

Vedlegg:

Debatten om ratifikasjon av tilleggsprotokoller med individklageordninger

Tilleggsprotokollen til ØSK ble vedtatt av FN's generalforsamling i 2008, og trådte i kraft i mai 2013, etter at Uruguay som det tiende landet ratifiserte protokollen i februar samme år. Tilleggsprotokollen inneholder en klagemekanisme som gir individer og grupper tilgang til å klage til ØSK-komiteen dersom de mener at staten systematisk bryter de rettighetene som er nedfelt i ØSK, og dersom alle nasjonale rettsinstanser er uttømt. Norske menneskerettighetsorganisasjoner som Amnesty International og FIAN Norge har sammen med blant andre Senter for Menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo vært pådrivere for at Norge skal ratifisere konvensjonen. Sentrale argumenter for ratifikasjon har vært at det har vist seg at klagemekanismer er viktige instrumenter for å virkeliggjøre menneskerettighetene, samtidig som ratifikasjon vil være viktig for Norges rolle som pådriver for et internasjonalt menneskerettighetsvern.¹

De siste årene har vi imidlertid sett en skepsis mot ratifikasjon fra politisk hold, og det er enda ikke tatt en avgjørelse på om Norge vil ratifisere protokollen. En utredning gjort av Henning Harborg på oppdrag fra Utenriksdepartementet², presenterer argumenter mot ratifisering. Harborgs hovedargument mot ratifisering er at del av ØSK-rettighetene mindre egnet for domstolsbehandling enn SP-rettighetene. Dette gjelder særlig noen av de såkalt positive rettighetene, som for eksempel retten til arbeid, sosialtrygd og tilfredsstillende levestandard. Disse rettighetene kjennetegnes ved at muligheten for oppfyllelse avhenger av statenes ressurssituasjon, og at de kan etterleves gjennom en rekke forskjellige tiltak og virkemidler. Hvilke virkemidler som skal benyttes, samt hvilke rettigheter som skal prioriteres i en begrenset ressurssituasjon, vil kunne være gjenstand for politisk uenighet. Harborgs hovedargument er at en domstolsbehandling av slike saker i ØSK-komiteen vil gripe inn i grunnleggende politiske spørsmål som heller burde løses gjennom vanlige politiske (og demokratiske) prosesser. Dette er utvilsomt et relevant argument, som er beslektet med argumentasjon fra Makt- og demokratiutredningens rapport Makt og demokrati fra 2003. Her beskrives en utvikling mot at stadig flere samfunnsområder underlegges jusen, og dette anses å føre til en forvitring av demokratiet ved at demokratiske organers handlingsrom innskrenkes.

Det er verd å merke seg at selv om Harborg ser ut til å advare mot ratifikasjon av tilleggsprotokollen på bakgrunn av argumentet som er beskrevet over, tilbakeviser han også flere andre argumenter som ofte brukes mot ratifikasjon. Dette gjelder blant annet påstandene om at ØSK-rettighetene er for vagt formulert, og at det eksisterer et tynt rettskildegrunnlag som kan gi grunnlag for slutninger om hvor grensene går. Harborg mener imidlertid at også SP-rettighetene i utgangspunktet er vage, mens de er blitt utfyllt og konkretisert nettopp gjennom individklagebehandling, og at dette vil kunne skje på samme måten med ØSK-rettighetene gjennom når en individklageordning er etablert.

¹ Se f.eks. SMRs høringsuttalelse om utredningen av ratifikasjon av TP-ØSK fra mars 2012: <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2012/docs/SMRs-horingsuttalelse-utredning-TP-%C3%98SK.pdf>

² Harborg, Henning: Valgfri protokoll til ØSK: Mulige virkninger av tilslutning. Utredning avgitt til Utenriksdepartementet 16.9.2011

Tilhengere av ratifikasjon mener at mulighetene for domstolsbehandling kan fungere som et supplement til flertallsdemokratiet som styrker, heller enn å svekke, demokratiet. Samtidig fremheves flere faktorer som begrenser risikoen for at klageordningen vil komme i konflikt med demokratiet:

- strenge adgangskriterier for å få saker opp for domstolsbehandling
- nasjonale rettskilder skal være uttømt før en sak kan behandles av ØSK-komiteen
- valgmuligheter for stater for hvordan en eventuell dom skal implementeres
- staters skjønnsmargin: en bred skjønnsmargin innebærer at ØSK-komiteen vil måtte være tilbakeholden med å overprøve statenes egne avveininger og prioriteringer.

Staters skjønnsmargin var et viktig tema under forhandlingene om tilleggsprotokollen, særlig fordi mange stater var bekymret for at komiteen i for stor grad skulle blande seg inn i politiske beslutningsprosesser. Den endelige teksten inneholder ingen eksplisitt referanse til statenes skjønnsmargin, og dette synes å være et viktig premiss for Harborgs konklusjoner. Senter for menneskerettigheter (SMR) mener imidlertid at den eksisterende teksten ble godtatt av de skeptiske statene nettopp fordi de mente kompromissforslaget i tilstrekkelig grad åpnet for et politisk spillerom. ØSK-komiteen har selv uttalt at de vil gi statene en skjønnsmargin. Ifølge SMR er det heller ingenting i eksisterende praksis som tilsier at komiteen vil utøve kontroll uten å vektlegge statenes skjønnsmargin.

SMR anfører tre hovedargumenter for at Norge bør ratifisere TP-ØSK:

1. Individuell klagerett har vist seg å være et viktig virkemiddel for å styrke virkeliggjøring av menneskerettighetene. I tillegg til avgjørelsen i den enkelte sak, som gir rettighetene mer konkret betydning for den enkelte, er klagesakene også viktige for å konkretisere rettighetenes innhold. I tillegg påvirker klagemekanismene statene til å styrke sitt eget system for etterprøving av rettighetene, fordi statene vil anse det som bedre å få påpekt menneskerettighetsbrudd i sitt nasjonale system enn i et internasjonalt overvåkingsorgan.
2. De fleste andre menneskerettighetskonvensjoner har individklageordninger, og innføringen av en slik ordning for ØSK innebærer at ØSK-rettigheter kan prøves på lik linje med andre menneskerettigheter. SMR mener at det over tid har utviklet seg en forståelse for at ØSK-rettighetene, kan, og bør, prøves juridisk.
3. for borgere i stater uten et velutviklet rettssystem er det særlig viktig å kunne få sin sak prøvd for et internasjonalt organ. Hensynet til internasjonal solidaritet, og styrking av det internasjonale systemet for oppfølging av menneskerettigheter, bør veie svært tungt.

Tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen ble vedtatt i 2011 og trådte i kraft i februar 2012, etter at 20 stater ratifiserte protokollen. Norge har enda ikke tatt stilling til ratifikasjon av tilleggsprotokollen, som i likhet med tilleggsprotokollen til ØSK inneholder en individuell klagemekanisme. Redd Barna og Plan Norge har vært blant organisasjonene som har jobbet for ratifisering, og de borgerlige partiene på Stortinget har fra opposisjon også argumentert sterkt for ratifikasjon. I juni 2013 vedtok Stortinget å ratifisere Konvensjonen om menneskerettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, men valgte å ikke samtidig ratifisere tilleggsprotokollen. Argumentene i debattene om disse to tilleggsprotokollene har mye til felles med argumentene i debatten om TP-ØSK.