjettpolitikk. På den annen side vil nettopp det forhold at disse bestemmelsene er såpass skjønnsmessig utformet, føre til at domstolene sjelden vil kunne konstatere motstrid mellom dem og norsk rett.

Om en konvensjon er egnet for innarbeidelse, kan også henge sammen med dens håndhevelsessystem. Jo mer omfattende praksis fra vedkommende tilsynsorgan, desto større veiledning får de nasjonale rettsanvendere. Rikholdig praksis er derfor et argument for at konvensjonen er egnet for innarbeidelse. Særlig bidrar enkeltsaker til klargjøring av rettighetenes innhold. Individuell klagerett er dermed et argument for at konvensjonen er egnet.

I denne forbindelse drøfter utvalget også hvorvidt konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter bør inkorporeres. Ett utgangspunkt er at disse rettigheter innen FN og andre organisasjoner prinsipielt sett er søkt likestilt med de sivile og politiske rettigheter. Det er imidlertid forskjeller til tross for den prinsipielle likestillingen ulikhet gjelder utformingen. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene har til dels preg av målsettinger. Realiseringen av dem har i stor grad sammenheng med tilgjengelige ressurser, som er ulikt fordelt mellom statene. En annen ulikhet er at mange av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er vagt utformet, selv om det også finnes relativt

presise regler innen denne gruppen. Videre påpekes at ingen av hovedkonvensjonene om disse rettigheter håndheves ved individklage, men ved at statene innsender rapporter som tilsynsorganene behandler. Siden det ikke nå foreligger mer detaljert håndhevelsespraksis, blir spørsmålet om konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter formelt bør inkorporeres i norsk rett. Utvalget besvarer ikke dette spørsmål i kapittel 8, men viser til at det i Norge er en omfangsrik lovgivning som regulerer de rettsområder som dekkes av disse konvensjonene, og at rettspraksis og teori er under utvikling på disse områder.

Endelig vurderer utvalget om ikke bare rettighetsbestemmelser, men også regler om tilsynsorganene og mer traktattekniske bestemmelser bør inkorporeres. Flere grunner, særlig informasjonshensyn, taler for å inkorporere konvensjoner i sin helhet. Selv om ikke alle bestemmelser har betydning i intern rett, gjør det ingen skade.

Kapittel Sammendrag

Utvalget konkluderer at de kriterier som er angitt i dets mandat, gir en viss, men likevel begrenset veiledning for utvelgelsen av konvensjoner. Det er nødvendig med en nærmere vurdering av en del konvensjoner for å foreta et utvalg.

Kapittel 9 inneholder en gjennomgåelse og vurdering av konvensjoner i lys av de kriterier som er behandlet i kapittel 8. Tre regionale konvensjoner behandles: Den europeiske menneskerettighetskonvensjon fra 1950 med endrings og tilleggsprotokoller, Den europeiske sosialpakt fra 1961 og Den europeiske torturkonvensjon fra 1987. Av FNkonvensjoner omhandles konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966, FNkonvensjonen om sivile og politiske rettigheter fra 1966 med protokoller, Rasediskrimineringskonvensjonen fra 1966, Kvinnediskrimineringskonvensjonen fra 1979, FNs torturkonvensjon fra 1984 og FNs barnekonvensjon fra 1989. Dessuten vurderes syv ILOkonvensjoner: Nr 29 fra 1930 og 105 fra 1957 om tvangsarbeid, konvensjon nr 87 fra 1948 og 98 fra 1949 om organisasjonsrett, konvensjon nr 100 fra 1951 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi, konvensjon nr 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke fra 1958, samt konvensjon nr 169 fra 1989 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.

Gjennomgåelsen viser at det ikke kan oppstilles noe klart svar på spørsmålet om hvilke konvensjoner som bør inkorporeres. Svaret beror dels på hvorledes man oppfatter de generelle kriterier som er angitt i mandatet, dels på en avveining av de særlige hensyn som knytter seg til den enkelte konvensjon. Utvelgelsen må til syvende og sist bero på en helhetsvurdering.

I kapittel 10 drøfter utvalget om bestemmelser i forbindelse med reformen bør gis i grunnlov, lov eller begge deler. Etter utvalgets syn bør det vedtas en grunnlovsbestemmelse som i en eller annen form omhandler menneskerettighetskonvensjoner. En slik bestemmelse vil gjenspeile den forankring menneskerettighetene har i dagens samfunn og ha en viktig symbolfunksjon. Den vil markere betydningen av den internasjonale kontroll med den nasjonale gjennomføring av menneskerettighetene og dermed bidra til å styrke disse rettighetene. Bestemmelsen vil være et naturlig supplement til de ufullstendige regler om individets vern som allerede finnes i grunnloven.

Kapittel Sammendrag

Det er ikke dermed sagt om inkorporerte konvensjoner bør ha grunnlovs kraft, lovs kraft, eller om spørsmålet om trinnhøyde bør stå åpent (f eks ved å fastslå at konvensjonene er en del av norsk rett). Utvalgets følgende drøftelse tar utgangspunkt i de to første muligheter.

Hvis konvensjonene har grunnlovs trinnhøyde, kan de lovgivende myndigheter ikke ved lov gi regler som er i strid med en konvensjonsbestemmelse. Et ønske om å binde lovgiver til å respektere konvensjonene, skulle dermed tale for å gi dem grunnlovs kraft. På den annen side vil andre rettslige og moralske eller ideologiske normer også medføre at lovgiver i alle fall under normale forhold vil avholde seg fra bevisst å krenke konvensjoner om menneskerettigheter som Norge er bundet av.

For rettsanvendere er trinnhøydespørsmålet først og fremst viktig der det konstateres motstrid mellom en konvensjon og en internrettslig norm. En lov som strider mot en menneskerettighetskonvensjon som er inkorporert med grunnlovs rang, skal settes til side av rettsanvenderne. Det samme er ikke uten videre gitt dersom konvensjonen er inkorporert med lovs kraft. Utvalget antar imidlertid at det vil være uhyre sjelden at domstolene i slike tilfelle vil la en lov gå foran en menneskerettighetskonvensjon. I praksis vil det derfor ikke være av avgjørende betydning om konvensjonene gis grunnlovs eller lovs trinnhøyde. Inkorporasjon på grunnlovs nivå vil dessuten innebære at et omfangsrikt, for mange relativt ukjent og til dels lite forutberegnelig regelsett blir en del av vår forfatning. Dette kan tilsa en viss varsomhet ved reformen, når det samtidig er på det rene at menneskerettighetskonvensjonene uansett trinnhøyde vil være en svært tungtveiende rettskilde.

Utvalgets konklusjon er at konvensjoner som inkorporeres ikke bør gis grunnlovs, men lovs trinnhøyde.

Kapittel 11 inneholder først en rekke mulige formuleringer av grunnlovsbestemmelser om menneskerettighetene. Deretter gis en redegjørelse for det forslag et samlet utvalg går inn for. Alle forslag er fremsatt for Stortinget.

Utvalget foreslår at det både vedtas en grunnlovsbestemmelse og en lov. I grunnlovsbestemmelsen pålegges myndighetene å respektere og sikre menneskerettighetene. Selve inkorporasjonsvedtaket skjer ved lovgivning. En slik kombinasjon av grunnlov og lov vil ha en sterk symbolverdi, uten at noen konvensjoner fremheves i grunnloven på bekostning av andre. I tillegg ivaretas behovet for en viss fleksibilitet på lovs plan mht utvelgelse av konvensjoner. Utvalgets forslag til grunnlovsbestemmelse lyder slik:

Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.

Kapittel Sammendrag

Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes

ved lov.

Kapittel 12 inneholder utvalgets lovforslag og bemerkninger til de enkelte bestemmelser. Lovutkastet er inntatt i avsnitt 12.4.

Først drøftes hvilke menneskerettighetskonvensjoner som bør inkorporeres ved lov. Utvalget har tatt utgangspunkt i at noen av dem idag fremstår som en grunnstamme i det internasjonale menneskerettighetsvern. Det dreier seg om Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og de to FNkonvensjonene om hhv sivile og politiske (SP) og om økonomiske, sosiale og kulturelle (ØSK) rettigheter. Disse hovedkonvensjoner omhandler en rekke rettigheter og vil etter omstendighetene kunne anvendes på praktisk talt alle felter av vårt rettsliv og samfunnsliv. Mange av de øvrige konvensjoner (her kalt særkonvensjoner) kan i det vesentlige sies å presisere eller utdype de rettigheter som omhandles i disse generelle konvensjoner. Selvsagt er også særkonvensjonene viktige. Men dersom noen av dem inntas i en inkorporasjonslov, vil det kunne være vanskelig å forsvare hvorfor akkurat de, men ikke andre, tas med. Samtidig vil grunnlovsbestemmelsen og formålsbestemmelsen i loven, som begge inneholder en generell henvisning til menneskerettighetene, bidra til å understreke at alle menneskerettighetskonvensjoner skal anses som tungtveiende rettskilddefaktorer i norsk rett. Det er heller ikke noe i veien for å inkorporere dem på et senere tidspunkt, enten i inkorporasjonsloven eller kanskje heller i særlovgivningen, dersom det foreligger en endret vurdering eller ny situasjon.

Av hovedkonvensjonene er det selvsagt at EMK bør omfattes. Den har allerede prinsipielt og praktisk stor betydning for Norge, og er utvilsomt egnet.

Dersom flere enn n konvensjon inkorporeres, må SP omfattes. Den dekker langt på vei de samme rettigheter som EMK, men gir bedre beskyttelse på enkelte områder. Velges bare EMK, kan det gi inntrykk av en for sterk betoning av den europeiske menneskerettighetsbeskyttelsen. Prinsipielt er det viktig å holde fast ved at det dreier seg om to konvensjoner som henholdsvis globalt og regionalt spiller en hovedrolle på menneskerettighetsområdet. Utvalget finner derfor at også SP bør inkorporeres.

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å foreslå at Den europeiske sosialpakt inkorporeres. Den er for tiden under revisjon. Når det gjelder ØSK, pekes det på at flere av konvensjonens bestemmelser er upresise og målsetningspreget, og at den ikke har individuell klagerett. Likevel er det syn i ferd med å festne seg internasjonalt at det ikke er grunnlag for å opprettholde et prinsipielt skille mht håndhevelse mellom sivile og politiske rettigheter på den ene side og økonomiske, sosiale og kulturelle på den annen. Noen av rettighetene i ØSK må ut fra konvensjonspraksis ansees som like egnet for håndhevelse som rettighetene i SP og EMK. Ved den nærmere avveining for eller mot inkorporasjon kan man legge vekt på to typer argumentasjon.

Den ene mulighet er å ta utgangspunkt i at man tradisjonelt har søkt å unngå programklæringer i lovgivningen. Vage rettighetsbestemmelser gir liten veiledning for løsningen av enkelttilfelle og kan bidra til en uklar rettsituasjon. Bare konvensjoner som gir praktisk veiledning til rettsanvenderne, bør inkorporeres. De to grupper rettigheters prinsipielle likestilling og hensynet til signalfunksjonen er ivaretatt ved den generelle grunnlovsbestemmelse utvalget foreslår.

En annen mulighet er å legge avgjørende vekt på rettighetenes prinsipielle likestilling. Norge har et godt utbygget lovverk for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og en inkorporasjon vil neppe påviselig endre rettsituasjonen. Vår lovgivningspraksis henvender seg ikke bare til domstolene. Et vesentlig poeng ved reformen er dens signaleffekt, ikke minst i tider rettighetene er truet. Da er ens generelle syn på hensiktsmessigheten av lover med programklæringer og upresise

bestemmelser ikke uten videre avgjørende. Ut fra en totalvurdering er utvalget kommet til at de retstekniske betenkeligheter bør vike, slik at også ØSK omfattes av inkorparasjonsloven.

Utvalget finner det ønskelig at det vedtas n lov, selv om man velger å inkorporere flere konvensjoner. Den bør inneholde en bestemmelse om at formålet er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Kapittel Sammendrag

Utvalget mener det beste er å fastslå i lovforslaget at EMK, ØSK og SP, med protokoller skal gjelde som lov. Inkorparasjonsloven bør også fastsette at konvensjonsbestemmelsene om rettigheter og grunnleggende friheter skal gå foran lovbestemmelser som gir svakere vern av disse friheter og rettigheter .

De konvensjoner som inkorporeres ved loven, skal kunngjøres i Norsk Lovtidend på ett originalspråk og i norsk oversettelse (utkastet 4). Dermed sikres at konvensjonstekstene er lett tilgjengelige.

I kapittel 13 drøfter utvalget behovet for andre tiltak for å fremme menneskerettighetene i Norge.

Det er behov for å bedre tilgjengeligheten av de aktuelle rettskilder. Utvalget viser til publikasjoner hvor konvensjonstekstene er trykt, men foreslår også at redaksjonen for samlingen Norges Lover anmodes om at de konvensjoner som inkorporeres i norsk rett, blir tatt inn der i oversettelse i tilknytning til den lov som inkorporerer dem. Utvalget foreslår dessuten at de foreliggende oversettelser av inkorporerte konvensjoner gjennomgås kritisk for å gjøre dem så dekkende som mulig. Utvalget har selv utarbeidet en revidert oversettelse av EMK.

Det er viktig at advokater, påtalemyndighet, dommere, forvaltningstjenestemenn og andre berørte lettere kan sette seg inn i konvensjonsorganenes praksis og skaffe seg tilgang til de aktuelle dommer eller uttalelser. Utvalget angir nærmere aktuelle publikasjoner og biblioteker der disse er tilgjengelige. Det mest praktiske er at dommer, uttalelser og avgjørelser i fulltekst kan bli sendt på anmodning fra de nevnte biblioteker eller dokumentasjonsentre pr telefax eller post. Sammendrag av dommene avsagt av Den europeiske menneskerettsdomstol bør imidlertid bli trykt periodevis i en publikasjon som leses av landets jurister, helst Norsk Retstidende, alternativt Lov og Rett.

Utvalget nevner en del sentral litteratur på menneskerettighetsområdet og anbefaler at biblioteker og institusjoner følger med og supplerer sine samlinger med reviderte og nye utgaver, eventuelt med bistand fra f eks Institutt for menneskerettigheter.

Informasjon, undervisning og utdanning er blant de viktigste virkemidlene som kan tas i bruk for å verne og fremme menneskerettighetene.

Informasjonsvirksomheten kan antakelig styrkes og forbedres, muligens ved omdisponeringer av foreliggende ressurser. Ellers kan stimulerende tiltak med formål å bidra til allsidig og balansert informasjon, være nyttige. Midler til dette vil f eks være bedre spredning

av de mange internasjonale informasjonskilder, og kurs for journalister. Utvalget anbefaler statlig støtte etter behov til arbeid med slike og andre tiltak som kan fremme formålet.

Utvalgets inntrykk er at arbeidet med undervisning om menneskerettighetene i grunnskolen og i den videregående skolen er i gode hender, men vil understreke at dette er et viktig satsingsområde. Når det gjelder den juridiske grunnutdanningen, peker utvalget på at internasjonale menneskerettigheter er blitt et obligatorisk fag ved Universitet i Oslo, og mener meget kan tale for at det også i Bergen, Tromsø og Trondheim bør bli obligatorisk. Utvalget påpeker videre at det er et særlig videre og etteropplæringsbehov for dem som har sitt arbeid innen det praktiske rettsliv. Utvalget fremhever også betydningen av at undervisning om menneskerettigheter inngår i utdanning av politi og fengselstjenestemenn. Det er grunn til å overveie tiltak for å styrke opplæringen innenfor høyere utdanning, særlig med egnede læremidler og undervisningsmetoder.

For å sikre at de krav menneskerettighetskonvensjonene stiller ikke blir oversett i lovforberedelsesprosessen, foreslår utvalget at det i regelverksinstruksen (kgl res 30 august 1985) inntas et krav om at forholdet til konvensjonene blir vurdert, og at det er det aktuelle departements ansvar å sikre at dette skjer.

Kapittel Sammendrag

Tilsvarende bør det ved instruks etableres en plikt for statlige myndigheter til å vurdere i hvilken grad menneskerettighetene fremmes og effektiviseres i forbindelse med budsjettarbeidet.

Både i den statlige og kommunale forvaltning er det ellers viktig at ledelsen tar ansvar for at man holder seg orientert om konvensjonenes krav på sitt eget felt, og at det legges vekt på intern opplæring for å sikre dette. Det bør avsettes tid innen den enkelte virksomhet til kompetanseoppbygging. Dette bør nedfelles i den enkelte virksomhets personal og kompetanseplan.

Utvalget kan ikke se at det er nødvendig med en egen ombudsmann eller kommisjon for menneskerettighetene i Norge, da Stortingets ombudsmann for forvaltningen har betydelig mulighet for å utvikle et effektivt og uformelt vern om menneskerettighetene.

Et viktig element i gjennomføringen av konvensjonene er at de som anser sine rettigheter krenket, kan få den nødvendige hjelp til å få dette vurdert og eventuelt fastslått, om påkrevet ved domstolene. Utvalget peker i den forbindelse på at utformingen av den offentlige ordning med rettshjelp må være slik at en søker ikke av økonomiske grunner avskjæres fra å få fastslått krenkelser av menneskerettighetene.

I kapittel 14 vurderes administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag. Vedtakelse av utvalgets grunnlov og lovforslag vil ikke isolert sett få nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. De fleste av de tiltak som er foreslått i kapittel 13, antas også å kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer ved omdisponering av ressurser. Likevel vil tilførsel av ressurser øke effektiviteten av reformen, og avhjelpe eventuelle problemer som måtte følge av at konvensjonene fortsatt for mange representerer ukjent rettsstoff.

Kapittel 15 består av tilleggsuttalelser fra to medlemmer, advokat Karl Nandrup Dahl og høyesterettsjustitiarius Carsten Smith.

Nandrup Dahl slutter seg til utvalgets forslag, men mener at tiden nå også er inne til å fjerne skillet mellom norsk og internasjonal rett ved å innføre den monistiske metode i norsk statsrett. Det gis en utførlig begrunnelse for dette standpunkt. På denne bakgrunn foreslår han følgende grunnlovsbestemmelse:

Folkeret, herunder Traktater af hvilke Norge er bundet, er en Del af norsk Ret. Smith påpeker at han etter utnevnelsen til justitiarius i Høyesterett bare i meget begrenset utstrekning har hatt anledning til å delta i utvalgets arbeid. Likevel mener han at han kan bedømme utvalgets sluttresultat, som han gir sin tilslutning. Han gir videre sin tilslutning til Nandrup Dahls tilleggsforslag, som samsvarer med hans prinsipielle syn på forholdet mellom folkerett og norsk rett.
