



St.meld. nr. 21

(1999-2000)

Menneskeverd i sentrum

Handlingsplan for menneskerettigheter

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 17. desember 1999,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hvorfor en handlingsplan om menneskerettigheter?

Arbeidet med fremme av menneskerettighetene skal prege Regjeringens politikk. Dette er fastslått i Voksenåserklæringen og i Regjeringens siktemål om at enkeltmennesket er sentrum for politikken. Den handlingsplanen som her legges frem, er et uttrykk for Regjeringens helhetlige tilnærming til og fokusering på arbeidet med menneskerettigheter. Handlingsplanen er også en naturlig oppfølging av NOU 1993: 18 Om lovgivning om menneskerettigheter og Regjeringens forslag til menneskerettighetslov, som ble vedtatt av Stortinget 21. mai 1999. Videre ønsker Regjeringen med denne handlingsplanen å invitere Stortinget til ny gjennomgang av norsk menneskerettighetspolitikk. Det er 22 år siden det ble gitt en redegjørelse for Stortinget om menneskerettigheter i meldings form.

Flere forhold har ledet frem til denne handlingsplanen. Slutterklæringen og handlingsprogrammet fra FNs menneskerettighetskonferanse i Wien i 1993 inviterer alle lands regjeringer til å utarbeide nasjonale handlingsplaner for menneskerettigheter. Slike handlingsplaner vil være en viktig forutsetning for en forsterket, konsistent og samordnet politikk på menneskerettighetsområdet. Handlingsplanene er ment å bidra til øket oppmerksomhet omkring menneskerettighetene, og til en forsterkning av den totale innsatsen. Hovedformålet med denne handlingsplanen er derfor å avklare hvordan norske myndigheter kan bidra til best mulig beskyttelse av menneskerettighetene i dag og i fremtiden.

Handlingsplanen knyttes til Regjeringens innsats for menneskerettigheter både i Norge og internasjonalt. Sammenlignet med mange andre land i verden står menneskerettighetene sterkt i Norge. Likevel forekommer brudd også hos oss. Noen brudd kommer opp for norske domstoler eller ombud og løses der, mens andre først blir avklart i prosesser for internasjonale organer. Andre problemer kommer aldri for domstoler eller ombud, og når heller ikke frem til medier eller politikere. Regjeringen har blitt oppmerksom på en del slike mulige problemfelt og menneskerettighetsutfordringer gjennom arbeidet med handlingsplanen. Dette kaller på grundige analyser, samordning av informasjon, forskning og utviklingsarbeid. Regjeringen ønsker samtidig et Norge som er i forkant av utviklingen. I menneskerettighetsarbeidet må vi bygge et vern som er solid nok også for samfunn som blir satt på prøve.

Deler av den internasjonale menneskerettighetsinnsatsen har direkte innvirkning på norske forhold. Utvikling av nye og styrkede regler har betydning for Stortinget som lovgiver. Nye kontrollmekanismer setter rammer for norske domstoler. Vedtak og uttalelser fra internasjonale konferanser vil bli tatt hensyn til av forvaltningen og det nasjonale politiske miljøet.

De store utfordringene på menneskerettighetsfeltet ligger på den internasjonale arena, der man finner langt mer kompliserte og alvorlige menneskerettighetssituasjoner enn det vi ser i Norge. Fattigdomsproblematikken er sentral og forsterkes av voldelige konflikter. Menneskerettighetsbruddene er ofte svært omfattende og alvorlige. Samtidig er det selvsagt vanskeligere for

Norge å bidra til et bedre menneskerettighetsvern i disse landene enn internt i Norge, siden norske myndigheter har langt færre direkte virkemidler å spille på i det internasjonale arbeidet.

Hvorfor er Norge da engasjert i arbeidet med å fremme menneskerettigheter internasjonalt? Holder det ikke at vi skikker vårt eget bo og feier for egen dør? Skal vi ikke respektere andre lands suverenitet med hensyn til selv å bestemme hvordan befolkningen behandles? Svaret er enkelt: Menneskerettigheter gjelder alle individer, uavhengig av om de er bosatt i Norge eller andre deler av verden. Dette universalitetsprinsippet gir et moralsk og rettslig imperativ for alle til å bidra til en global menneskerettighetsbeskyttelse. Derfor er tiltak som fremmer menneskerettigheter, et viktig virkemiddel i norsk utenrikspolitikk. Bare gjennom en samlet innsats for alle sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter kan vi føre en utenrikspolitikk som fremmer Norges interesser og sikkerhet, bidrar til internasjonal fred og rettferdighet og verner om menneskerettighetene. På grunnlag av et slikt helhetlig perspektiv ønsker Regjeringen å føre en offensiv menneskerettighetspolitikk. Dette gjelder så vel i internasjonale fora som i direkte samarbeid med andre land enkeltvis.

I den senere tiden har norsk innsats til en viss grad endret begrunnelse og karakter. Menneskerettighetene i seg selv blir et tyngre argument i utenrikspolitikken, samtidig som menneskerettigheter får større vekt og synlighet innenfor tradisjonelle utenrikspolitiske felt som sikkerhetspolitikk, miljø og økonomi. Også direkte overfor andre land er det nå vanligere med en åpen og kritisk dialog der argumentene tidligere var uuttalt eller fremkom indirekte. Denne vekten på menneskerettigheter er et uttrykk for at respekten for menneskeverdet prioriteres. Det er også uttrykk for en vilje til å ta de belastningene som måtte følge av en slik profilering. Samtidig må det understrekes at fremme av menneskerettigheter i all hovedsak vil bidra til å fremme de øvrige sidene av norsk utenrikspolitikk. Vi ser at arbeidet for menneskerettigheter gradvis blir klarere i form av langsiktighet, konsistens og etterprøvbarhet. Dette skyldes til en viss grad mer fokuserte politiske prioriteringer, men i like stor grad ressurstildelingen i Norge og internasjonalt. Dessverre viser det seg ofte at den politiske viljen er større enn oppfølgingsmuligheten og -evnen. Kompetansebygging er derfor en rød tråd i denne handlingsplanen.

Regjeringen har ved utarbeidelse av handlingsplanen lagt stor vekt på å involvere hele det norske menneskerettighetsmiljøet. Det er blitt avholdt to idédugnader med mer enn 100 deltakere fra frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og forvaltningen. I etterkant av idédugnadene har det kommet inn mange skriftlige forslag til konkrete tiltak. For å styrke kontakten mellom de frivillige miljøene og forvaltningen og for å styrke den åpne og kritiske dialogen, har en forsker ved Institutt for menneskerettigheter vært engasjert som del av arbeidsgruppen for utarbeidelse av handlingsplanen.

Regjeringen selv har lagt stor vekt på et bredt internt samarbeid om handlingsplanen. Utviklings- og menneskerettighetsministeren, som har ansvaret for en koordinert innsats for menneskerettigheter ute og hjemme, inviterte til bredt engasjement for utarbeidelse av en handlingsplan i sin redegjørelse for Stortinget 22. januar 1998. Regjeringens menneskerettighetsutvalg har vært involvert under hele arbeidet med handlingsplanen. Arbeidsgruppen for utar-

beidelse av handlingsplanen har avholdt møter med øvrige deler av offentlig forvaltning, og har stått til rådighet for oppfølging og dialoger. Dette gjelder blant annet møter med Sametinget, NORAD, Norges forskningsråd og Kommunenes Sentralforbund, som har resultert i mange interessante og relevante initiativ.

Denne fremgangsmåten har bidratt til en handlingsplan som er relevant og gjennomførbar. Samtidig sikres store deler av den norske forvaltningen eierskap til handlingsplanen, noe som er viktig ved oppfølgingen. Prosessen har i seg selv bidratt til å heve bevisstheten om menneskerettighetene, og har åpnet for bedret kontakt departementene imellom og mellom eksterne miljøer og forvaltningen.

Prosessen gjenspeiler den brede tilnærmingen til menneskerettighetene som er lagt til grunn i denne handlingsplanen. Tradisjonelt har sivile og politiske menneskerettigheter vært viet større oppmerksomhet enn økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Rettighetene utgjør imidlertid et udelelig og samvirkende hele, og det er først når alle rettighetene respekteres, at menneskerettighetsvernet er fullstendig. Handlingsplanen retter søkelyset mot forhold som kan bidra til ytterligere styrking av hele menneskerettighetsvernet i Norge, uansett om disse måtte tilhøre de sivile og politiske eller de økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettighetene. I handlingsplanen vil det derfor finnes tiltak innenfor så vidt forskjellige områder som helseomsorg og ytringsfrihet, voksenopplæring og varetektsspørsmål, tvangsekteskap og saksbehandling i trygdesaker.

Norge er et av de første land i den vestlige verden til å legge frem en egen nasjonal handlingsplan for menneskerettigheter. Regjeringen har informert om arbeidet med handlingsplanen i internasjonale fora, der reaksjonene har vært positive. Regjeringen håper at den prosessen som ligger bak denne handlingsplanen og de erfaringene som kan trekkes ut av dette, kan tjene til inspirasjon og hjelp ved utarbeidelse av tilsvarende handlingsplaner i andre land. Handlingsplanen vil derfor bli oversatt til engelsk.

Handlingsplanen vil bli evaluert gjennom Årsrapport om Norges innsats for menneskerettighetene. Egne hjemmesider på Internett vil sørge for løpende informasjon om oppfølging.

2 Sammendrag

Det er ikke siden 1977 gitt noen samlet fremstilling av norsk menneskerettighetspolitikk i stortingsmeldings form (St.meld. nr. 93 for (1976-77)). Menneskerettigheter står i sentrum for Regjeringens politikk. Regjeringen presenterer derfor sin satsing på menneskerettigheter i den kommende femårsperioden gjennom en melding til Stortinget. Regjeringens vektlegging av menneskerettighetsspørsmål fremkommer i innledningskapitlet foran (kapittel 1).

Menneskerettigheter er et vidt begrep som benyttes i mange ulike sammenhenger. Kapittel 3 gir derfor en definisjon av begrepet, og gir et bilde av den historiske fremveksten av rettighetene. Innholdet i menneskerettighetene, forholdet til internasjonale organisasjoner og oppbyggingen av gjennomføringsordningene omtales i denne sammenhengen. Menneskerettigheter må avgrenses mot, men også ses i sammenheng med, den humanitære folkeretten og internasjonal strafferettspleie. I kapitlene 3.4 og 3.5 presenteres derfor også disse to emnene.

Den forrige stortingsmeldingen om menneskerettigheter tok i all hovedsak opp internasjonale spørsmål. Regjeringen har derfor valgt å gi relativt fylldig behandling av menneskerettighetenes stilling i Norge og de administrative, lovgivningsmessige, økonomiske og pedagogiske tiltakene som kan settes i verk for å bedre situasjonen (kapittel 4). Det gis innledningsvis en kortfattet oversikt over de utfordringene vi i den senere tiden er blitt stilt overfor. Deretter behandles hver for seg forhold knyttet til regelutvikling, forvaltning og kontrollmekanismer (som domstoler og ombudsordninger). I forbindelse med Stortingets behandling av menneskerettighetsloven ba justiskomiteen i Innst. O. nr. 51 (1998-99) Regjeringen utarbeide en «overordna handlingsplan for informasjon, undervisning og utdanning for å verne og fremme menneskerettene i Norge». Denne er inntatt i kapittel 4.5.

Kapittel 4 avsluttes med en gjennomgang av særskilte satsingsområder. Dette gjelder diskriminering og rasisme, det samepolitiske feltet, nasjonale minoriteter, asyl og utlendingsrett, varetekt og tidsforløpet i straffesaker, sosial- og helseomsorg, funksjonshemmede, barn, kvinner, familieliv, homofile og lesbiske, religions- og livssynsfrihet, ytringsfrihet, voksenopplæring, kriminalitetsofrenes stilling og bioteknologiske spørsmål.

Det internasjonale menneskerettighetsarbeidet, og Norges rolle i dette, behandles i kapittel 5. Innledningsvis presenteres de virkemidlene som står til rådighet for norske myndigheter i dette arbeidet, med vektlegging på positive virkemidler. Derneft gis det i kapittel 5.2 omtale av eksisterende menneskerettighetsforpliktelser og arbeidet med å utvikle nye og styrkede internasjonale forpliktelser.

Menneskerettighetsforpliktelsene kan ikke ses uavhengig av internasjonale organisasjoner og gjennomføringsmekanismer. I kapittel 5.3 er det FNs menneskerettighetskommisjon som gis størst omtale. Menneskerettighetskommisjonen er ikke bare svært sentral i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet i forhold til regelutvikling, overvåkning og bidrag til etterlevelse, men har en spesiell stilling i handlingsplanperioden gitt Norges medlemskap

i kommisjonen fra 1999 til 2001. FNs høykommissær for menneskerettigheter presenteres i kapittel 5.3.2, før de konvensjonsbaserte overvåkningsmekanismerne i kapittel 5.3.3. Deretter omtales regionale mekanismer, først og fremst i Europarådet (kapittel 5.3.4). Andre institusjoner følger fortløpende, som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Østersjørådet og Barentssamarbeidet. Avslutningsvis i kapittel 5.3 gis det omtale av andre regionale mekanismer som Norge ikke er tilsluttet, men som spiller en rolle for menneskerettighetsarbeidet i andre av verdens regioner.

Kapittel 5.4 omhandler aktører i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet. Her gis det innblikk i muligheter for samarbeid, særlig i forhold til noen norske aktører som bidrar på det internasjonale planet.

Kapittel 5.5 omhandler en spesiell form for menneskerettighetsarbeid, nemlig menneskerettighetsdialoger. Vilkår for denne typen arbeid oppstilles, samtidig som dialogene med Kina, Tyrkia og Cuba gis fyldig omtale. Menneskerettighetsdialoger gir mulighet for en strukturert og dypere innsats som viser seg effektiv, men samtidig stiller krav om større ressurser fra norsk side.

Menneskerettighetenes plass i utviklingssamarbeidet drøftes i kapittel 5.6. Regjeringen legger til grunn at samarbeidet skal bygge på rettighetsbasert utvikling. Dette gir føringer både på samarbeidsformer og typer støtte. Noen områder gis særlig prioritet innenfor utviklingssamarbeidet. Dette gjelder godt styresett og styrking av rettsstaten, utdanning og forskning, ytringsfrihet og differensierte medier, kvinners rettigheter, barns rettigheter, funksjonshemmede, urfolk, arbeid og arbeidslivsstandarter og retten til mat.

Kapittel 5.7 behandler rettighetsbasert humanitær bistand. Innledningsvis drøftes og presiseres begrepet, og det knyttes eksempler til hvordan dette gjennomføres i praksis. Dilemmaer og utfordringer forbundet med slik rettighetsbasering omtales også.

Forholdet mellom næringslivet og menneskerettighetene er aktualisert i den senere tiden, og behandles i kapittel 5.8. Her trekkes det grenser mellom de pliktene som påligger staten og de som påligger næringslivet, samtidig som synergieffekter og samarbeidsmuligheter fremheves.

Det er noen tema som står i særlig fokus for Regjeringens internasjonale menneskerettighetsarbeid. Dette er vern om spesielle grupper som barn, funksjonshemmede, internt fordrevne, kvinner, menneskerettighetsforkjempere, minoriteter og urfolk, og fremme av spesielle menneskerettigheter som forbudet mot dødsstraff, forbudet mot tortur, humanitære standarder, rasisme og diskriminering, religions- og livssynsfrihet, retten til utdanning, retten til utvikling, rettssikkerhetsstandarder, ytringsfrihet og arbeidsstandarder. I tillegg til engasjementet for ovennevnte tema gis det i kapittel 5.9 omtale av særskilte satsingsområder vedrørende barn, dødsstraff, kvinner, rasisme, religions- og livssynsfrihet, tortur, og lesbiske og homofile.

I stortingsmeldingen presenteres fortløpende de tiltakene Regjeringen ønsker å sette i verk på menneskerettighetsområdet i handlingsplanens femårsperiode.

Boks 2.1 Ti viktige tiltak

1. Regjeringen vil legge frem forslag om innarbeiding av fire sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk lov.
2. Regjeringen vil styrke menneskerettighetsvernet i Norge gjennom effektivisering av oppfølgingen av anbefalinger fra internasjonale overvåkningsorganer. Dette gjelder blant annet på varetektsområdet.
3. Regjeringen vil legge frem forslag om lov mot etnisk diskriminering.
4. Regjeringen vil etablere en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge.
5. Regjeringen vil gjennomføre en betydelig satsing på informasjon, undervisning og utdanning om menneskerettigheter i Norge.
6. Regjeringen vil opprette et kompetansesenter for urfolksrettigheter.
7. Regjeringen vil gjennom samarbeid med forfatterorganisasjoner støtte opp under ordningen med fristed for forfulgte forfattere.
8. Regjeringen vil styrke menneskerettighetsdialogene med Kina, Tyrkia og Cuba, og søke å etablere dialog med Vietnam og Indonesia.
9. Regjeringen vil etablere et pilotprosjekt for rapportering, overvåkning og verifisering av næringslivets respekt for menneskerettighetene.
10. Regjeringen vil styrke menneskerettighetsdimensjonen i utviklingssamarbeidet.

3 Menneskerettigheter: en kort introduksjon

3.1 Grunnbegreper

Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene, den humanitære folkeretten og internasjonal strafferettspleie fremstår som separate disipliner i folkeretten. De har imidlertid en viktig felles målsetting, nemlig å sikre respekt for og å beskytte menneskeverdet. De tre disiplinene må i mange sammenhenger betraktes som komponenter i et helhetlig system for folkerettslig beskyttelse av menneskeverdet. Samtidig er det vanskelig å gi hvert av disse tre begrepene et kort og samtidig helt presist innhold.

Begrepet «menneskerettigheter» er nedfelt i FN-pakten, og videreutviklet i internasjonale konvensjoner, protokoller og erklæringer. Begrepet gjenspeiler en meget gammel forestilling, nemlig at det eksisterer visse grunnleggende normer som skal beskytte mot vilkårlige overgrep fra myndighetenes side og sikre respekt for menneskeverdet, individets integritet, frihet, sikkerhet og livsutfoldelse, regulere den sosiale samhandlingen individene imellom og sikre fred, sikkerhet og den sosiale og økonomiske rettferdighet i samfunnet. Prinsipielt sett er menneskerettighetene ukrenkelige og universelle.

Begrepet menneskerettigheter blir brukt i mange og upresise betydninger. Oftest er det tale om grunnleggende krav til individets stilling uansett rettssystemet. Juridisk innebærer menneskerettighetene at det stilles grunnleggende krav til rettssystemet, som i større eller mindre grad kan være sikret ved grunnlovsbestemmelser eller internasjonale overenskomster. Menneskerettighetene regulerer individets rettigheter overfor staten, og statens forpliktelser overfor individet.

«Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene» er et begrep som benyttes for å beskrive det systemet som er utviklet med utgangspunkt i FN-pakten for å beskytte og sikre respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter. Både FN, FNs særorganisasjoner og regionale internasjonale organisasjoner som Europarådet, Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Organisasjonen av amerikanske stater (OAS), Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) og Den arabiske liga, spiller sentrale roller i den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene.

Begrepet «humanitær folkerett» ble utviklet sent på 1960-tallet av Den internasjonale Røde Kors-komiteen og benyttet for første gang i internasjonal sammenheng på 1970-tallet i forbindelse med diplomatkonferansen som fremforhandlet Tilleggsprotokollene av 1977 til de fire Genève-konvensjonene av 1949. Begrepet benyttes om den delen av krigens folkerett som har som siktemål å verne om menneskeverdet i væpnede konflikter og å beskytte og sikre respekt for krigens ofre. Den humanitære folkeretten omfatter regler om behandlingen av syke og sårede medlemmer av de væpnede styrker, behandlingen av krigsfanger og om beskyttelse av sivilbefolkningen i væpnede konflikter. Videre omfatter den humanitære folkeretten regler som setter grenser for angrepsmål, kampmetoder og stridsmidler. I vedtektene for de midlerti-

dige domstolene for det tidligere Jugoslavia og Rwanda er begrepet gitt en bredere anvendelse, og omfatter også folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. I den videre fremstillingen vil begrepet humanitær folkerett ikke omfatte folkemord og forbrytelser mot menneskeheten.

Det var et viktig rettslig siktemål for Den internasjonale Røde Kors-komiteen å opprettholde sontringen mellom på den ene siden folkerettens regelverk om beskyttelse av krigens ofre, der Den internasjonale Røde Kors-komiteen hadde spilt en viktig rolle helt siden 1864, og på den annen side den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene som var forankret i FN-pakten, og der FN spilte en nøkkelrolle.

Begrepet humanitær folkerett har i motsetning til begrepet menneskerettigheter ingen direkte forankring i internasjonale avtaler. Det har imidlertid i løpet av de siste par tiårene fått en hevdvunnen plass i folkerettslig litteratur og har vært benyttet i flere FN-resolusjoner. Sontringen mellom humanitær folkerett på den ene siden og den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene på den annen har også fått vid aksept. Samtidig har begrepet menneskerettigheter i væpnede konflikter en viktig funksjon for å synliggjøre at den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene også gjelder i væpnede konflikter.

Begrepet «internasjonal strafferettspleie» benyttes for å beskrive folkerettslige regler vedrørende internasjonale forbrytelser og individuelt straffeansvar for slike, internasjonale straffedomstoler, og internasjonal straffeforfølgning av individer for internasjonale forbrytelser. Forbrytelser mot freden, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og folkemord er i dag etablert som internasjonale forbrytelser. Nürnberg- og Tokyo-domstolene etter annen verdenskrig, og de midlertidige domstolene for det tidligere Jugoslavia og for Rwanda på 1990-tallet, er til nå de viktigste internasjonale straffedomstoler. Vedtakelsen 17. juli 1998 om Roma-vedtektene for den internasjonale straffedomstolen representerer et historisk gjennombrudd for internasjonal strafferettspleie.

3.2 Litt historikk

Ideen om visse iboende og ukrenkelige rettigheter knyttet til menneskeverdet er universell i den forstand at en finner den igjen i ulike tidsepoker, kulturer og normsystemer. Eksempelvis har ideen i ulike former og med ulikt innhold en viktig plass i de fleste store verdensreligioner, i antikkens Hellas og hos opplysningstidens sekulære filosofer.

I den vestlige kulturkretsen utgjør Magna Carta fra 1215 en viktig milepæl i utviklingen av et samfunnssystem bygd på respekt for og beskyttelse av slike iboende og ukrenkelige rettigheter. Gjennombruddet for slike rettighetserklæringer i nasjonale grunnlover kom imidlertid først i kjølvannet av opplysningsfilosofene. Den amerikanske uavhengighetserklæringen fra 1776 og den franske revolusjonserklæringen fra 1789 ble modeller for en rekke grunnlover vedtatt på 1800-tallet, blant dem vår egen grunnlov fra 1814.

Mens opplysningsfilosofene og de «borgerlige» revolusjonene på 1700-tallet satte sivile og politiske rettigheter på den politiske dagsordenen, spilte fremveksten på 1800-tallet av en organisert arbeiderbevegelse en tilsvarende

rolle for så vidt angår sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. Forholdet mellom disse rettighetskategoriene er den dag i dag et viktig tema i den internasjonale menneskerettighetsdebatten.

Frem til første verdenskrig var respekt for og beskyttelse av menneskeverdet så godt som utelukkende et nasjonalt anliggende. På det internasjonale planet var beskyttelse av menneskeverdet i hovedsak en sak for frivillige organisasjoner. Med slike frivillige organisasjoner som pådrivere ble imidlertid de første internasjonale konvensjonene med siktemål å beskytte menneskeverdet vedtatt allerede på 1800-tallet.

Antislaveriselskapet ble stiftet i Storbritannia i 1839. Organisasjonen eksisterer den dag i dag, og har konsultativ status ved Det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), ILO, UNESCO og UNICEF. På 1800-tallet gjorde den en fremragende internasjonal innsats for slaveriets bekjempelse både nasjonalt og internasjonalt. Brussel-erklæringen av 1890 om bekjempelse av slavehandel representerer et viktig gjennombrudd på det folkerettslige planet for Antislaveriselskapets bestrebelser.

Den internasjonale Røde Kors-komiteen ble stiftet i Genève i 1863. Initiativtakeren var den sveitsiske forretningsmannen og evangelisten Henri Dunant, som hadde vært vitne til slaget ved Solferino i 1859 og skrevet en bok om sine opplevelser der. Etter en iherdig innsats fra Henri Dunant innkalte den sveitsiske forbundsregjeringen i 1864 en diplomatkonferanse i Genève som vedtok den første Genève-konvensjonen om beskyttelse av syke og sårede i felten. Grunnlaget var lagt både for fremveksten av den internasjonale Røde Kors-bevegelsen og for utviklingen av det regelverket som senere har fått navnet den humanitære folkeretten.

I mellomkrigstiden ble arbeidet med bekjempelse av slaveriet videreført innenfor rammen av Folkeforbundet, og Slaverikonvensjonen ble vedtatt i 1926. Folkeforbundet engasjerte seg også i spørsmålet om nasjonale minoriteters rettigheter. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) vedtok i mellomkrigstiden en rekke internasjonale avtaler innenfor sitt ansvarsområde. Det var imidlertid først gjennom FN-pakten i kjølvannet av andre verdenskrig at den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene fikk en sentral plass i det internasjonale rettssystemet.

Grusomhetene under andre verdenskrig ledet i 1945 til viktige folkerettslige nyskapninger. Begrepet menneskerettigheter var en av disse. FN-pakten og statuttene for Nürnberg- og Tokyo-domstolene la grunnlaget for viktige strukturelle endringer i det internasjonale rettssystemet. Forbud mot trusler om eller bruk av væpnet makt i strid med FN-pakten, respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter, samt internasjonal straffeforfølgelse og straff for krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, var alle viktige bærebjelker i dette nye folkerettslige byggverket.

Disse ble i 1948 fulgt opp med FNs verdenserklæring om menneskerettighetene og FNs folkemordkonvensjon, og i Europarådet ble Den europeiske menneskerettighetskonvensjon vedtatt i 1950. Den neste milepælen kom i 1966 med vedtakelsen av de to sentrale internasjonale konvensjonene om henholdsvis sivile og politiske, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I FN er en rekke særkonvensjoner senere kommet til, blant annet om kvinners og om barns rettigheter, om rasediskriminering og om tortur. Utenfor ram-

men av FN ble de fire Genève-konvensjonene til beskyttelse av krigens ofre vedtatt i 1949 samt to tilleggsprotokoller i 1977. Egne regionale konvensjoner er også utarbeidet gjennom Organisasjonen for amerikanske stater, Organisasjonen for afrikansk enhet og Den arabiske liga.

På 1990-tallet har FNs sikkerhetsråd opprettet to midlertidige domstoler for å straffeforfølge personer tiltalt for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord i henholdsvis det tidligere Jugoslavia og Rwanda. Det er verd å merke seg at disse domstolene er opprettet i henhold til FN-paktens kapittel VII om tiltak for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet.

En har i løpet av 1990-tallet sett en stadig økende erkjennelse av sammenhengen mellom den internasjonale beskyttelsen av menneskerettigheter og grunnleggende friheter på den ene siden og opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet på den andre. Et historisk gjennombrudd for denne erkjennelsen fant sted i Roma 17. juli 1998 med vedtakelsen av en traktat om etablering av en fast, internasjonal straffedomstol. Norge har vært en aktiv pådriver for en slik domstol og sto sentralt i forhandlingsprosessen.

3.3 Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene

3.3.1 Hovedfundamentene

Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene slik den har utviklet seg etter andre verdenskrig, bygger hovedsakelig på regler utviklet gjennom internasjonale organisasjoner.

Folkeretten utgjør den rettslige rammen for den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene. Folkeretten er grunnlaget for kodifisering, videreutvikling, håndheving og sikring av respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter.

FN-pakten la grunnlaget for den sentrale rollen FN og FNs særorganisasjoner i etterkrigstiden har spilt når det gjelder å fremme og sikre respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter. Det vises her særlig til FN-paktens artikler 1, 13, 55 og 68. FNs menneskerettighetskommisjon er opprettet i henhold til FN-paktens artikkel 68.

Med utgangspunkt i FN-paktens bestemmelser har det innenfor rammen av FN funnet sted en omfattende regelutvikling på menneskerettighetenes område. FN har også spilt en sentral rolle når det gjelder å håndheve og sikre respekt for menneskerettigheter og fundamentale friheter.

Også regionale internasjonale organisasjoner har etter andre verdenskrig spilt en viktig rolle når det gjelder både normutvikling og rettshåndhevelse på menneskerettighetenes område. Europarådet står bak det grunnleggende arbeidet i vår del av verden, med vedtakelsen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i 1950 og opprettelsen av Den europeiske menneskerettighetskommisjon og -domstol knyttet til Europarådet (fra 1. november 1998 er de to organene erstattet av en ny domstol). Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE, tidligere KSSE) har gjennom sitt arbeid, blant annet i forbindelse med demokratiutvikling og utvikling av rettsstaten, spilt en stadig viktigere rolle. Videre har både Organisasjonen av amerikanske stater (OAS), Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) og Den arabiske liga ved-

tatt instrumenter for beskyttelse av menneskerettighetene for sine regionale områder.

3.3.2 Innholdet i menneskerettighetene

Det er vanlig å skille mellom de sivile og politiske rettighetene på den ene siden, og de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene på den annen. De sivile og politiske rettighetene omfatter blant annet retten til liv og fysisk integritet, frihet fra tortur, retten til ikke å bli fengslet uten etter lov og dom, retten til en rettferdig og åpen rettergang samt andre rettssikkerhetsgarantier, retten til privatliv, til ytrings- og trosfrihet, politiske rettigheter som organisasjonsfrihet og stemmerett, retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn, rase, etnisk opprinnelse eller nasjonal tilhørighet, samt retten for minoriteter til å ivareta sine språk og sin kultur uten hindringer fra staten. De sivile og politiske rettighetene fremgår blant annet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, og av FNs særkonvensjoner om tortur, om kvinner, om barn og om rasediskriminering.

Den andre hovedkategorien, de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene, skal først og fremst sikre retten til sosial velferd som arbeid, rimelige arbeidsvilkår, rett til å danne fagforeninger, sosial trygghet, familievern, rett til utdanning og helse, samt kulturliv. Statene påtar seg ikke en resultatforpliktelse, men kun målsettingsforpliktelser, som innebærer en forpliktelse til å gjøre så godt de kan ut fra sine egne økonomiske forutsetninger. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er hovedkonvensjonen her. En rekke andre konvensjoner, blant annet Den europeiske sosialpakt og FN-konvensjonene om rasediskriminering, om kvinner og om barn, inneholder bestemmelser om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Det er vanligvis enklere å ta stilling til om sivile og politiske rettigheter overholdes enn om de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene respekteres. Dette skyldes blant annet at de sivile og politiske rettighetene normalt er mindre skjønnsbaserte. Som oftest er det enklere å konstatere om myndighetene i et land benytter tortur overfor fanger, enn det er å vite om vedkommende land har gjort nok for å få bygd opp det offentlige helsevesenet. Dette er en av grunnene til at man har flere overvåkningsorganer som behandler individuelle klager på brudd på sivile og politiske rettigheter fra statenes side, blant annet Den europeiske menneskerettighetsdomstol og flere konvensjonsorganer i FN. En del av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene er i betydelig grad utformet som målsettingsforpliktelser. Det kan fastslås som en generell karakteristikk at de ofte har en lite håndfast utforming. Klagedgangen er derfor foreløpig ikke så godt utviklet som for sivile og politiske rettigheter. Enkelte av de sosiale, økonomiske og kulturelle rettighetene, som retten til å danne og delta i fagforeninger og retten til ikke å diskrimineres, er likevel rettigheter som lett kan prøves av domstoler og domstolslignende organer.

Det er verken mulig eller ønskelig å skille skarpt mellom de sivile og politiske og de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene. De utfyller og overlapper hverandre og kan ikke ses uavhengig av hverandre. Rettighetene utgjør et samvirkende hele, og er gjensidig forsterkende. Det er først når alle

rettighetene respekteres at vernet er fullstendig. Eksistensen og utøvelsen av en rekke grunnleggende rettigheter er en grunnpilar i de fleste demokratier.

Enkelte hevder at nye rettigheter, som retten til fred og rent naturmiljø, bør betraktes som menneskerettigheter. Disse rettighetene nyter i dag ikke traktatrettslig vern på samme måte som de øvrige kategoriene. Det samme gjelder retten til utvikling, som likevel kommer i en særstilling. FNs generalforsamling vedtok i 1986 en erklæring om retten til utvikling. Erklæringer danner ikke forpliktende menneskerettigheter i henhold til folkeretten, men retten til utvikling er et verdifullt konsept som bygger på tre grunntanker: Det er individet som står i fokus, det er hele spekteret av menneskerettigheter som er berørt, og statene anses å ha plikt til å hjelpe hverandre med å legge forholdene til rette for utvikling. Retten til utvikling er et verdifullt konsept også fordi det viser hvor viktig respekt for menneskerettigheter er for utvikling, og samtidig hvor viktig utviklingssamarbeidet er for å bedre etterlevelsen av menneskerettighetsforpliktelsene.

3.3.3 Menneskerettighetenes struktur

Folkeretten er et rettssystem der statene er rettssubjekter, det vil si både rettighets- og pliktsubjekter. Det betyr at det i utgangspunktet bare er statene som kan ha rettigheter og pådra seg forpliktelser i forhold til reglene i folkeretten. Individene spiller vanligvis liten rolle i dette rettssystemet.

Den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene er et unntak i så henseende. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er folkerettslige traktater, og skaper som sådanne rettigheter og plikter mellom stater, slik som folkeretten for øvrig. Men gjennom menneskerettighetskonvensjonene er individene beskyttet av rettighetene, og statene har forpliktelser i forhold til dem. Statene har ingen rettigheter i forhold til individene og individene ingen plikter i forhold til statene etter dette regelverket. Dette er et særtrekk ved internasjonale menneskerettighetsregler, og skiller disse fra for eksempel den humanitære folkeretten og internasjonal strafferettspleie.

3.3.4 Anvendelsen av menneskerettighetene

Menneskerettighetene er universelle. Det vil si at rettighetene gjelder for alle, uansett hudfarge, kultur, religion, statsborgerskap, kjønn, økonomisk posisjon, utdanning eller annet, og uansett hvilket regime eller styresett de er underlagt. Dette fremgår av FN-pakten, og er senere bekreftet i Verdenserklæringen om menneskerettighetene, i FNs menneskerettighetskonvensjoner, og i en rekke internasjonale erklæringer og vedtak som for eksempel sluttterklæringen fra Wien-konferansen i 1993.

Verdenserklæringen om menneskerettighetene er vedtatt i en resolusjon fra FNs generalforsamling og er derfor i utgangspunktet ikke formelt rettslig bindende for statene. FNs menneskerettighetskonvensjoner er i utgangspunktet formelt rettslig bindende bare for stater som har ratifisert. Dette er imidlertid ikke mer enn formelle utgangspunkter. Både Verdenserklæringen om menneskerettighetene av 1948 og de mest sentrale bestemmelsene i de to FN-konvensjonene av 1966 om henholdsvis sivile og politiske, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter må i dag anses som folkerettslig sedvanerett, og som sådan folkerettslig bindende for alle stater. Også andre

bestemmelser i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner vil være viktige rettskildefaktorer ved avgjørelsen av enhver stats menneskerettighetsforpliktelser, uavhengig av hvorvidt vedkommende stat har ratifisert vedkommende konvensjon eller ikke.

Menneskerettighetene gjelder i utgangspunktet til enhver tid og i alle situasjoner. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon åpner imidlertid uttrykkelig for en viss adgang til å fravike enkelte av deres bestemmelser under særlige forhold, for eksempel hvis det er erklært offentlig unntakstilstand i forbindelse med krig, alvorlig indre uro eller ytre trusler. Det vises til artikkel 4 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 og til artikkel 15 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950. Også i slike situasjoner er det imidlertid bestemmelser som under ingen omstendigheter kan fravikes. Dette gjelder særlig de viktigste integritetsreglene som for eksempel retten til liv, forbudet mot tortur og annen nedverdiggende behandling eller avstraffelse, forbudet mot slaveri og forbudet mot å gi straffelover tilbakevirkende kraft. Slike bestemmelser kan ikke fravikes selv i de mest ekstreme situasjoner, herunder væpnede konflikter.

Håndhevelsen av det internasjonale regelverket om menneskerettighetene er som nevnt knyttet til internasjonale organisasjoner. I FN spiller både Generalforsamlingen, Det økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), Menneskerettighetskommisjonen og Sekretariatet viktige roller her. Særlig Menneskerettighetskommisjonen har arbeidet frem et sett med verktøy for å overvåke statenes etterlevelse av sine forpliktelser og å bistå dem for å styrke evnen til slik etterlevelse. Den økte erkjennelsen av sammenhengen mellom respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter på den ene siden og den internasjonale fred og sikkerhet på den annen har på 1990-tallet brakt også Sikkerhetsrådet mer sentralt inn i spørsmål om håndhevelse av menneskerettigheter.

Videre har alle de sentrale FN-konvensjonene på menneskerettighetsområdet hver sin overvåkningskomité, sammensatt av uavhengige eksperter fra mange land og organisatorisk tilknyttet FN. Overvåkningskomiteene skal kontrollere at statene lever opp til de forpliktelsene de påtar seg etter den enkelte konvensjon. Dette skjer blant annet ved at de statene som er part til konvensjonene, avgir periodiske rapporter om hvordan konvensjonene blir gjennomført. I Europarådet håndheves Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av Den europeiske menneskerettighetsdomstol og av Ministerrådet.

Mange av de traktatbestemte gjennomføringsordningene er frivillige, særlig de som åpner for klager fra enkeltindivider. Derfor ser en ofte at de landene som har størst vansker med å gi borgerne et tilstrekkelig menneskerettighetsvern, avstår fra å knytte seg til gjennomføringsordninger, eller at de trenerer det arbeidet som disse mekanismene er satt til å gjøre. Men utviklingen er likevel at stadig flere land er villige til å godta internasjonal kontroll.

3.4 Den humanitære folkeretten

Målsettingen med den humanitære folkeretten er som tidligere nevnt å beskytte og sikre respekt for menneskeverdet i væpnede konflikter. Den internasjonale Røde Kors-komiteen i samspill med den sveitsiske forbundsregjeringen har ved siden av fredskonferansene i Haag i 1899 og 1907 spilt en sentral rolle i utviklingen av den humanitære folkeretten. De viktigste reglene i den humanitære folkeretten finner en i dag i Haag-reglementet av 1907 og i Genève-konvensjonene av 1949 med tilleggsprotokoller av 1977. De fire Genève-konvensjonene fra 1949 handler om hvordan man skal behandle syke, sårede og skipbrudne medlemmer av de væpnede styrker, krigsfanger og sivilbefolkningen i væpnede konflikter. Beskyttede personer skal behandles human.

Den humanitære folkeretten setter også grenser for de stridende parter opptreden gjennom bestemmelser om angrepsmål, krigsmetoder og stridsmidler. I 1977 fikk man de to tilleggsprotokollene, som blant annet videreutvikler og konkretiserer disse reglene, og som utvider beskyttelsen av sårede, krigsfanger og sivile i interne konflikter. Tilleggsprotokollene representerer en modernisering av eldre konvensjoner, særlig IV Haag-konvensjon av 1907 (landkrigsreglementet). I tillegg til Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller finnes flere særkonvensjoner som forbyr eller begrenser bruk av visse typer våpen.

Folkeretten utgjør en felles rettslig ramme både for den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene, for den humanitære folkeretten og for den internasjonale strafferettspleiens regelverk vedrørende krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord. Selv om det her dreier seg om forskjellige disipliner innenfor folkeretten, og om regelverk som er utviklet med utgangspunkt i forskjellige situasjoner, og selv om det er viktige strukturelle forskjeller mellom disse regelverkene, må de i konkrete situasjoner der det foreligger væpnet konflikt, betraktes som et hele. Roma-vedtektene av 1998 for Den internasjonale straffedomstol utgjør et nytt viktig element i dette folkerettslige byggverket.

Mens mange av de materielle reglene i henholdsvis internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og den humanitære folkeretten har sammenfallende innhold, har reglene i de to regelverkene ulike særtrekk. Den viktigste forskjellen er at mens individene ikke har noen plikter i forhold til statene i det folkerettslige regelverket vedrørende menneskerettighetene, vil et individ, for eksempel en militær kommandant, kunne være personlig folkerettslig ansvarlig for handlinger i strid med den humanitære folkeretten. Anvendes det for eksempel tortur i forbindelse med avhør av fanger, vil vedkommende stat, men ingen individer, være ansvarlig for brudd på de relevante internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, mens både vedkommende stat og de individer som har beordret eller utført handlingen, vil være ansvarlige for brudd på den humanitære folkeretten.

En annen viktig forskjell på de to regelverkene gjelder forholdet til FN. Mens vi har sett at FN har en sentral rolle i den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene, har de ingen tilsvarende rolle i forhold til den humanitære folkeretten. Regelutviklingen i den humanitære folkeretten har skjedd utenfor rammen av FN, og FN har ingen konvensjonsbestemt rolle i håndhe-

velsen av regelverket. I den humanitære folkeretten er håndhevelsesmekanismer, ved siden av Den internasjonale Røde Kors-komiteens rolle, rent mellomstatlig. Imidlertid har både FNs sikkerhetsråd og Generalforsamlingen uavhengig av de relevante konvensjonenes håndhevelsesbestemmelser og under henvisning til sine relevante oppgaver etter FN-pakten i løpet av de siste tiår opparbeidet seg en viss rolle i håndhevelsen også av den humanitære folkeretten.

Den humanitære folkeretten har et omfattende og velutviklet regelverk for internasjonale væpnede konflikter. Regelverket for interne væpnede konflikter er atskillig mindre omfattende og mer generell i sin utforming. Dette regelverket suppleres imidlertid til en viss grad av den delen av de internasjonale menneskerettighetsreglene som det ikke under noen omstendigheter kan gjøres fravik fra (se ovenfor). Videre har det skjedd en viktig utvikling etter opprettelsen av de internasjonale straffedomstoler for det tidligere Jugoslavia og Rwanda. Disse domstolenes praksis har stadfestet som internasjonale sedvanerettsregler en rekke regler som i utgangspunktet kun kom til anvendelse i internasjonale konflikter, men som har utviklet seg til også å gjelde i interne konflikter. Roma-vedtektene av 1998 for Den internasjonale straffedomstol representerer også en viktig styrking av den folkerettslige beskyttelsen mot overgrep både i interne og i internasjonale væpnede konflikter.

3.5 Internasjonal strafferettspleie

De internasjonale straffedomstolene i Nürnberg og Tokyo etter andre verdenskrig var opprettet av de allierte seierherrene for å dømme henholdsvis tyske og japanske krigsforbrytere. De to domstolene hadde ulike rettslige grunnlag.

Nürnberg-domstolen ble opprettet ved en internasjonal traktat inngått i London 8. august 1945 mellom USA, Sovjetunionen, Storbritannia og Frankrike. Det rettslige grunnlaget for opprettelsen av Nürnberg-domstolen var nedkjempingen av Tyskland, Tysklands betingelsesløse kapitulasjon, og det fellesstyret over Tyskland som de fire allierte stormaktene hadde etablert.

Tokyo-domstolen ble opprettet 19. januar 1946 ved en proklamasjon fra general MacArthur i egenskap av alliert øverstkommanderende i Det fjerne østen. Det rettslige grunnlaget for opprettelsen av domstolen var Japans betingelsesløse kapitulasjon.

Mens de to domstolene hadde ulike rettslige grunnlag, la de til grunn tilnærmet de samme materielle straffebestemmelsene, de samme rettssikkerhetsgarantiene og de samme rettergangsreglene. Disse går frem av Nürnberg-charteret og Tokyo-charteret, som var vedlegg til henholdsvis London-traktaten og general MacArthurs proklamasjon. Nürnberg- og Tokyo-domstolenes jurisdiksjon omfattet tre forbrytelser som var nærmere definert i henholdsvis Nürnberg- og Tokyo-charteret, nemlig krigsforbrytelser, forbrytelser mot freden og forbrytelser mot menneskeheten.

Spørsmålet om en global dømmende myndighet for internasjonale forbrytelser ble formelt satt på FNs dagsorden i 1947. Folkerettskommisjonen fikk i oppdrag å utrede mulighetene på grunnlag av erfaringene fra Nürnberg-domstolen. At det ble stilt betydelige forventninger til arbeidet, gjenspeiles i FNs

folkemordkonvensjon av 1948. I Folkemordkonvensjonen artikkel 6 heter det at den som anklages for folkemord, skal dømmes av de kompetente domstolene i den stat på hvis territorium handlingen ble begått, eller av en slik internasjonal straffedomstol «som måtte ha jurisdiksjon når det gjelder de kontraherende parter som måtte ha godkjent denne domstols jurisdiksjon».

Endrede politiske rammebetingelser skapte tidlig på 1990-tallet ny bevegelse i domstolsprosjektet. Den kalde krigens slutt satte Sikkerhetsrådet i stand til å spille en mer sentral rolle i henhold til FN-paktens kapittel VII om tiltak for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Som et ledd i denne utviklingen opprettet Sikkerhetsrådet i 1993 og 1994 to midlertidige domstoler for henholdsvis det tidligere Jugoslavia og Rwanda. Domstolene ble opprettet med hjemmel i FN-paktens kapittel VII. Disse domstolene kan tiltale og dømme individer for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord begått i forbindelse med konfliktene i henholdsvis det tidligere Jugoslavia og Rwanda. Jugoslavia- og Rwanda-domstolene representerer folkerettslige nyskapninger. Opprettelsen av domstolen i henhold til FN-paktens kapittel VII er et utslag av en ny erkjennelse av at folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og de alvorligste krigsforbrytelsene er situasjoner som lett vil utgjøre en trussel mot eller brudd på internasjonal fred og sikkerhet, og som dermed vil falle inn under FN-paktens kapittel VII. Denne erkjennelsen har også vært av stor betydning for det videre arbeidet med prosjektet om en fast internasjonal straffedomstol.

Generalforsamlingen innkalte til en diplomatkonferanse i Roma i tidsrommet 15. juni-17. juli 1998, som førte til vedtakelsen av Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol. Ikrafttredelsen av traktaten forutsetter 60 ratifikasjoner, men den har allerede fått en viktig virkning ved at den avklarer en rekke juridiske tvilsspørsmål. For øvrig er det et viktig signal at det i fremtiden ikke kan gjøres regning med straffrihet for alvorlige internasjonale forbrytelser.

Domstolen kan straffeforfølge individer for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord. Mens begrepet krigsforbrytelser er knyttet til væpnede konflikter, gjør ingen tilsvarende begrensninger seg gjeldende for begrepene folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. Domstolen vil således ha jurisdiksjon for så vidt angår slike forbrytelser enten de er begått i forbindelse med en væpnet konflikt eller i andre sammenhenger. Det nye systemet vil forutsette at stater fremdeles har hovedansvaret for å straffeforfølge forbrytelser av denne typen. Ved manglende vilje eller evne til slik nasjonal straffeforfølgning vil imidlertid domstolens domsmyndighet kunne bli utløst. Initiativet til å bringe en situasjon inn for domstolen vil kunne tas av enten en stat som er part til Roma-vedtektene, av Sikkerhetsrådet eller av domstolens hovedanklager. En stor fordel ved en permanent global straffedomstol, fremfor nye midlertidige internasjonale domstoler, vil være en vesentlig redusert reaksjonstid for det internasjonale samfunnet. Dette vil forhåpentligvis bidra til å avverge massive overgrep.

Domstolen vil straffeforfølge individer, ikke stater. Det dreier seg således ikke om en menneskerettighetsdomstol. Til forskjell fra en menneskerettighetsdomstol skal den heller ikke overprøve statenes håndtering av en sak,

men kun tre i funksjon der stater mangler vilje eller evne til å gjennomføre straffeforfølgning.

4 Menneskerettigheter i Norge

4.1 Innledning

Den norske befolkningen har i stor grad vært skånet fra grove brudd på menneskerettighetene i nyere tid, og Norge blir i internasjonal sammenheng ofte trukket frem som et land med solid vern om innbyggernes menneskerettigheter. Dette vernet skyldes en rekke sammensatte forhold. Her skal det særlig nevnes stabilt demokratisk politisk system, nærhet til beslutningstakere, solid nasjonal økonomi, balansert fordeling av goder, høy grad av likestilling, lite korrupsjon, høyt utdannet befolkning, stor deltakelse i samfunnslivet gjennom foreninger, politiske partier og frivillige organisasjoner, god tilgang på medier og begrenset omfang av organisert kriminalitet.

Likevel er ikke menneskerettighetsvernet selvsagt i vårt land. På mange områder har det også i Norge opp gjennom historien skjedd brudd på det vi i dag anser som grunnleggende menneskerettigheter, ikke minst overfor personer som tilhører minoriteter. Kritikkk er blitt reist mot norske myndigheter også i de senere årene. Praksisen med langvarig varetektsfengsling av asylsøkere der myndighetene betviler deres identitet, er tatt opp blant annet av Amnesty Norge og Sivilombudsmannen. Bruk av politiarrest og isolering av enkelte varetektsinnsatte er blitt kritisert av Europarådets og FNs torturkomiteer. Bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming er hevdet å krenke retten til privatliv og forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Det er også stilt spørsmål om inngrepene har vært i samsvar med prosessuelle vilkår for frihetsberøvelse. Etablering av grunnskolefaget «Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering» har møtt kritikkk, og Islamsk Råd og Human-Etisk Forbund har stevnet Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet for domstolene for å avklare fagets forhold til tros- og livssynsfriheten og retten til privatliv. Norske myndigheter har i de senere årene også måttet tåle kritikkk omkring forhold som rasisme, politisk overvåkning, behandling av samene, streikerett og ytringsfrihet.

De internasjonale menneskerettighetene er minimumsstandarder. På mange områder der individers interesser står mot myndighetenes, mener Regjeringen at man ikke bør nøye seg med å legge seg så tett som mulig opp mot minstekravene. Norges internasjonale rolle tilsier at myndighetene på mange områder yter mer på det nasjonale planet enn det som umiddelbart følger av de internasjonale bestemmelsene.

Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet med å styrke vernet om menneskerettighetene i Norge. Innsatsen retter seg mot utvikling av nye rettsregler, og mot domstolene og forvaltningen. Ved siden av dette er det en rekke områder som står i særlig fokus for Regjeringens satsing, som beskrevet i kapitlene 4.5 og 4.6 nedenfor.

4.2 Regelutvikling

4.2.1 Innledning

Menneskerettighetene garanteres gjennom den norske lovgivningen og Stortingets budsjettvedtak. Fremst står bestemmelsene i Grunnloven av 1814, med grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som forbud mot tortur under forhør og tilbakevirkende lover, og rett til ytringsfrihet, religionsfrihet og å delta i valg. Nyere bestemmelser omhandler arbeid og medbestemmelse på arbeidsplassen (§ 110), samisk kultur, språk og samfunnsliv (§ 110a) og naturmiljø (§ 110b). Grunnloven etablerer også en maktfordeling som i sin tur bidrar til å sikre vernet om menneskerettighetene. Rettslige prinsipper på nivå med grunnlovsbestemmelser spiller også en viktig menneskerettslig rolle. Dette gjelder for eksempel domstolenes rett til å tilsidesette lover som strider mot Grunnloven, og legalitetsprinsippet, som slår fast at myndighetene må ha hjemmel i lov for inngrep i individenes rettssfære. Grunnloven § 110c, som ble vedtatt i 1994, slår fast at myndighetene skal sikre og respektere menneskerettighetene. Menneskerettighetene er dermed et grunnelement i den norske konstitusjonen.

Grunnloven § 110c følges opp av nyere lovgivning. Menneskerettighetsloven ble vedtatt 21. mai 1999. Loven gir FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter og om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, samt Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, stilling som norsk lov. Disse konvensjonene skal etter lovens § 3 gå foran annen lovgivning dersom det oppstår kollisjon. Selv om menneskerettighetsloven på en tydelig måte gjør internasjonale menneskerettigheter til norsk lov, må man ikke glemme at svært mange andre lovbestemmelser regulerer deler av menneskerettighetsvernet. Dette gjelder blant annet bestemmelser om trygdeytelser, helsestell og utdanning, varetekt, likestilling, advokatbistand, prosessordninger og mye mer. Denne integreringen av menneskerettighetsnormer i lovgivningen har pågått over lang tid. Selv om ikke forholdet til menneskerettighetene alltid er omtalt verken i lovtekst eller lovforarbeider, gir disse lovbestemmelsene like fullt sitt viktige bidrag til vern om disse rettighetene.

Menneskerettighetene har også en mer indirekte innvirkning. Norske jurister vil tolke norsk lovgivning slik at den er i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene, ved at man bygger på en forutsetning om at norsk rett er i overensstemmelse med folkeretten. Utarbeidelse av ny lovgivning må også være i samsvar med menneskerettighetene. Menneskerettighetene bør derfor tas hensyn til både ved de forutgående utredningene og gjennom høringsrundene.

Regjeringen ønsker å styrke menneskerettighetsvernet i Norge gjennom lovgivningsmessige tiltak knyttet til norsk tilslutning til menneskerettighetskonvensjoner og tilbaketrekning av forbehold, innarbeiding av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk lov, forberedelse av lovgivning som reiser menneskerettslige spørsmål, revisjon av sentral lovgivning på justissektoren og gjennomgang av lover innenfor forsvarrets område. Disse tiltakene presenteres i kapitlene 4.2.2-4.2.5 nedenfor.

4.2.2 Norsk tilslutning til menneskerettighetskonvensjoner og tilbaketrekning av forbehold

Det overordnede målet er at Norge, som ønsker å være et foregangsland når det gjelder beskyttelsen av menneskerettigheter, skal være part til menneskerettighetskonvensjoner med mindre tungtveiende grunner taler imot det, og at forbehold til slike konvensjoner bare skal tas i helt spesielle tilfeller.

Nasjonalt er dette viktig fordi Norge ved å bli part til menneskerettighetskonvensjoner er folkerettslig forpliktet til å sikre at konvensjonens krav til ivaretagelse av menneskerettighetene er oppfylt i norsk rett. Dessuten vil norsk tilslutning til menneskerettighetskonvensjoner gjerne bidra til å skape økt oppmerksomhet om de forholdene som konvensjonene regulerer.

At Norge er part til menneskerettighetskonvensjonene og at det fra norsk side i minst mulig grad tas forbehold til disse, har også en viktig internasjonal betydning. Beskyttelse av menneskerettighetene berører hele det internasjonale samfunnet, det dreier seg ikke utelukkende om et indre anliggende for et land. Universell tilslutning til menneskerettighetskonvensjonene er en viktig forutsetning for å sikre respekt for menneskerettighetene overalt. For at Norge skal kunne drive en aktiv menneskerettighetspolitikk internasjonalt og påvirke stater som ikke i like stor grad har sluttet seg til menneskerettighetskonvensjoner, er det viktig at vår oppfølging av menneskerettighetsforpliktelsene er så lojal som mulig.

Norge er part til alle de sentrale menneskerettighetskonvensjonene. Vedlegg I nedenfor gir en oversikt over menneskerettighetskonvensjoner, mens vedlegg II gir en oversikt over norske forbehold til menneskerettighetskonvensjoner. Det må understrekes at det ikke alltid er opplagt hvilke konvensjoner som skal karakteriseres som menneskerettighetskonvensjoner. En rekke konvensjoner har innbakte elementer av klar menneskerettslig relevans. Hvorvidt elementene er så fremtredende at en konvensjon kan karakteriseres som en «menneskerettighetskonvensjon», kan det være ulike oppfatninger om. Det er derfor ikke mulig å gi en uttømmende oppregning av hva som er menneskerettighetskonvensjoner. Utvalget følger i hovedtrekk listen i NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter og FNs oversikt «Human Rights. A Compilation of International Instruments».

Blant de menneskerettighetskonvensjonene Norge ikke har undertegnet, er konvensjonen om ikke-anvendelse av foreldelsesfrister for krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten av 26. november 1968, konvensjonen om bekjempelse og straff for apartheidforbrytelser av 30. november 1973, konvensjonen om beskyttelse av rettighetene til alle fremmedarbeidere og deres familiemedlemmer av 18. desember 1990 og europeisk konvensjon om utøvelse av barns rettigheter av 25. januar 1996.

I langt de fleste tilfeller har Norge sluttet seg til menneskerettighetskonvensjoner uten å ta forbehold. I enkelte helt spesielle tilfeller har det imidlertid blitt vurdert som nødvendig å reservere seg mot en eller flere av konvensjonens bestemmelser. Norske forbehold bygger på grundige vurderinger og analyser, som er klarert etter regjeringsbehandling og eventuell stortingsbehandling, men avgivelsen av flere av forbeholdene ligger nokså langt tilbake i tid.

Boks 4.1 Innarbeiding av sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk lov

Uttrykket «innarbeiding» av konvensjoner i lovgivningen brukes oftest som en samlebetegnelse på det å gjøre konvensjonsbestemmelsene til norsk lov, enten ved henvisning (inkorporasjon) eller ved gjengivelse (transformasjon). Transformasjon kan tenkes gjort helt eller delvis, og samlet i én lov eller spredt i ulike lover.

Det har ikke vært vanlig å gjøre bestemmelsene i menneskerettighetskonvensjoner Norge er part til, til norsk lov. I Ot.prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, ga Regjeringen imidlertid uttrykk for at det bør vurderes i forhold til den enkelte menneskerettighetskonvensjon om den bør eller ikke bør innarbeides i lovgivningen, og at den generelle praksisen med passiv transformasjon bør forlates.

Ved menneskerettighetsloven av 21. mai 1999 nr. 30 gjorde man til norsk lov gjennom inkorporasjon Den europeiske menneskerettighetskonvensjon med protokoller og de to FN-konvensjonene om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter og sivile og politiske rettigheter med protokoller. I Ot.prp. nr. 3 (1998-99) ga Regjeringen uttrykk for at disse konvensjonene kan sies å utgjøre grunnstammen i den internasjonale og regionale menneskerettighetsbeskyttelsen. Regjeringen påpekte at vedtakelse av loven ikke var til hinder for at mer spesialiserte konvensjoner senere ble inkorporert eller eventuelt transformert eller innarbeidet i en lov på det området konvensjonen gjelder. Regjeringen opplyste videre at den prioriterte å innarbeide Barnekonvensjonen.

En interdepartemental arbeidsgruppe er i ferd med å utarbeide et høringsnotat om hvordan Barnekonvensjonen best kan innarbeides i norsk lov. Gruppen tar blant annet sikte på å vise hvordan man kan passe bestemmelser fra Barnekonvensjonen inn i gjeldende lovgivning. Etter at notatet har vært på høring, vil det fremmes et lovforslag om innarbeiding av konvensjonen.

På bakgrunn av Stortingets vedtak av 4. mai 1999 om å be Regjeringen innen rimelig tid å inkorporere i lovs form FNs kvinnekonvensjon, tar Regjeringen sikte på å vurdere hvordan Kvinnekonvensjonen best kan innarbeides i norsk lov i forbindelse med arbeidet med norsk ratifikasjon av tilleggsprotokollen om individuell klagerett til konvensjonen.

Med dette vil fire av de seks menneskerettighetskonvensjonene som i FN-sammenheng betegnes som de mest sentrale, bli innarbeidet i norsk rett. Det er de to FN-konvensjonene om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter og sivile og politiske rettigheter, Barnekonvensjonen og Kvinnekonvensjonen. Regjeringen har vurdert og kommet til at også de to resterende mest sentrale globale menneskerettighetskonvensjoner - FNs rasediskrimineringskonvensjon og torturkonvensjon - bør innarbeides i lovgivningen.

Arbeidet med å innarbeide Rasediskrimineringskonvensjonen vil skje ved at utvalget som skal utarbeide forslag til lov mot etnisk diskriminering, vurderer hvordan konvensjonens bestemmelser i større grad kan synliggjøres i lovgivningen.

Torturhandlinger vil uansett rammes av de alminnelige straffebestemmelsene om vold med mer, men dette er ifølge FNs torturkomité ikke tilstrekkelig. Torturkonvensjonen inneholder et spesifikt forbud mot tortur, som bør innarbeides i straffeloven. Det bør også vurderes å ta inn i straffeprosessloven et forbud mot å bruke bevis fremskaffet ved tortur, slik FNs komité mot tortur har anbefalt. Andre lovendringer kan også være aktuelle for å synliggjøre konvensjonen.

Tiltak

- Regjeringen vil i 2000 sende på høring et notat om hvordan Barnekonvensjonen best kan innarbeides i lovgivningen. Lovforslag fremmes i løpet av den perioden som dekkes av handlingsplanen.
- Regjeringen vil i forbindelse med norsk ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs kvinnediskrimineringskonvensjon vurdere hvordan konvensjonen skal innarbeides i lovgivningen.
- Regjeringen vil be utvalget som skal utarbeide en egen lov mot etnisk diskriminering, om å utrede hvordan FNs rasediskrimineringskonvensjon kan innarbeides i norsk rett gjennom den nye loven.
- Regjeringen vil fremme forslag om å innarbeide FNs torturkonvensjon ved en særskilt straffebestemmelse mot tortur, og eventuelt også ved andre lovendringer.

Tiltak

- Regjeringen vil foreta en fornyet gjennomgang av menneskerettighetskonvensjoner som Norge ikke er part til, med sikte på å vurdere muligheten for norsk tilslutning til en eller flere av disse.
- Regjeringen vil vurdere Norges forbehold til menneskerettighetskonvensjoner for å undersøke hvorvidt det vil kunne være aktuelt å trekke tilbake, helt eller delvis, enkelte av disse.

4.2.3 Forberedelse av lovgivning som reiser menneskerettslige spørsmål

Lovgiver har ansvaret for å sikre at lovgivningen ikke strider mot menneskerettighetene. Det forekommer imidlertid eksempler på at det ved utredning av ny lovgivning som reiser sentrale menneskerettslige spørsmål, ikke har vært foretatt tilstrekkelig grundig og uttrykkelig forhåndsvurdering av lovforslagets forhold til menneskerettighetene. Mangelfull utredning øker faren for at det foreslås lover der de rettighetene menneskerettighetskonvensjonene pålegger staten å sikre, ikke gis tilstrekkelig beskyttelse. Det er uheldig for den politiske debatten at de menneskerettighetsvurderingene som gjøres i lovforberedelsen, ikke kommer frem. Videre er det behov for at de som skal anvende loven, kan hente veiledning fra forarbeidene for å sikre at anvendelsen av regelverket blir i samsvar med menneskerettighetene. Regjeringen nedsatte i mai 1998 en arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet som skulle vurdere endringer i utredningsinstruksen.

Tiltak

- Regjeringen vil endre utredningsinstruksen slik at det går klart frem at alle lovforslag skal vurderes i forhold til alle relevante og overordnede

hensyn, innbefattet menneskerettigheter. Utreidere skal vurdere og - der det er relevant - redegjøre for om menneskerettighetskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det området.

4.2.4 Revisjon av sentral lovgivning i justissektoren

Straffeprosessloven (lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker), tvistemålsloven (lov av 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål) og fengselsloven (lov av 12. desember 1958 nr. 7 om fengselsvesenet) regulerer områder der individets rettssikkerhet står særlig sentralt. I praksis har det vist seg at det på disse områdene kan være aktuelt med visse justeringer for å imøtekomme de kravene som følger av Norges menneskerettighetsforpliktelser.

Tiltak

- Regjeringen vil foreslå en ny kriminalomsorgslov som skal erstatte den någjeldende fengselsloven. Hensynet til menneskerettighetene vil veie tungt ved utarbeidelse av forslaget. Regjeringen har videre nedsatt et utvalg som skal foreslå nye regler på sivilprosessens område. Regjeringen vil også organisere en gjennomgåelse av straffeprosessloven for å vurdere behov for endringer i lys av de internasjonale menneskerettighetene.

4.2.5 Evaluering av det gjeldende regelverket på forsvarrets område

Regelverket på forsvarrets område inneholder mange bestemmelser som med jevne mellomrom bør vurderes mot utviklingen av de internasjonale menneskerettighetene. Eksempler på dette er bruken av arrest og inngrep i privatlivet. Det er derfor ønskelig med en gjennomgang av regelverket for å kontrollere at dette er i tråd med de konvensjonene Norge er bundet av.

Tiltak

- Regjeringen har opprettet en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando og Generaladvokaten. Denne arbeidsgruppen vil foreta en kartlegging av de relevante bestemmelsene, for så å vurdere disse mot Norges menneskerettighetsforpliktelser. Regjeringen vil følge opp dette arbeidet med endringer i regelverket etter behov.

4.3 Forvaltning

4.3.1 Innledning

Menneskerettighetene gjelder alle sider av norsk myndighetsutøvelse, men det er i første rekke forvaltningens vedtak og avgjørelser som har direkte betydning for de fleste individer. Omsorgsovertakelse i barnevernssaker, ekspropriasjon, sykelønnsordninger, tvangsbehandling i institusjoner og organisering av skolevesenet er noen av mange eksempler på forvaltning som også berøres av menneskerettighetene. Forvaltningen skal treffe avgjørelser som er i tråd med de kravene menneskerettighetene stiller. For å styrke vernet om menneskerettighetene er det viktig at forvaltningen har høy kompetanse.

tanse, og at det rettslige grunnlaget for myndighetsutøvelsen er presist og tilgjengelig for publikum. Det vil alltid være behov for å vedlikeholde og oppgradere forvaltningens kunnskap om menneskerettigheter. Regjeringen vil derfor sette i verk en rekke tiltak knyttet til informasjon, utdanning og opplæring som er nærmere beskrevet i kapittel 4.5 nedenfor.

Ved siden av dette skal organiseringen av forvaltningen sikre innsynsrett for borgerne og informasjonsplikt for myndighetene etter de kravene som stilles i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Dette gjør at menneskerettslig argumentasjon kan fanges opp på et tidlig stadium. Ordningene bidrar også til å sikre medbestemmelse og demokrati, samtidig som muligheten for korrupsjon og inhabilitet reduseres. Dersom man mener at forvaltningen bryter menneskerettighetene, finnes det klageordninger i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Når disse er uttømt, vil man kunne bringe saken inn for domstolene og ombudene.

Menneskerettigheter kan spille en rolle også i de deler av norsk forvaltning som ikke forbindes med menneskerettighetsarbeid. Eksempelvis arbeider Regjeringen for å integrere menneskerettighetshensyn i fiskeriforvaltningens daglige politikk og arbeid. Dette skjer gjennom det arbeidet som gjøres i en intern arbeidsgruppe, som igjen skal sikre bevisstgjøring og kompetanseheving. Tilsvarende vil Regjeringen fortsette å utvikle en nasjonal mat- og landbrukspolitikk i tråd med FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dette vil blant annet bli synliggjort i stortingsmeldingen om den nasjonale mat- og landbrukspolitikken, som vil bli lagt frem innen utgangen av 1999. Regjeringen vil i utformingen av denne politikken blant annet legge vekt på kostholdsmessige behov hos ulike grupper, trygg mat, matkultur og forbrukerakseptabilitet, matforsyning og tilgjengelighet, samt at maten skal skaffes til veie på en bærekraftig måte.

Informasjonsteknologi gir nye muligheter - men også utfordringer - for samfunnet. Informasjonsteknologi har i mange sammenhenger menneskerettslig relevans, knyttet for eksempel til ytringsfrihet, rettssikkerhet, personvern og deltakelse i politiske prosesser. Regjeringen legger vekt på at disse rettighetene skal sikres og respekteres samtidig som man sikrer samfunnsøkonomiske gevinster og konkurransekraftig næringsvirksomhet. Dette kommer blant annet til uttrykk i St.meld. nr. 41 (1998-99) Om elektronisk handel og forretningsdrift og Ot.prp. nr. 92 (1998-99) Lov om behandling av personopplysninger.

I miljøpolitikken vil videreføringen av arbeidet med Lokal Agenda 21 ha menneskerettighetsaspekter, likeens oppfølgingen av rikspolitiske retningslinjer om å øke barns og unges politiske deltakelse og innflytelse. Et eget utvalg arbeider med rett til miljøinformasjon, et arbeid som også har menneskerettighetsvinkling.

Regjeringen vil i tillegg til det løpende arbeidet for menneskerettighetene som er beskrevet ovenfor, iverksette særskilte forvaltningsmessige tiltak knyttet til oppfølging av internasjonale overvåkningsorganers kritikk og anbefalinger, styrking av arbeidet med utarbeidelse av norske rapporter til overvåkningskomiteene og etablering av ordning med kontaktpersoner for menneskerettighetsspørsmål i departementene. Disse tiltakene er beskrevet i kapitlene 4.3.2-4.3.3 nedenfor.

4.3.2 Styrking av arbeidet med utarbeidelse av norske rapporter til overvåkningskomiteene

En rekke menneskerettighetskonvensjoner pålegger statene å avgi periodiske rapporter som belyser hvordan staten gjennomfører sine forpliktelser etter konvensjonen (se boks 4.2 nedenfor). En viktig målsetting er at de norske rapportene er så fullstendige og opplysende som mulig.

Det enkelte fagdepartement er ansvarlig for utarbeidelse av rapporter på sitt område, men flere aktører spiller en viktig rolle i dette arbeidet. Bidrag til rapportene innhentes fra flere statlige organer, og frivillige organisasjoner gis anledning til å kommentere rapportutkastene før endelig rapport oversendes overvåkningskomiteen.

For øvrig står alle ikke-statlige aktører fritt til å sende inn egne rapporter og innspill om konkrete saker til overvåkningskomiteene. Dette gjøres også i betydelig utstrekning. Disse innspillene og «skyggerapportene» utstyrer overvåkningskomiteene med viktig informasjon som staten kan bli konfrontert med ved eksaminasjonen av rapporten.

Fra Regjeringens side anses det som meget nyttig at ikke-statlige aktører gis anledning til å avgi sine innspill som ledd i statens utarbeidelse av rapporter, da slike aktører blant annet sitter med praktiske erfaringer. På dette grunnlaget er det ønskelig å gjennomgå rutinene for de frivillige organisasjonenes rolle i arbeidet med utarbeidelse av rapporter til overvåkningskomiteene.

Tiltak

- Regjeringen vil foreta en gjennomgang av hvordan frivillige organisasjoner bidrar ved utarbeidelse av norske rapporter slik at en sikrer at organisasjonene gis bedre mulighet til å komme med innspill og synspunkter. Dette skal ikke gå på bekostning av prinsippet om at rapportene skal belyse statens oppfatning av hvordan de forpliktelsene konvensjonene pålegger staten, gjennomføres. Gjennomgangen skal foretas av de departementene som har ansvar for utarbeidelse av de ulike rapportene, og med Utenriksdepartementet som koordinerende departement.
- Regjeringen vil, som ledd i arbeidet med å styrke utarbeidelsen av norske rapporter, avholde seminar om utarbeiding av rapporter. Målgruppen skal være statsansatte som har befattning med rapporteringsarbeid, frivillige organisasjoner og andre interesserte grupper.

Boks 4.2 Oppfølging av internasjonale overvåkningsorganers kritikk og anbefalinger

En samvittighetsfull gjennomføring av Norges menneskerettighetsforpliktelser omfatter oppfølging av de internasjonale overvåkningsorganenes kritikk og anbefalinger til Norge vedrørende gjennomføringen av de ulike konvensjonene.

For å påse at statene lever opp til sine forpliktelser etter konvensjonene, etablerer konvensjonene forskjellige overvåkningsorganer (se kapittel 5.3 nedenfor). Innenfor FN-systemet har hver av de seks sen-

trale menneskerettighetskonvensjonene en konvensjonskomité (eller overvåkningskomité). Innenfor Europarådssystemet har man først og fremst Den europeiske menneskerettighetsdomstol, men også andre organer som for eksempel Den europeiske torturkomité. FN-konvensjonenes overvåkningskomiteer har som hovedoppgave å motta og vurdere statenes periodiske rapporter om hvordan de følger opp konvensjonens bestemmelser. Noen av FN-komiteene kan også behandle individklager.

Etter at en overvåkningskomité har behandlet en rapport eller gjennomført en såkalt undersøkelsesprosedyre, som blant annet kan innbefatte besøk i vedkommende land, avgir overvåkningskomiteen en uttalelse som blant annet opplyser hvilke forhold innenfor konvensjonens område som komiteen finner kritikkverdige. Som eksempel kan nevnes at Den europeiske torturkomité i sin rapport fra 1997 kritiserte Norge for bruken av politiarrest overfor varetektsfanger, og etter sitt besøk høsten 1998 har kritisert Norge (se kapittel 4.6.5 nedenfor).

Overvåkningkomiteenes anbefalinger og kritikk er ikke rettslig bindende, men de blir tillagt stor vekt av norske myndigheter, og inngår som en viktig premiss i et kontinuerlig arbeid for å sikre en lojal gjennomføring av menneskerettighetskonvensjonene.

Forpliktelsene etter den enkelte konvensjon berører ofte flere departementers fagområde. De norske periodiske rapportene til overvåkningskomiteene er dermed vanligvis basert på bidrag fra flere departementer, og flere departementer er ansvarlig for oppfølgingen av overvåkningskomiteens eventuelle kritikk og anbefalinger.

Det har ikke funnet sted noen samlet historisk gjennomgang av forvaltningens oppfølging av slike anbefalinger. En samlet gjennomgang vil kunne avdekke eventuelle mangler og svakheter ved den norske oppfølgingen, og gi et historisk bilde av hvordan Norge har gjennomført sine menneskerettighetsforpliktelser. Gjennomgangen vil også kunne bidra til å sikre en ytterligere samvittighetsfull oppfølging av overvåkningskomiteenes anbefalinger i fremtiden.

Tiltak

- Regjeringen vil gjennomgå forvaltningens rutiner for oppfølging av overvåkningskomiteenes kritikk og anbefalinger med sikte på å kartlegge eventuelt behov for forbedring av disse rutinene. Avdekkes mangelfulle rutiner for oppfølging av kritikk og anbefalinger, skal disse styrkes.
- Regjeringen vil gjennomgå alle tidligere anbefalinger som overvåkningskomiteene har avgitt, samt den norske oppfølgingen av disse.

4.3.3 Kontaktpersoner for menneskerettigheter

Forvaltningen er en sentral aktør i arbeidet med å sikre menneskerettighetene for befolkningen, og mottar derfor eksterne henvendelser om menneskerettighetsspørsmål. En ordning med kontaktpersoner i departementene vil kunne bedre behandlingen av henvendelser som gjelder menneskerettigheter, og vil bidra til å gjøre departementenes menneskerettighetskunnskap tilgjengelig for allmennheten. Det er naturlig at kontaktpersonene koordinerer departementenes arbeid med Regjeringens årlige rapport om menneskerettighetene og innspillene til Norges rapportering til de internasjonale gjennomføringsorganene (se ovenfor). Kontaktpersonene vil også være ressurspersoner

i departementenes lov- og forskriftsarbeid. Kontaktpersonene bør etablere et nettverk seg imellom, med sikte på faglig oppdatering og informasjonsutveksling. Ordningen skal bidra til å sikre kontinuitet og institusjonell hukommelse i menneskerettighetsspørsmål. Kontaktpersonene skal være en integrert del av det løpende arbeidet i hvert enkelt departement. Det vil derfor ikke blir opprettet egne stillinger som kontaktpersoner, men utpekt personer som skal ha denne funksjonen i tillegg til vanlige arbeidsoppgaver.

Tiltak

- Regjeringen vil etablere en ordning med kontaktpersoner for menneskerettighetsspørsmål i hvert departement. Oversikt over kontaktpersoner vil bli gjort tilgjengelig blant annet gjennom Internett. Ordningen skal være operativ i løpet av 2000.

4.4 Kontrollmekanismer

4.4.1 Innledning

Det hjelper lite om menneskerettighetene er nedfelt i lovgivningen, dersom de ikke blir gjennomført i praksis. De norske domstolene er den viktigste institusjonen for å kontrollere at myndighetene etterlever sine forpliktelser, men også ombudsordningene er sentrale i denne sammenhengen.

Den dømmende makt er uavhengig av den lovgivende og den utøvende makt, slik det fremgår av blant annet Grunnloven og menneskerettighetene. Det betyr at verken Regjering eller Storting har myndighet til å instruere domstolene i enkeltsaker. I Norge er det Høyesterett som dømmer i siste instans, men saker som gjelder menneskerettigheter, kan deretter bringes inn for internasjonale klageordninger, slik som Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg eller enkelte av FNs overvåkningskomiteer.

Menneskerettigheter har relevans for domstolene i mange henseende. I straffesaker kan det for eksempel komme frem påstander om at man er blitt nektet å la seg bistå av advokat under politiavhør, eller at rettsapparatet er urimelig sendrektig, mens det i sivile saker for eksempel kan fremmes krav om erstatning for tap av eiendomsrett eller urettmessig inngrep fra barnevernet. I de fleste saker som kommer opp for domstolene, utgjør menneskerettslige problemstillinger kun en mindre del av et større sakskompleks.

Norske domstoler har ikke anledning til å ta opp saker av eget initiativ, men er avhengig av at parter reiser sak. Dette betyr at det vil kunne være mange menneskerettighetsrelevante saker som aldri behandles av domstolene. De fleste kvier seg for å bringe saker inn for domstolene på grunn av det store og formelle apparatet som settes i gang, men også advokathonorarer, medieomtale og tidsbruk vil kunne oppleves som hindre. I slike tilfeller vil ofte ombudsordningene være mer egnet.

Ombudsordningene spiller en sentral rolle i å kontrollere om norske myndigheter oppfyller sine menneskerettighetsforpliktelser. Det finnes ikke noe eget ombud for menneskerettigheter i Norge, men samlet har ombudene mandat til å undersøke et bredt spekter av menneskerettigheter.

Sivilombudsmannen har et mandat og en oppbygning som gjør ordningen særlig relevant for overvåkning av menneskerettighetene. Virksomheten har

grunnlag i lov av 22. juni 1962 nr. 8. Sivilombudsmannen har myndighet til å behandle alle forhold som vedrører den offentlige forvaltningen, og kan behandle både klagesaker og saker av eget initiativ. De uttalelsene Sivilombudsmannen avgir, er ikke rettslig bindende, men de tillegges stor vekt. Viktig er også Sivilombudsmannens arbeid for å informere både forvaltning og individer om innholdet i menneskerettighetsbestemmelsene. Det er Stortinget som oppnevner Sivilombudsmannen og bevilger penger, men ombudet er uavhengig både av Stortinget og forvaltningen.

Barneombudet har en viktig funksjon når det gjelder fremme av barns rettigheter. Barneombudets virksomhet er regulert i lov av 6. mars 1981 nr. 5. Barneombudet skal ikke bare fremme barns rettigheter i forhold til myndighetene, men også i forhold til foreldre, medier og andre. Regjeringen oppnevner Barneombudet på åremål og utarbeider instruks for organisasjon og saksbehandling, men ombudet er ellers uavhengig.

Likestillingsombudets virksomhet reguleres i likestillingsloven av 9. juni 1978 nr. 45. Likestillingsloven skal fremme likestilling mellom kjønnene, og har dermed et formål som i stor grad er direkte menneskerettighetsrelevant. Ombudet skal medvirke til gjennomføringen av likestillingsloven, og kan ta opp saker av eget tiltak i tillegg til klagebehandling. Mandatet dekker både private og offentlige forhold. Likestillingsombudet oppnevnes av Regjeringen, som også fastsetter regler om virksomhet og organisasjon.

Pasientombud er nå lovfestet gjennom pasientrettighetsloven av 2. juli 1999 nr. 63. Her bestemmes det at det skal opprettes pasientombud i alle fylker som skal ha den offentlige spesialisthelsetjenesten som virkeområde. Fylkeskommunen skal ha ansvaret for ombudsordningen, men ombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig. Pasientombudet skal være pasientenes talerør, og blant annet bistå pasientene med informasjon, råd og veiledning. Pasientombudene har også ansvar for å bidra til kvalitetssikring og kvalitetsheving i spesialisthelsetjenesten.

Ombudsmannen for forsvaret og sivile tjenestepliktige behandler en del saker av menneskerettslig karakter, som for eksempel retten til privatliv, ytringsfrihet og religionsfrihet. Forbrukerombudet spiller ikke en så sentral rolle når det gjelder menneskerettigheter, men har tatt standpunkt for eksempel i forholdet mellom ytringsfrihet og politisk reklame. På fylkes- og kommunalt plan er det opprettet andre ombudsordninger, for eksempel for eldre. Disse ombudene vil også ha en viktig funksjon i å etterprøve myndighetenes gjennomføring av menneskerettighetene.

Regjeringen ønsker å styrke de norske kontrollmekanismene gjennom tiltak knyttet til adgang til å gjenoppta en sak etter at den er prøvd av et konvensjonsorgan, behandlingen av begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker, behovet for rettshjelp, representasjon i domstolene og utprøving av omsorgsombud og eldreombud. Tiltakene er nærmere beskrevet i kapitlene 4.4.2-4.4.6 nedenfor.

4.4.2 Adgang til å gjenoppta en sak etter at den er prøvd av et konvensjonsorgan

Det kan tenkes at et internasjonalt organ som håndhever en menneskerettighetsskonvensjon, for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstol,

tolker eller anvender konvensjonen på en annen måte enn den norske domstolen har gjort i samme sak. For at Norge skal kunne rette seg etter konvensjonsorganets uttalelse, kan det være ønskelig å få endret den norske dommen, selv om den er rettskraftig. Etter gjeldende norsk rett kan gjenopptakelse skje i slike saker hvis det internasjonale organet er en domstol. Bestemmelsene ble vedtatt i 1969. Ifølge forarbeidene vil de ikke komme til anvendelse i saker der en internasjonal domstol kommer til at saksbehandlingen ikke tilfredsstillende internasjonale forpliktelser, for eksempel plikten til å sikre retten til en rettferdig rettergang. Det er usikkert om disse begrensningene kan tolkes helt bokstavelig i dag, og her er det ønskelig med en klargjøring.

Det er også et spørsmål om gjenopptakelsesadgangen bør være begrenset til de tilfellene der det er en internasjonal domstol som har tolket konvensjonen annerledes enn den norske domstolen. Det bør vurderes om ikke uttalelser fra internasjonale organer som ikke er domstoler, men som behandler klager fra enkeltindivider (for eksempel FNs menneskerettighetskomité), skal kunne medføre gjenopptakelse.

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på å legge frem en proposisjon i 2000 med forslag om å utvide gjenopptakelsesreglene til også å gjelde i saker der saksbehandlingen i den norske domstolen ikke tilfredsstillende menneskerettighetene. Det vil i forbindelse med proposisjonsarbeidet bli vurdert om det bør foreslås at uttalelser fra konvensjonsorganer som ikke er domstoler, skal kunne medføre gjenopptakelse.

4.4.3 Behandlingen av begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker

Det har i de senere årene vært flere saker der det har tatt straffedømte, som senere er blitt frifunnet, mange år å få sin sak gjenopptatt. I dag avgjøres begjæringer om gjenopptakelse av den domstolen som har avsagt den angrepne dommen, men slik at det ikke kan delta noen dommere som har vært med på å avsi den angrepne dommen. Den gjeldende ordningen er kritisert, blant annet for at den gir grunnlag for mistanker om at de dommerne som tar stilling til gjenopptakesspørsmålet, tar kollegiale hensyn.

Spørsmålet om hvem som skal behandle begjæringer om gjenopptakelse av rettsavgjørelser, ble første gang sendt ut på høring i april 1996, der Justisdepartementet skisserte tre alternative løsninger: at begjæringer avgjøres av en overordnet domstol eller en sideordnet domstol, eller at det opprettes en særdomstol til å avgjøre begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker. Justisdepartementet sendte i mars 1999 spørsmålet på ny høring, denne gangen med et konkret forslag om å opprette en uavhengig domstol som skal behandle begjæringer om å gjenoppta straffesaker. I høringsrunden foreslo enkelte høringsinstanser at en gjenopptakelseskommisjon etter britisk mønster burde utredes nærmere.

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på å legge frem en proposisjon med forslag til endringer i behandlingsmåten for begjæringer av gjenopptakelse av straffesaker i 2000.

4.4.4 Behovet for rettshjelp

Menneskerettighetskonvensjonene krever at staten på visse vilkår sørger for fri rettshjelp i straffesaker, se Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6(3)(c) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14(3)(d). De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene pålegger ikke statene uttrykkelig en plikt til å yte fri rettshjelp i sivile saker. Den europeiske menneskerettighetsdomstol har imidlertid fastslått at retten til å få saker avgjort ved domstolene (se Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6(1)) innebærer at statene etter omstendighetene kan være forpliktet til å sørge for at en person som ikke selv har midler til å anlegge sak, får fri rettshjelp.

Dagens totale rettshjelpstilbud i Norge er omfattende, og dekkes av en rekke forskjellige ordninger. Sentral lovgivning utenfor strafferettens område er rettshjelpsloven og visse bestemmelser i forvaltningsloven. Tilbud gjennom advokatvakter, studentrettshjelpstiltak, offentlige rettshjelpskontorer, rettshjelpsforsikring og organisasjoners rettshjelpstilbud er viktige. I tillegg har forbrukerkontoret, forbrukertvistutvalg og de mange klagenemndene stor praktisk betydning.

Ved siden av det offentliges veiledningsplikt er det advokater som utfører det meste av den juridisk veiledningen. Utgifter til advokathjelp kan imidlertid ofte bli så store at de vil kunne virke som en avgjørende hindring for den som anser sine rettigheter krenket. Det internasjonale regelverket til vern om den enkeltes fundamentale rettigheter kan miste meget av sin praktiske og tilsiktede virkning dersom den som anser sine rettigheter krenket, ikke har reell tilgang til juridisk hjelp for å få vurdert dette. Slik tilgang kan vanskelig sikres uten en ordning med helt eller delvis fri rettshjelp, herunder rådgivning, for personer som ellers ikke har økonomisk evne til å søke slik hjelp.

Rettshjelpsloven skiller mellom prioriterte saker og det som kalles uprioriterte saker. Det skilles også mellom saker der rettshjelp innvilges etter en behovsprøving, og de sakene der det ikke foregår en behovsprøving. Etter Justisdepartementets rundskriv G-73/96 vil det etter en konkret vurdering kunne innvilges rettshjelp til å føre saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

Rettshjelpsforskning viser at befolkningens evne til å kartlegge sine juridiske problemer er relativt svak, se St.meld. nr. 16 (1989-90). Bedres denne gjennom opplæring og informasjon, vil dette kunne føre til økt etterspørsel etter rettshjelp.

Som et ledd i arbeidet med å forbedre den offentlige rettshjelpsordningen vil Regjeringen trekke på erfaringene fra et treårig prosjekt som er etablert i 1999 for å gi veiledning til funksjonshemmede om offentlig tjenesteyting og om funksjonshemmedes rettigheter. Prosjektet skal blant annet bidra til å fremskaffe bedre informasjon om svakheter ved dagens ordninger, særlig den offentlige rettshjelpsordningen.

Tiltak

- Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om rettshjelp ved årsskiftet 1999-2000. I meldingen vil Regjeringen ta opp spørsmålet om utvidelser av rettshjelpslovens prioriterte saksområder. Videre vil det bli drøftet

hvorvidt inntektsgrensene i rettshjelpsloven bør endres. Det vil også bli foreslått administrative endringer for at ordningen skal bli mindre ressurskrevende. Regjeringen vil i meldingen gå inn på hvilke krav menneskerettighetskonvensjonene stiller til rettshjelp, og vurdere nærmere spørsmålet om i hvilken utstrekning rettshjelp bør ytes i saker for konvensjonsorganene.

- Regjeringen vil iverksette informasjonstiltak som opplyser om rettshjelpsmuligheter overfor publikum. Målsettingen er dels å øke bruken av rettshjelpsordningen, og dels at bruken skal samsvare bedre med den sosiale fordelingen og de aktuelle problemenes velferdsmessig betydning.

4.4.5 Representasjon i domstolene

Etniske minoriteter er lavt representert i domstolene, blant annet i legdommerutvalgene. Det er reist spørsmål om dette går ut over innvandreres rettsikkerhet. Stortinget traff 13. april 1999 vedtak der Regjeringen ble bedt om å foreta en gjennomgang av dagens praksis med utvelging av legdommere til by-, herreds- og lagmannsrettene.

Rundskriv G-50/99 om valg av forliksrådsmedlemmer, lagrettemedlemmer, meddommere, skjønnsmenn og jordskiftemeddommere høsten 1999-våren 2000 tar opp dette spørsmålet. Det er tatt inn følgende formulering i rundskrivets kapittel 2.3. Nærmere om hvem som bør velges - skikkethet:

«Departementet vil også fremheve at det er viktig at utvalgene gjenspeiler den norske befolkning. Det er derfor naturlig at det velges inn personer med ulik etnisk bakgrunn, dersom de har gode norskkunnskaper og for øvrig tilfredsstillende domstollovens krav til skikkethet.»

Tiltak

- Regjeringen vil starte arbeidet med en full gjennomgang av dagens regelverk i 2000, med det mål å få gjennomført eventuelle lovendringer før kommune- og fylkestingsvalget i 2003. Dersom sammensetningen ikke viser tilfredsstillende representativitet, vil nye tiltak bli vurdert. For å sikre at rettssikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt, er det - som i utvelgelsesprosessen ellers - behov for å foreta en nærmere vurdering av bruk av personer med ulik etnisk bakgrunn som legdommere. Dette er derfor ett av de forholdene som bør vurderes nærmere i forbindelse med Regjeringens gjennomgang.

4.4.6 Utprøving av eldreombud og omsorgsombud

Med bakgrunn i vedtak i Stortinget der forslag om etablering av nasjonalt eldreombud ble behandlet, skal det igangsettes et utviklingsprogram med utprøving av eldreombud og omsorgsombud. Ombudenes primære oppgave er å bistå personer med behov for hjelp fra helse- og sosialtjenestene og/eller deres pårørende i klagesaker som angår denne sektoren, undersøke forholdene de finner utilfredsstillende, og hjelpe til med å utforme klagesaker som deretter sendes rette klageinstans. De kan på eget initiativ ta opp enkeltsaker til behandling og skal opplyse om forhold som kan svekke enkeltpersoners sak i kommunen. Ombudet kan også drive oppsøkende virksomhet.

Tiltak

- Regjeringen skal prøve ut ordninger med kommunale eldreombud og omsorgsombud i perioden 1999-2002. Det er i denne sammenhengen innledet et samarbeid med Kommunenes Sentralforbund. Forsøket vil gi grunnlag for å vurdere erfaringer med ulike ordninger med ombud på en systematisk måte, og skal gi svar på om det er behov for en ordning med ombud og eventuelt hvilke modeller som fungerer best.

4.5 Informasjon, undervisning og utdanning

4.5.1 Innledning

Odelstinget fattet 13. april 1999 vedtak til lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven). I justiskomiteens innstilling, Innst. O. nr. 51 (1998-99), blir Regjeringen bedt om å utarbeide en «overordna handlingsplan for informasjon, undervisning og utdanning for å verne og fremme menneskerettene i Noreg». Justiskomiteen uttaler blant annet følgende:

«Komiteen vil understreke at all opplæring frå barnehage til grunnskole og høgare utdanning bør ha innføring i generelle kunnskaper om menneskerettar. I tillegg må det kunne gjevast grunnleggjande kunnskap om menneskerettane til folk som arbeider innafor utdanning, sosial og helse, politi, fengsel, dommarar og juristar for å styrkje oppfatninga av menneskeverd og menneskerettar. Komiteen ser det som viktig at det vert sett i gong opplæring og etterutdanning innan området. Midlar til dette må stillast til rådvelde og det er naturleg å styrkje Institutt for menneskettar slik at dei kan informere generelt, undervise studentar og starte opp etterutdanning for advokatar.»

Oppfordringen til Regjeringen om å utarbeide en overordnet handlingsplan for informasjon, undervisning og utdanning om menneskerettighetene ble kommentert av statsråd Hilde Frafjord Johnson under debatten i Odelstinget 13. april 1999. Statsråden viste her til at Regjeringen, dersom dette var akseptabelt for Stortinget, ville sørge for at «tiltak for informasjon, undervisning og utdanning på menneskerettighetsområdet får en helt sentral plass i den handlingsplan for menneskerettigheter som Regjeringen har bebudet skal legges fram for Stortinget som en stortingsmelding. Slik har vi til hensikt på sett og vis å slå disse to handlingsplanene sammen og presentere Stortinget for ett samlet dokument, én samlet handlingsplan for menneskerettigheter». Det foreliggende kapitlet fremstår dermed både som en selvstendig plan og en del av Regjeringens stortingsmelding om menneskerettigheter.

Under utarbeidelsen av handlingsplanen har Regjeringen vurdert kunnskapsformidlingen om menneskerettighetene i de berørte sektorer, og samtidig vurdert behovet for styrkingstiltak på området. Det har vært naturlig å utvide perspektivet til også å omfatte forskning som grunnlag for kunnskaps- og kompetansebygging om menneskerettigheter. I tillegg behandles behovet for økt kunnskap om menneskerettigheter i forvaltningen. Denne delen av stortingsmeldingen kan derfor kort beskrives som en handlingsplan for kunnskapsbygging om menneskerettighetene i Norge. For at man skal få et mer helhetlig bilde av arbeidet med menneskerettigheter på de ulike departemen-

tenes ansvarsområder, bør denne delen ses i sammenheng med de øvrige kapitlene i stortingsmeldingen.

a) Forholdet mellom menneskerettigheter og mer allmenne verdier

Artikkel 1 i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948 slår fast at «Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd». Verdenserklæringen om menneskerettighetene bygger på tanken om at alle mennesker er likeverdige.

Menneskerettighetene er universelle. Alle mennesker i alle land har slike rettigheter, uansett hudfarge, kultur, religion, kjønn, statsborgerskap eller andre forhold. Menneskerettighetene skal sikre enkeltmenneskers mest grunnleggende behov, og er borgernes vern mot statlige overgrep. De regulerer forholdet mellom stat og individ - individets rettigheter overfor staten, og statens forpliktelser overfor individet (se kapittel 3 ovenfor).

Menneskerettighetserklæringen og -konvensjonene slår fast at statene er forpliktet til å fremme kunnskap og bevissthet om menneskerettighetene gjennom undervisning og opplysningsarbeid. Gjennom ratifikasjon av menneskerettighetskonvensjonene er Norge folkerettslig forpliktet til å verne om og beskytte menneskerettigheter.

Mye av det verdiorienterte og holdningsskapende arbeidet som finner sted i barnehage, skole og i annen opplæring, er ikke direkte relatert til menneskerettighetene, selv om det indirekte kan sies å bygge opp under respekten for menneskeverdet og synliggjøre de verdier menneskerettighetene bygger på. Det er likevel viktig at menneskerettighetsundervisningen i skole og opplæring foruten å formidle kunnskap om hva menneskerettigheter er, også kan utfordre elevene til å fokusere på de verdier menneskerettighetene tar utgangspunkt i.

b) Kunnskapsformidling om menneskerettighetene i utdanning og opplæring

Kunnskap om menneskerettighetene er et nødvendig virkemiddel i vernet om menneskerettigheter. Kunnskap kan i denne sammenheng defineres som

- individets innsikt i egne rettigheter
- statsmaktens innsikt i de forpliktelsene som påhviler statens myndigheter
- samfunnets kunnskap om den faktiske menneskerettighetssituasjonen

De to første sidene ved kunnskapen kan styrkes gjennom informasjon, opplæring og utdanning, samt holdningsskapende arbeid om menneskerettigheter. Den tredje siden kan sikres gjennom forskning, utredning og systematisk bearbeiding og formidling av tilgjengelig informasjon.

Regjeringen har foretatt en foreløpig gjennomgang og vurdering av kunnskapsformidlingen om menneskerettighetene i utdanningssystemet i dag, med utgangspunkt i eksisterende lover og planverk. Gjennomgangen viser at menneskerettighetsperspektivet synes å være godt ivaretatt i lov- og regelverket på utdanningsområdet. Regjeringen viser i denne sammenhengen til at utdanningssystemet i Norge har vært gjenstand for omfattende reformer på 1990-tallet, og at lov- og regelverket på området derfor relativt nylig har gjennomgått betydelige revisjoner. Reformene har bidratt til å løfte frem mennes-

kerettighetsperspektivet i planverkene for de ulike nivåer av utdanningssystemet.

Utdanningsmyndighetene på sentralt, regionalt og lokalt nivå har et løpende ansvar for å sikre at menneskerettighetsperspektivet i skolens lover og læreplaner følges opp i den praktiske undervisningssituasjonen, og for å tilby relevante etterutdanningskurs til undervisningspersonalet. Innenfor universitets- og høyskolesektoren, der faglig frihet er et viktig prinsipp, har myndighetene mindre mulighet til å styre det faglige innholdet i utdanningen ved institusjonene, og sektoren utfordres til selv å ta ansvar for økt bevissthet og kunnskap om menneskerettighetene hos studentene. Etterutdanning av undervisningspersonalet ved universitetene og høyskolene faller imidlertid innenfor utdanningsmyndighetenes ansvarsområde. Tilsvarende har berørte myndigheter innenfor blant annet sosial- og helsevesenet, justissektoren og forsvaret ansvar for å sikre at menneskerettighetsperspektivet er tilfredsstillende ivarettatt i etterutdanningen av fagpersonalet på sine respektive områder, og for å påse at virksomheten er i samsvar med menneskerettighetene.

I Norge er en rekke institusjoner og frivillige organisasjoner engasjert i informasjons- og undervisningsvirksomhet om menneskerettighetene. Amnesty International, FN-sambandet, Helsingforskomiteen, Institutt for menneskerettigheter, Norges Røde Kors, Redd Barna og UNESCO er blant de mange som har utviklet materiell og holder kurs om menneskerettighetene. Det informasjons- og holdningsskapende arbeidet som drives med utgangspunkt i slike menneskerettighetsorganisasjoner og -miljøer, bidrar til å sikre folkelig deltakelse og engasjement for menneskerettighetene (se også kapittel 4.5.8 nedenfor).

Regjeringen samarbeider med flere av disse organisasjonene om felles mål og utfordringer knyttet til menneskerettigheter både i Norge og i andre land. Blant annet har det vært et godt samvirke i forbindelse med større informasjonskampanjer som ved markeringen av 50-årsjubileet for FNs menneskerettighetserklæring (Dugnad '98), og i arbeidet for å øke norske bedrifters bevissthet og kunnskap om menneskerettighetene.

Boks 4.3 Mål og tiltak for kunnskapsbygging om menneskerettighetene

Regjeringen ser informasjon, undervisning og utdanning som viktige virkemidler for å verne og fremme menneskerettighetene i Norge. Regjeringen vil derfor i årene som kommer, bidra til at opplæring om menneskerettighetene kan styrkes innenfor de offentlige utdanningsinstitusjoner på alle nivåer, og vil styrke forskningen om menneskerettigheter i Norge. Regjeringen vil videreføre og styrke den statlige informasjonsvirksomheten om menneskerettighetene. Det er også et mål å bidra til økt bevissthet og kunnskap om menneskerettighetene innenfor statsforvaltningen.

Parallelt med dette vil Regjeringen støtte opp om frivillig informasjonsarbeid på området, med sikte på å kunne nå ut til det brede lag av befolkningen. Mediene og de frivillige organisasjonene er derfor viktige

medspillere i opplysningsarbeidet. Det må stimuleres til dialog og deltaking, og informasjonsvirksomheten bør bidra til en kunnskaps- og kompetanseoppbygging som i neste instans kan utløse engasjement og handling blant folk flest.

Regjeringen vil derfor iverksette kompetansebyggende tiltak overfor fagpersonalet i lærerutdanningen og lærere i grunnskolen og videregående opplæring. Videre vil det bli gjennomført tiltak for å styrke kunnskapen om menneskerettigheter blant ansatte i statsforvaltningen, innenfor forsvaret og blant advokater. Regjeringen vil arbeide for å sikre at menneskerettighetsundervisning i større grad inngår som en del av etterutdanningen for ulike yrkesgrupper, og vil evaluere menneskerettighetsundervisningen innenfor enkelte utdanningsinstitusjoner. Det legges vekt på informasjon og holdningsskapende arbeid om menneskerettighetene, og Regjeringen vil iverksette informasjonstiltak som skal skape engasjement og bevisstgjøring omkring menneskerettigheter i det brede lag av befolkningen. Regjeringen legger vekt på forskning som en viktig kilde til kunnskap og kompetanse, og vil styrke Institutt for menneskerettigheter.

Det er Regjeringens ønske at de tiltakene som foreslås i denne handlingsplanen, skal bidra til økt engasjement, kunnskap om og innsikt i menneskerettighetsspørsmål.

4.5.2 Grunnskolen og videregående opplæring

I skolens undervisning om menneskerettighetene er det viktig å synliggjøre at menneskerettigheter dreier seg om konkrete rettigheter for individet og statens plikt til å respektere og beskytte disse rettighetene. Samtidig er det viktig å formidle hvordan enkeltmenneskers holdninger og handlinger har betydning for sikringen av menneskerettigheter i praksis. Elevene bør gjennom kjennskap til menneskerettighetene utvikle et engasjement for andre menneskers rettigheter.

Opplæringsloven slår fast at «opplæringa i grunnskolen og den vidaregåande opplæring skal fremje menneskeleg likeverd og likestilling, åndsfridom og toleranse, økologisk forståing og internasjonalt medansvar». Menneskerettighetene er altså ikke eksplisitt nevnt i formålsparagrafen. Når prinsippet om likeverd, likestilling og åndsfridom understrekes, blir det likevel gjerne tolket som en henvisning til menneskerettighetene.

Prinsippene for menneskerettighetsundervisningen i skolen stadfestes i de overordnede mål i den generelle fellesdelen av læreplanverkene for grunnskolen og videregående opplæring. Her slås det fast at menneskerettighetene er en del av skolens verdigrunnlag. Det heter blant annet at «synet på menneskets likeverd og verdighet er en spore til å sikre og utvide friheten til å tro, tenke, tale og handle uten skille etter kjønn, funksjonsevne, rase, religion, nasjon og posisjon». Målene presiseres nærmere gjennom prinsipper og retningslinjer for opplæringen og i planverket for de enkelte fag i grunnskolen og i videregående opplæring.

Uansett målformuleringer vil det avgjørende være hvordan undervisningen i praksis fører til økt bevissthet og kunnskap om menneskerettighetene blant elevene. En forutsetning for dette vil blant annet være at lærerne får tilstrekkelig opplæring om menneskerettigheter, og at lærestoff om menneske-

rettigheter inkluderes i lærebøker og annet undervisningsmaterielt for grunnskolen og videregående opplæring.

I læreplanverkene for grunnskolen er menneskerettigheter et kunnskapsområde som det skal arbeides med i flere fag, mens lærestoffet om menneskerettigheter særlig er lagt til samfunnsfag. For eksempel skal elevene på småskoletrinnet arbeide med barns rettigheter og høre om at alle mennesker har felles rettigheter. På mellomtrinnet skal de i samfunnsfag gå nærmere inn på menneskerettighetskonvensjonene og på internasjonalt arbeid for menneskerettighetene. På ungdomstrinnet skal de utvide perspektivet til også å se på forskjeller mellom fattige og rike deler av verden i lys av menneskerettighetserklæringen. Andre fag - som norskfaget og kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL-faget) - egner seg også godt for arbeid med menneskerettigheter. I læreplanverkene fremgår det at lærestoffet i de ulike fagene skal samordnes. Undervisning om menneskerettigheter kan organiseres på tvers av fag, tematisk og i prosjektarbeid. Det har blitt foreslått å tilrettelegge menneskerettighetsundervisningen som et eget fag i grunnskolen. Problemstillingen har vært grundig vurdert av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som er av den oppfatning at mulighetene for bredde og helhet i opplæringen er større dersom menneskerettighetsundervisning integreres i fagene.

I videregående opplæring er menneskerettighetene omtalt i læreplanene i samfunnslære, samfunnskunnskap og politisk idéhistorie. For eksempel skal elevene i samfunnskunnskap lære om idégrunnlaget bak menneskerettighetene, om innholdet i FNs menneskerettighetserklæring, og om FNs og andre internasjonale organisasjoners rolle ved gjennomføringen av menneskerettighetene.

Tiltakene som presenteres i det følgende, sikter mot styrking av menneskerettighetskunnskapen blant elever. For økt satsing på menneskerettighetsundervisning ved etterutdanning av lærere, vises det til kapittel 4.5.3 nedenfor.

a) Kartlegging av opplæringen

Lærestoff om menneskerettighetene inngår i flere fag i så vel grunnskole som videregående opplæring. Menneskerettigheter skal i samsvar med dette gis nødvendig oppmerksomhet i skolens lærebøker og andre læremidler, og følges opp i den praktiske undervisningen i klasserom og verksted. Norge har hittil hatt en statlig godkjenningsordning av lærebøker som har gitt undervisningsmyndighetene mulighet til å kvalitetssikre innholdet i lærebøkene, blant annet i forhold til læreplanenes formuleringer om menneskerettigheter. Godkjenningsordningen vil imidlertid bli foreslått opphevet. Dersom den blir opphevet, blir det et særlig ansvar for forlagene å sørge for at menneskerettighetsaspektet fortsatt blir ivaretatt. Skolene står imidlertid fritt til å benytte også andre læremidler, ut fra et overordnet ønske om økt spillerom for lokalt mangfold.

Tiltak

- Regjeringen ønsker å klarlegge i hvilken grad det er sammenheng mellom menneskerettighetene og formuleringene i læreplanene og de læremid-

lene som benyttes, samt hvordan undervisningen om menneskerettigheter foregår i klasserommet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil ta initiativ til iverksettelse av en slik undersøkelse, som i første omgang vil omfatte videregående opplæring. Nasjonalt læremiddelsenter vil få ansvar for denne undersøkelsen. I den grad evalueringen avdekker avvik mellom intensjoner og formuleringer i læreplanene og oppfølgingen av disse i lærebøker, læremidler og den praktiske undervisningssituasjonen, vil nødvendige tiltak bli iverksatt. Det kan her være snakk om å utarbeide temahefter om menneskerettigheter og veiledningsmaterieell for lærere, eller å oppmuntre til tverrfaglig prosjektarbeid om menneskerettighetsspørsmål. Undersøkelsen vil bli gjennomført i perioden 2000-2001.

Læreplanverkene for den 10-årige grunnskolen er først innført for alle klassetrinn fra og med skoleåret 1999-2000. Som ledd i reformen er det også utgitt nye lærebøker i alle fag. Behovet for en tilsvarende undersøkelse i grunnskolen vil derfor bli vurdert mot slutten av femårsperioden.

b) Nytt valgfag i videregående opplæring

Demokrati og menneskerettigheter defineres som tverrfaglige undervisningsemner i læreplanene for videregående opplæring, og inngår i flere fag. Innenfor gjeldende fag- og timefordelingsplaner for grunnskolen og videregående opplæring er det som hovedregel ikke rom for innføring av nye obligatoriske fag, uten at timetallet økes. Fordypningskurs om menneskerettighetene vil likevel kunne tilbys som valgfag.

Mange unge utviser i dag stort engasjement og oppriktig interesse for samfunnsspørsmål i vid forstand. Det er derfor tatt initiativ til utvikling av et nytt valgfagskurs med sikte på å gi elever med særskilt interesse for demokrati og menneskerettigheter tilbud om fordypningskurs på dette området.

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på at det tilbys et nytt valgfagskurs i demokrati og menneskerettigheter på alle studieretninger i videregående opplæring. Faget demokrati og menneskerettigheter er utviklet av Stiftelsen Egil Rattsos hus for menneskerettigheter i Bergen på oppdrag av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Kunnskap om menneskerettighetskonvensjonene vil inngå som et sentralt element i dette valgfaget. Forslag til læreplan for faget er nylig sendt ut på høring. På grunnlag av de merknader som fremkommer under høringsrunden, vil Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fastlegge en endelig læreplan med sikte på at faget skal kunne tilbys fra skoleåret 2000-2001.

c) Skolenettet

De mulighetene som Internett gir, bør kunne utnyttes til å øke den generelle kompetansen om menneskerettighetene. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gjennom Nasjonalt læremiddelsenter bidratt til lansering av en nettbasert tjeneste - Skolenettet - som et tilbud til lærere, elever, foreldre og andre interesserte. Skolenettet er lansert som skolenes portal mot Internett, og inngår i en handlingsplan for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i utdanningen for perioden 2000-2003. Skolenettet er tilknyttet det

nordiske og det europeiske skoledatanettet, og gir muligheter for kontakt og utveksling mellom skoler, elever og lærere både nasjonalt og på tvers av landegrensene. Skolenettet har hittil ikke vært systematisk utnyttet som redskap i undervisningen om menneskerettighetene.

Tiltak

- Regjeringen vil gi Nasjonalt læremiddelsenter i oppdrag å etablere, utvikle og redigere et nettsted om menneskerettighetene på Skolenettet. Dette skal primært rettes inn mot bruk i skoleverket, men med adgang til søk også for allmennheten. Nødvendige midler til utvikling av prosjektet vil bli stilt til rådighet over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett. Nettstedet skal være etablert innen 2002.

4.5.3 Høyere utdanning/profesjonsutdanning

Grunnutdanningen til yrkesgrupper som lærere og førskolelærere, sosial- og helsepersonell og jurister foregår i all hovedsak innenfor universitets- og høgskolesektoren. I universitets- og høgskoleloven slås det fast at Regjeringen fastsetter hvilke grader, yrkesutdanninger eller andre utdanningsprogrammer den enkelte institusjon kan gi, samt krav til bredde, omfang og fordypning. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bestemmer - etter søknad fra institusjonene - hvilke fag og emner institusjonene kan tilby. Institusjonene kan imidlertid ikke gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen, innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet. Heller ikke er det vanlig at institusjonene pålegges å tilby bestemte typer utdanningsprogrammer. Departementet kan på den annen side fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger, og for enkeltfag som inngår i disse. Rammeplanene fastsetter på et overordnet nivå hvilke hoved- og delemner utdanningen skal inneholde. Utdanningsinstitusjonene skal selv lage utfyllende fagplaner.

For studier som ikke har rammeplaner, fastsetter institusjonen egne studieplaner. Regjeringen kan altså ikke pålegge, men bare oppfordre institusjoner som tilbyr studier uten rammeplaner, å ta inn menneskerettighetsspørsmål i planene for utdanningene. Når det gjelder deler av justissektorens profesjonsutdanning, har Regjeringen derimot større muligheter til å styre innholdet i utdanningen. Verken Politihøgskolen eller fengselsvesenets etatsutdanning er underlagt universitets- og høgskoleloven, og både grunn- og etterutdanning av polititjenestemenn og tjenestemenn i fengselsvesenet administreres av Justisdepartementet. Heller ikke Forsvarets utdanningsinstitusjoner er underlagt universitets- og høgskoleloven.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har nylig revidert en rekke av de nasjonale rammeplanene etter en langvarig prosess med utredninger og høringsrunder. En gjennomgang av eksisterende rammeplaner viser at menneskerettighetsaspektet synliggjøres i planene, om enn i ulik grad. For eksempel har alle rammeplanene for lærerutdanningene en innledende del der menneskerettslige prinsipper omtales som en naturlig del av det verdigrunnlaget som lærerutdanningen skal baseres på. Rammeplanen for lærerutdanningen i samfunnsfag tydeliggjør rettighetsperspektivet og krever at studentene også skal kunne gjøre rede for sentrale rettsregler som gjelder barns og ungdoms hverdag med særlig vekt på FNs konvensjon om barns rettighe-

ter. Studentene skal også kunne drøfte menneskerettighetene og praktiseringen av disse. Også rammeplanen for førskolelærerutdanningen viser til at barnehagen og skolen bygger på verdier knyttet til de demokratiske ideene og menneskerettighetene. I rammeplan for barnehagen understrekes det at barnehagen må ta hensyn til det enkelte barns og det enkelte hjems kulturelle og religiøse og verdimessige tilknytning. Det enkelte barn skal ikke bli eller føle seg utfordret til å ta standpunkt til bestemte religiøse oppfatninger eller retninger eller oppleve at deres bakgrunn ikke blir respektert.

For noen studier uten rammeplaner slår studieplanene fast at undervisning om menneskerettighetene skal være en del av studiet. Eksempelvis er menneskerettighetene særskilt emne i de juridiske fagene ved universitetene i Bergen, Oslo og Tromsø. Det holdes menneskerettighetskurs både ved offentlig rett og privatrett grunnfag ved Universitetet i Oslo, i tillegg til at menneskerettigheter er tatt inn som særskilt emne i det juridiske profesjonsstudiet. Også Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo holder egne kurs i menneskerettigheter. Fra høsten 1999 tilbyr Institutt for menneskerettigheter et ettårig masterkurs i internasjonale menneskerettigheter for 15 studenter fra hele verden, hvorav fem studenter fra Norge. Deler av dette kurset er åpent for studenter ved Juridisk fakultet i Oslo som ønsker undervisning på engelsk i International Human Rights Law. Foruten den særskilte undervisningen er menneskerettigheter integrert i en rekke fag ved norske universiteter og høyskoler.

a) Fagpersonalet i lærerutdanningen

For å kunne tilby en bredere og bedre menneskerettighetsundervisning i grunnskolen og videregående opplæring er det viktig å heve kunnskapsnivået blant lærere på menneskerettighetsområdet. Lærerne trenger kunnskap om de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som gjennom menneskerettighetsloven er inkorporert i norsk rett, og bør også tilbys skolering i de øvrige sentrale menneskerettighetskonvensjonene (som Barnekonvensjonen, Kvinnekonvensjonen og Rasediskrimineringskonvensjonen). I tillegg er det viktig at lærerne får kjennskap til pedagogiske fremgangsmåter som kan stimulere elevene til engasjement og arbeid for menneskerettighetene. Elevene bør få hjelp til å se hvordan menneskerettighetene er aktuelle både i global og nasjonal sammenheng.

Fagpersonalet i lærerutdanningen har en nøkkelrolle i kunnskapsbygging om menneskerettigheter blant lærerstudentene, og derved indirekte også for kunnskapsformidlingen om disse spørsmålene i skolen. Som påpekt ovenfor inngår menneskerettighetsaspektet i rammeplanene for lærerutdanningene, og det er derfor viktig at kunnskapen om menneskerettigheter hos fagpersonalet/undervisningspersonalet i lærerutdanningen holdes oppdatert.

Tiltak

- Regjeringen vil be Norgesnettrådet, ved Statens lærerkurs, legge til rette for etterutdanning av det fagpersonalet i lærerutdanningen som arbeider med menneskerettigheter.
- Regjeringen vil bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om menneskerettighetene hos fagpersonalet i lærerutdanningen ved at Kirke-, utdannings-

og forskningsdepartementets prioriterer en stipendiatstilling innenfor fagområdet menneskerettigheter. Lærerutdanningen skal som annen høyere utdanning være forskningsbasert, og ved alle lærerutdanningsinstitusjonene skal det derfor foregå pedagogisk orientert forskning og utviklingsarbeid som er relevant for arbeidet i skolen.

b) Kompetanseutvikling for lærere

Opplæringsloven inneholder bestemmelser om ansvarsdeling mellom departementet, kommuner og fylkeskommuner i forhold til grunnskolen og videregående opplæring. Av denne følger at hovedansvaret for lærernes kompetanseutvikling ligger hos kommunene og fylkeskommunene, som er lærernes arbeidsgivere. Statens utdanningskontorer har imidlertid ansvaret for å koordinere nødvendige kompetanse- og etterutdanningstiltak i et samarbeid mellom kommuner/fylkeskommuner på den ene siden og universiteter og høyskoler på den andre siden. I forbindelse med gjennomføringen av utdanningsreformene (Reform 94 og Reform 97) er det over statsbudsjettet gitt ekstra midler for å stimulere til etterutdanning og oppdatering av lærerne. Det er viktig at det blir tilbudt relevante etterutdanningsstilbud for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne oppfylle sitt etterutdanningsansvar. Slike tilbud kan med fordel tilrettelegges som nettbaserte fjernundervisningskurs som lærerne kan gjennomføre gjennom en kombinasjon av hjemmearbeid og kurs.

Norgesnettrådet, ved Statens lærerkurs, har en viktig rolle i kompetanseutvikling av lærere i grunnskolen og videregående opplæring gjennom tilrettelegging og koordinering av kursvirksomhet. I 2000 er det øremerket ressurser til kompetanseutvikling over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, som statens utdanningskontorer fordeler etter nærmere fastlagte kriterier. Som ledd i innføringen av nye læreplanverk i grunnskolen ble det etablert nettverk av universiteter og høyskoler som bidrar til kompetanseutvikling for lærere. Nettverk for kompetanseutvikling i samfunnsfag har en viktig rolle i den generelle kompetanseutviklingen for samfunnsfaglærere. Det er naturlig å tillegge nettverket oppgaver i forhold til kunnskapsbygging om menneskerettigheter. I 2000 blir det utarbeidet veiledende planer for kompetanseutvikling for grunnskolelærere. I planen for samfunnsfag blir det innarbeidet en vektallsgivende studieenhet i menneskerettigheter. Deler av denne kompetanseutviklingen vil være tilpasset lærere i videregående opplæring.

Tiltak

- Regjeringen har bedt Norgesnettrådet, ved Statens lærerkurs, prioritere etterutdanningskurs om menneskerettighetene i sitt samlede program for etterutdanning av lærere i grunnskolen og videregående opplæring fra og med 2000.
- Regjeringen har bedt Nettverk for kompetanseutvikling i samfunnsfag bidra til utarbeiding og koordinering av kompetanseutvikling i menneskerettigheter for samfunnsfaglærere i 2000. Gjennom utveksling av ideer og erfaringer mellom institusjoner og organisasjoner med kompetanse på menneskerettighetsområdet vil Nettverket bidra til en helhetlig strategi for gjennomføring av kompetanseutvikling i menneskerettigheter.
- Regjeringen vil videreutvikle det etterutdanningskurset som Utenriksde-

partementet gjennom flere år har tilbudt lærere slik at det får ytterligere fokusering på menneskerettighetene. Kursene skal også tilbys førskolelærere og barnehageansatte.

c) Politi- og lensmannsetaten

Arbeidet med å fremme og sikre en samfunnsutvikling som i størst mulig grad innfrir samfunnets og enkeltindividets forventninger om trygghet og likebehandling, er en viktig og prioritert oppgave for Regjeringen. Politi- og lensmannsetaten skal være et serviceorgan overfor publikum, samtidig som etaten har rett og plikt til å anvende fysisk makt overfor samfunnsborgere dersom det er påkrevd. Etatens tilsatte skal både være forbilder, hjelpere og håndhevere av lov og orden. Det er derfor viktig at de tilsatte i politi- og lensmannsetaten gis et bevisst forhold til og styrket kunnskap om kravene i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene gjennom undervisning og informasjon.

Ved Politihøgskolens grunnutdanning gis det undervisning i emner som kan ses i sammenheng med menneskerettighetsspørsmål, som stats- og kommunalkunnskap, juridiske emner som privatrett, forvaltningsrett, straffeprosess, kulturforståelse og utlendingsrett, samt politilære og yrkesetikk. Rasisme vies stadig mer oppmerksomhet i undervisningen, blant annet tilbys det valgfag der studentene lærer om andre kulturer, og om betydningen av kulturforståelse og rettsregler i utførelsen av politimessige gjøremål. Politihøgskolen tilbyr også videre- og etterutdanningskurs i utlendingsrett og kulturforståelse. Kurset har som mål å gi en generell innføring i kulturbegrepet, minoritetspolitikk, etnisitet, diskriminering, rasisme med mer. Det har vært vurdert å gjøre folkerett til eget fag på Politihøgskolen. Så langt har det imidlertid blitt vurdert som mest hensiktsmessig å knytte menneskerettighetene og andre deler av folkeretten til de ovennevnte fagene.

Tiltak

- Regjeringen har nedsatt en arbeidsgruppe innenfor politi- og lensmannsetaten som skal vurdere tiltak i forhold til studentene på Politihøgskolen og tilsatte i politi- og lensmannsetaten. Arbeidsgruppen skal vurdere hvordan man kan styrke kunnskapen om de kravene internasjonale menneskerettighetskonvensjoner pålegger norske myndigheter. Arbeidsgruppen skal ved begynnelsen av 2000 legge frem forslag til konkrete tiltak. Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for at de foreslåtte tiltakene umiddelbart blir iverksatt. Tiltakene vil være løpende og vil bli underlagt regelmessig vurdering.

d) Fengselsvesenet

Det fremheves i St.meld. nr. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen at humane verdier, upartisk behandling, anerkjente menneskerettigheter og respekt for menneskeverdet skal danne grunnlaget for kriminalomsorgens gjennomføring av strafferettslige reaksjoner. Det må fortløpende vurderes om de som tjenestegjør i fengselsvesenet, har den nødvendige kunnskapen om menneskerettighetene.

Kriminalomsorgens utdanningssenter gjennomfører etatsutdanning for tilsatte i fengselsvesenet, samt etter- og videreutdanning for tilsatte i fengselsvesenet og friomsorgen. Teoriåret for nye fengselsbetjenter er delt i fire deler. Ett av undervisningstemaene er etikk og profesjonalitet, der menneskerettigheter inngår. Undervisningen tar opp spørsmål knyttet til menneskerettigheter, kontrollorganer, og innholdet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Regjeringens hovedinntrykk er at de ansatte i kriminalomsorgen som har ansvaret for å gjennomføre frihetsberøvelse, er godt kjent med innholdet i menneskerettighetskonvensjonene om behandlingen av innsatte. Regjeringen mener at dagens undervisningstilbud er dekkende, samtidig som det er nødvendig hele tiden å styrke kunnskapen om menneskerettigheter innenfor fengselsvesenet.

Tiltak

- Regjeringen vil evaluere undervisningen ved Kriminalomsorgens utdanningssenter med tanke på ytterligere styrking av menneskerettighetsundervisningen. Evalueringen skal være gjennomført innen utgangen av 2002.

e) Sosial- og helsesektoren

All utdanning innenfor pleie- og omsorgssektoren bør ha undervisning om menneskerettigheter og de verdiene som ligger til grunn for de menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av. Regjeringen er særlig opptatt av å sikre at rettighetene til eldre og funksjonshemmede respekteres (se kapittel 4.6.7 nedenfor). Det er derfor viktig at ansatte i pleie- og omsorgssektoren vet hvilke rettigheter brukerne har, blant annet til selvbestemmelse, privatliv, familieliv, personlig frihet, sikkerhet og høyest oppnåelig helsestandard.

Rammeplanene for grunnutdanningene i helse- og sosialfagene slår fast at studentene gjennom en innføring i menneskerettigheter, ulike verdioppfatninger, menneskesyn og livssyn skal utvikle et helhetlig syn på mennesket og respekt for menneskets integritet og rettigheter. Respekt for livets ukrenkelighet, respekt for menneskets egenverd og solidaritet med de svakstilte er prinsipper som høyskoleutdanningene i helse- og sosialfag bygger på. Sosial- og helsedepartementet arbeider også aktivt mot utdanningssystemet for at de aktuelle utdanningene skal legge mer vekt på frivillig deltakelse og alternativer til tvang, blant annet i forbindelse med gjennomgangen av rammeplanene for helse- og sosialutdanningene.

Sosial- og helsedepartementet har laget en informasjonspakke om innholdet i de nye helselovene. Særlig lov om pasientrettigheter og lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern inneholder bestemmelser som berører menneskerettighetene, og da i første rekke Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Førstnevnte lov inneholder sentrale pasientrettigheter som rett til vern mot spredning av opplysninger, mens sistnevnte lov blant annet regulerer eventuell bruk av tvang og restriktive tiltak overfor mennesker med alvorlig sinnslidelse. Informasjonspakken vil bli brukt i det informa-

sjonsarbeidet departementet og den statlige tilsynsmyndigheten vil drive overfor helsetjenesten i forbindelse med ikrafttreddelsen av de nye lovene.

Det er også gitt nytt regelverk i sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven om rettigheter for og begrensning av og kontroll med bruk av tvang overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. For å sikre at regelverket blir fulgt i kommunene, har Sosial- og helsedepartementet laget et omfattende rundskriv som også er sendt til de aktuelle høgskolene. Før loven ble iverksatt, ble det arrangert kurs for ansatte hos fylkesmennene, fylkeslegene, spesialisthelsetjenesten i fylkeskommunene og fylkesnemndene for sosiale saker, og det er holdt kurs for ansatte i kommunene. Sosial- og helsedepartementet vil, som en oppfølging av St.meld. nr. 26 (1997-98) Begrensning og kontroll med bruk av tvang i tjenesteyting, evaluere det nye regelverket (se kapittel 4.6.7 nedenfor), og deretter vurdere eventuelle behov for etterutdanning. Regelverket er midlertidig og skal gjelde ut 2001.

Tiltak

- Regjeringen vil vurdere å utarbeide en kursmodell om helse og menneskerettigheter med utgangspunkt i et folkehelseperspektiv i forbindelse med oppfølgingen av NOU 1999: 18 Om styrking av folkehelsearbeidet i kommunene og NOU 1999: 13 Kvinners helse i Norge. Førstnevnte lov inneholder sentrale pasientrettigheter som rett til vern mot spredning av opplysninger, mens sistnevnte lov regulerer eventuell bruk av tvang og restriktive tiltak overfor mennesker med alvorlig sinnslidelse.

4.5.4 Statlig forvaltning

Regjeringen mener det er behov for å styrke opplæringen i menneskerettigheter innenfor statlig forvaltning, og vil sette i verk tiltak som kan bidra til dette. Noen av tiltakene tar sikte på å styrke forvaltningens kunnskap generelt, andre er spesielt rettet inn mot Forsvaret og justisforvaltningen. Det vises også til kapittel 4.3 ovenfor, særlig om opprettelse av kontaktpersoner for menneskerettighetsspørsmål i forvaltningen.

a) Informasjon og kurs

Kunnskap hos ansatte i statsforvaltningen om internasjonale menneskerettigheter og klageordninger er viktig for å hindre brudd på menneskerettighetene og fremme beskyttelse av enkeltindividers rettigheter. Slik kunnskap, kombinert med innsikt i eget saksfelt, vil øke bevisstgjøringen om menneskerettslige forpliktelser i egen sektor, og er dermed viktig for både ledere og saksbehandlere. Det er et mål å sikre at alle ansatte kjenner til menneskerettighetenes eksistens og relevans, og at enkelte i tillegg har mer inngående kunnskap på feltet. Siden det internasjonale menneskerettighetsvernet er under stadig utvikling, vil kompetansebygging i statsforvaltningen være en løpende oppgave.

Tiltak

- Regjeringen vil utarbeide et informasjonshefte om menneskerettigheter, som skal distribueres til alle ansatte i statsforvaltningen. En del av materi-

alet skal vies det internasjonale menneskerettighetsvernet og gjennomføringsordninger, mens en annen del skal knyttes til relevante problemstillinger for det enkelte departement. Utenriksdepartementet utarbeider et informasjonshefte i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for tiltaket.

- Regjeringen vil bevisstgjøre ansatte i statsforvaltningen om deres ansvar for å verne om menneskerettighetene i egen sektor, gjennom seminarer om dette arrangert av Statskonsult. Målgruppen er ansatte som enten skal ha særlig ansvar på menneskerettighetsområdet, være menneskerettighetskontakt i eget departement (se kapittel 4.3 ovenfor), eller ansatte som skal arbeide med menneskerettigheter i konkrete saker, knyttet til lovforslag, internasjonale forhandlinger eller lignende. Seminaret vil gå over én dag, og skal etter planen gjennomføres for første gang i februar 2000. Opplegg og innhold utarbeides av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samarbeid med Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. Kurset skal kunne tilbys alle interesserte, også ansatte i lokalforvaltningen.

b) Forsvaret

Det er ingen tradisjon for generell opplæring i menneskerettighetene innenfor Forsvaret. Den undervisningen som er blitt gitt, har først og fremst vært rettet mot menneskerettigheter i krig, der innføring i krigens folkerett og humanitær rett har vært det sentrale.

Innenfor Forsvarets ansvarsområder kan det imidlertid oppstå situasjoner der respekten for enkeltindividets rettigheter settes på prøve, blant annet fordi Forsvarets personell kan bli nødt til å anvende tvangsmakt ved utførelsen av sine oppdrag. Også Forsvarets økende internasjonale engasjement gjør det nødvendig å styrke kunnskapen om menneskerettighetene, særlig fordi omfattende brudd på menneskerettighetene kan være utgangspunkt for iverksettelsen av internasjonale operasjoner der norske styrker deltar.

Tiltak

- Regjeringen vil styrke Forsvarets kunnskaper om menneskerettighetene. Forsvarsdepartementet har derfor oppnevnt en arbeidsgruppe for menneskerettigheter i Forsvaret, bestående av representanter for Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando og Generaladvokaten. Arbeidsgruppen skal innen utgangen av 2000 gi anbefaling om hvilke menneskerettigheter det bør undervises om i Forsvaret, hvilke kategorier av personell som bør få slik undervisning, og hvordan undervisningen mest hensiktsmessig kan gjennomføres. På bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger vil Forsvarsdepartementet ta initiativ til iverksettelse av foreslåtte undervisningstiltak fra og med våren 2001.

c) Justisdepartementet

Som fagdepartement har Justisdepartementet ansvar for områder der hensynet til menneskerettighetene står særlig sentralt, for eksempel strafferettspleien og kriminalomsorgen. I tillegg skal departementet i noen grad kunne bistå andre departementer der det oppstår menneskerettighetsspørsmål i for-

bindelse med lovarbeider. På denne bakgrunnen er det særlig viktig at ansatte i Justisdepartementet har høy kompetanse om menneskerettighetene.

Tiltak

- Regjeringen vil arrangere kurs om menneskerettigheter for alle ansatte i Justisdepartementet. Kursene vil omfatte en teoretisk innføring i sentrale menneskerettighetskonvensjoner og en praktisk del der aktuelle menneskerettslige problemstillinger innenfor justissektoren blir belyst. Kursene skal være problemorienterte og fremme diskusjon blant deltakerne. Kursene vil bli arrangert første gang våren 2000, og departementet vil løpende vurdere behovet for nye kurs.

d) Utlendingsforvaltningen

Regjeringen ønsker å styrke menneskerettighetskompetansen til saksbehandlere i utlendingsforvaltningen og sikre at saker blir behandlet i samsvar med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. Asylretten, som er en del av utlendingsretten, bygger dels på internasjonale konvensjoner og menneskerettighetsregler. Internasjonale regler på menneskerettighetsområdet er allerede en del av norsk utlendingsrett. I utlendingsloven heter det at loven «skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingsstilling».

I Justisdepartementets utlendingsavdeling er et flertall av saksbehandlerne jurister. Ved ansettelse legges det stor vekt på kunnskaper om flyktningrett og menneskerettigheter og/eller erfaring fra arbeid med menneskerettigheter. Avdelingen deltar jevnlig i internasjonale fora der temaene er menneskerettigheter. Justisdepartementets utlendingsavdeling arrangerer jevnlig internkurs i utlendingsrett og asylrett.

I Utlendingsdirektoratet er også et flertall av saksbehandlerne jurister. Utlendingsdirektoratet gir hvert år tilbud til ansatte om å studere flyktningrett ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo. I tillegg deltar ansatte på forelesninger som arrangeres om menneskerettigheter i regi av universiteter eller andre. Direktoratet forestår dessuten egenopplæring av ansatte i menneskerettighetstema av betydning for fagfeltet. Utlendingsdirektoratet arrangerer også kurs for politi og utenriksstasjoner på utlendingsrettsområdet.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre ordningen med å sende ansatte i Utlendingsdirektoratet på kurs i flyktningrett ved Universitetet i Oslo.
- Regjeringen vil gjennomføre egne kurs i menneskerettigheter for alle saksbehandlere og ledere i Justisdepartementets utlendingsavdeling som arbeider med utlendings- og asylsaker. Målsettingen er å høyne kunnskapen i avdelingen om menneskerettigheter generelt, og menneskerettigheter på utlendingsfeltet spesielt. Kurset vil bestå av en teoretisk og en praktisk del spesielt rettet mot utlendingsfeltet. Kurset vil ha en varighet av 1-2 dager, og planlegges avholdt årlig. Justisdepartementets utlendingsavdeling vil vurdere om kurset også skal tilbys Utlendingsdirektoratet.
- Regjeringen vil gjennomføre opplæringsprogram for ansatte som behand-

ler asylsøknader, og som skal foreta asylintervju. Dette skjer i forbindelse med at Utlendingsdirektoratet overtar asylintervjuene fra politiet 1. juli 2000.

- Programmet er basert på syv moduler, hvorav asylrettslige forhold, herunder menneskerettigheter, utgjør én modul. Opplæringen skal gjennomføres våren 2000 og vil deretter bli gjenstand for evaluering. Eventuell oppfølging vil bli iverksatt på bakgrunn av konklusjonene i evalueringen.

4.5.5 Dommere

Kunnskap om menneskerettighetene er en forutsetning for at dommere skal kunne ta nødvendig hensyn til menneskerettigheter når de utøver sin dømmende virksomhet. Fra 1998 har Etterutdanningsrådet for dommere, som ivaretar etter- og videreutdanningen av norske dommere, utvidet begynnerundervisningen for nyutnevnte dommere med en halv dags grunnleggende innføring i menneskerettigheter. Årlig gjennomfører Etterutdanningsrådet et todagers kurs om menneskerettigheter, samt studietur til Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg. I tillegg berøres menneskerettighetsrelaterte spørsmål i all undervisning som vedrører straffeprosess, herunder begynnerundervisningen for nyutnevnte dommere og de årlige kursene i straffeprosessuelle spørsmål.

I 1997 ble det etablert en studiepermisjonsordning for dommere. I 1999 har to dommere permisjon for å studere menneskerettighetsspørsmål.

Norske dommers tilgang til relevant litteratur skjer gjennom en sentral innkjøpsordning som administreres av et eget fagbokutvalg. Utvalget holder seg godt orientert om utgivelser som kan være aktuelle for domstolene, herunder utgivelser om menneskerettigheter, og foretar en konkret vurdering av den enkelte utgivelse. Utvalget har sørget for at alle norske domstoler blant annet har særtrykket av Rettspraksisspalten i tidsskriftet *Mennesker og Rettigheter* med sammendrag av dommer fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

Innkjøpsordningen for faglitteratur må ses i sammenheng med informasjon som er lagt ut på Internett. Avgjørelser og uttalelser fra flere av menneskerettighetskonvensjonsorganene finnes tilgjengelig over Internett. Her finnes også de enkelte konvensjonene og tilleggsprotokoller. Enkelte av de norske domstolene er allerede tilknyttet nettet. Planen er at alle norske domstoler skal ha tilgang til Internett innen utgangen av 2001.

Tiltak

- Regjeringen vil påse at Etterutdanningsrådet for dommere fortsetter å prioritere opplæring knyttet til menneskerettigheter. Justisdepartementet vil omtale menneskerettighetene i de årlige tildelingsbrevene til Etterutdanningsrådet, og vil gjennom sin faste representant i rådet kontinuerlig påse at opplæring i menneskerettighetene prioriteres i dommernes etterutdanning.

4.5.6 Advokater

Juristenes Utdanningssenter holder regelmessig kurs i menneskerettighetsspørsmål for jurister. Kursene er ikke spesielt innrettet mot målgruppen advo-

kater, men advokater utgjør en stor andel av deltakerne. Juristenes Utdanningssenter har nedsatt et eget fagutvalg for internasjonale menneskerettigheter for å styrke sin kompetanse på dette feltet.

Justisdepartementet har lovens ansvar for domstolloven kapittel 11, som sammen med tilhørende forskrifter - utførlig regulerer advokatvirksomhet og betingelsene for å bli advokat. Med hjemmel i domstolloven har departementet bestemt at alle som vil bli advokat, må gjennomgå et kurs i emner av særlig betydning for advokatvirksomhet, det såkalte advokatkurset. Justisdepartementet gir regler om kursets innhold og gjennomføring, mens det faglige ansvaret for kurset ellers tilligger Juristenes Utdanningssenter.

Tiltak

- Regjeringen har tatt initiativ overfor Juristenes Utdanningssenter med sikte på at forholdet til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og -organer med særlig relevans for praktisk advokatarbeid blir en del av det obligatoriske advokatkurset. Juristenes Utdanningssenter har stilt seg positiv til dette og vil søke å innarbeide dette i kursprogrammet allerede fra våren 2000. Justisdepartementet vil senere innarbeide dette i reglene for kurset.

4.5.7 Kunnskapsgrunnlaget

a) Forskningsprogram om menneskerettigheter i Norge

Menneskerettigheter er et forskningsfelt der Norge ut fra politisk og allmennmenneskelig engasjement bør ha som målsetting å være internasjonalt ledende. Menneskerettighetsforskning er nødvendig for å sikre at norsk politikk for menneskerettigheter hjemme og ute er tuftet på godt faglig grunnlag. Likeledes bør all informasjon, utdanning og undervisning om menneskerettighetene være så faglig korrekt, komplett og oppdatert som mulig. I likhet med undervisningen ved universiteter og høyskoler bør også generell opplæring og informasjon om menneskerettighetene bygge på forskningsbasert kunnskap.

Som forskningsfelt har menneskerettigheter ingen entydig disiplinforankring. Den juridiske kompetansen er likevel et viktig grunnlag i en bredere faglig satsing på forskning om menneskerettigheter. Samtidig er det en forutsetning for utvikling av menneskerettighetsforskningen at også andre fagdisipliner besitter kompetanse på området. Bare slik får man sikret at problemstillinger av ikke-juridisk karakter belyses. Menneskerettighetene angår dessuten individer og grupper som befinner seg i utsatte posisjoner, og som ulike fagdisipliner har spesialiserte kunnskaper om. Dette gjelder blant andre barn, flyktninger, psykisk utviklingshemmede, religiøse og etniske minoriteter. Utviklingen av menneskerettighetskompetanse må skje i samspill med ulike fagmiljøer som kjenner disse gruppenes vilkår.

Menneskerettighetsforskningen i Norge ble for alvor synliggjort på 1980-tallet med det flerfaglige menneskerettighetsprogrammet til Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF). Programmet var imidlertid særlig orientert mot internasjonale forhold, og fokuserte i liten grad på menneskerettighetenes stilling i Norge. Frem til i dag har det ikke eksistert noen fullgod oversikt over igangværende forskning om menneskerettighetene i Norge. Høsten

1999 bestilte derfor Regjeringen en tilstandsrapport fra Norges forskningsråd. Rapporten gir en oversikt over norske miljøer som arbeider med forskning om menneskerettigheter i Norge, og den kompetansen som finnes i ulike fagmiljøer. Rapporten viser at det utføres mye god menneskerettighetsforskning, selv om denne ikke alltid har menneskerettighetene som et eksplisitt eller uttrykt tema. Rapporten identifiserer også spørsmål og tema som hittil er mangelfullt dekket innenfor forskningen, og munner ut i anbefalinger om utarbeidelse av et tverrfaglig forskningsprogram om menneskerettigheter i Norge.

Menneskerettighetsforskningens bredde og mangfold er både en styrke og en svakhet. Styrken ligger i forskningsfeltets potensial som bred kunnskapsbase for nasjonal og internasjonal menneskerettighetspolitikk og -forvaltning. Svakheten ligger i mangelen på en samlet og samordnet innsats. Et eget forskningsprogram om menneskerettigheter i Norge vil kunne bøte på dette og samtidig bidra til styrking av forskningsbasert kunnskap om ulike aspekter ved menneskerettighetenes stilling. Et forskningsprogram vil også kunne bidra til nasjonal nettverksbygging, og legge til rette for økt rekruttering til menneskerettighetsforskningen.

Tiltak

- Regjeringen ser behov for mer kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i Norge og mener at forskningen på området må styrkes. Utenriksdepartementet vil ta initiativ til å drøfte anbefalingene i tilstandsrapporten fra Norges forskningsråd med de berørte fagdepartementene, med sikte på å få etablert et tverrfaglig og tverrsektorielt forskningsprogram om menneskerettigheter i Norge fra 2001.

b) Institutt for menneskerettigheter

I justiskomiteens innstilling om menneskerettighetsloven, Innst. O. nr. 51 (1998-99), sies det blant annet:

«Komiteen vil understreke at informasjon, undervisning og utdanning er mellom dei viktigaste verkemidla som ein kan ta i bruk for å verne og fremje menneskerettane. Det må byggjast opp eit fagmiljø på desse områda og komiteen ser at Institutt for menneskerettar er naturleg å gje denne mynden . . . Komiteen ser det som viktig at det vert sett i gong opplæring og etterutdanning innan området. Midlar til dette må stillast til rådvelde og det er naturleg å styrke Institutt for menneskerettar slik at dei kan informere generelt, undervise studentar og starte opp etterutdanning for advokatar. Komiteen vil understreke at det er viktig å ha ein universitetsinstitusjon som har kompetanse på området og kan setje i gong tiltak innan opplæring og kompetanseoppbygging for andre.»

Institutt for menneskerettigheter ble opprettet i 1987, organisert som et program under NAVF, og har fra 1995 vært en del av Universitetet i Oslo. Etter vedtektene skal instituttet bidra til realiseringen av menneskerettighetene gjennom forskning og utredning, undervisning, rådgivning, informasjon og dokumentasjon. Instituttet er tverrfaglig og skal både være nasjonalt og internasjonalt orientert.

Institutt for menneskerettigheter har nylig vært gjenstand for evaluering av et nordisk professorutvalg på oppdrag fra Kollegiet ved Universitetet i Oslo. Evalueringen konkluderer med at instituttet etter forholdene har et solid akademisk miljø med høyt aktivitetsnivå. Hovedutfordringen for instituttet, slik utvalget ser det, ligger i den skjeve finansieringsformen med lav grunnbevilgning og over 80 pst. eksternt finansiert virksomhet, i form av prosjektstøtte fra Norges forskningsråd og oppdragsmidler fra departementer og andre. Instituttet har om lag samme grunnbevilgning i dag (i form av faste stillinger) som da det ble opprettet i 1987. Universitetet i Oslo har imidlertid prioritert Institutt for menneskerettigheter i de senere årene ved å skaffe instituttet tidsmessige lokaler i Oslo sentrum, og har tilført instituttet en fast seniorforsker, en universitetsstipendiat og en undervisningskonsulent i halv stilling. Fra høsten 1999 finansierer Forsvarsdepartementet en treårig stipendiatstilling i humanitær rett ved instituttet.

Det er Regjeringens oppfatning at Institutt for menneskerettigheter må styrkes slik at kunnskapsgrunnlaget ved instituttet sikres. Instituttet utgjør kjernen i forskningsmiljøet om menneskerettigheter i Norge. For å sikre instituttets uavhengighet som forskningsinstitusjon har Institutt for menneskerettigheter behov for å kunne prioritere grunnforskning og langsiktig kompetanseoppbygging. Dette er avgjørende også for at instituttets utadrettede virksomhet, i form av rådgivning, undervisning og informasjonsarbeid, skal bygge på et solid teoretisk fundament.

Institutt for menneskerettigheter er et sentralt miljø for kunnskaps- og kompetansebygging på menneskerettighetsfeltet. I den foreliggende handlingsplanen presenterer Regjeringen en rekke tiltak for å styrke kunnskapen om menneskerettighetene i Norge. Som supplement til disse ser Regjeringen det som viktig at instituttet bidrar til kunnskapsbygging gjennom bevisstgjøring, formidling og informasjon. Institutt for menneskerettigheter besitter kunnskap, kompetanse og erfaringer på menneskerettighetsfeltet, som i enda større grad enn i dag bør komme offentlige myndigheter, studenter og andre til gode. Etter Regjeringens vurdering vil det derfor være naturlig å bygge opp en kompetanseenhet for menneskerettigheter rundt Institutt for menneskerettigheter.

Boks 4.4 Nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Siden 1993 har FN's generalforsamling anbefalt statene å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i henhold til de såkalte Paris-prinsippene. Prinsippene er fleksible anbefalinger, slik at det er stor variasjon i mandat og funksjon til de enkelte lands nasjonale institusjoner. Paris-prinsippene legger imidlertid vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter. Nasjonale institusjoner har som hovedformål å bistå offentligheten, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker med rådgivning, utredning og informasjon knyttet til saksfelt eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter. En slik institusjon bør ha kunnskap om relevant lovgivning, spre informasjon, utvikle og gjennomføre etter- og

videreutdanningskurs, utarbeide studier og utredninger, overvåke menneskerettslige saksfelt og sammenstille statistikk.

En nasjonal institusjon for menneskerettigheter er viktig for å styrke kompetansen om menneskerettighetene. Institusjonen skal ha god kontakt med relevante miljøer i eget land og internasjonalt, og bør bemannes av personer med innsikt i menneskerettigheter generelt og landets situasjon spesielt. Et eksempel på en slik institusjon er Det Danske Center for Menneskerettigheter.

Det finnes ingen nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge, selv om de nåværende vedtektene til Institutt for menneskerettigheter dekker deler av de oppgavene som en nasjonal institusjon skal ha. Regjeringen ønsker å følge opp anmodningen fra FNs generalforsamling, og mener Norge bør få en nasjonal institusjon for menneskerettigheter innen 2001. Regjeringen finner det naturlig at dette skjer ved at Institutt for menneskerettigheter blir gitt status som nasjonal institusjon.

Tiltak

- Regjeringen vil stille ressurser til rådighet slik at Institutt for menneskerettigheter blir gitt status som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2001. Utenriksdepartementet vil i samråd med berørte departementer og fagmiljøet utrede nærmere hvilke oppgaver som skal legges til en nasjonal institusjon, og hvordan denne best kan organiseres.

Tiltak

- Regjeringen mener at Institutt for menneskerettigheter skal ha en sentral rolle i kunnskapsbyggingen om menneskerettigheter i Norge. Regjeringen mener instituttet har behov for langsiktighet i sin kompetanseoppbygging, og ser at kompetansen i dag ikke utnyttes optimalt som følge av få faste stillinger og lav grunnfinansiering. Regjeringen vil derfor arbeide for en gradvis økning av grunnbevilgningen til Institutt for menneskerettigheter fra og med 2000.

4.5.8 Informasjon og holdningsskapende arbeid

a) Regjeringens generelle tiltak

Regjeringen mener det er behov for en sterkere menneskerettighetsfokusering i eget informasjonsarbeid. Ulike menneskerettighetsspørsmål, norsk menneskerettighetspolitikk og menneskerettigheter sett i et utviklingsperspektiv bør få en mer sentral plass i departementenes informasjonsvirksomhet i årene som kommer. Regjeringen vil også jevnlig legge ut aktuell informasjon om ulike menneskerettighetsspørsmål på Internett. I anledning av 50 årsjubileet for FNs verdenserklæring om menneskerettighetene i 1998 utarbeidet Utenriksdepartementet en egen informasjonsplan for satsingen på menneskerettighetsområdet. Som en del av denne planen ble det laget en årsrapport om norsk innsats for menneskerettighetene. Denne vil bli fulgt opp med årlige rapporter.

Som ledd i markeringen av menneskerettighetserklæringen i 1998 tok Utenriksdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet initiativ til en særskilt informasjonssatsing overfor skoleverket. I et felles brev

til skolene oppfordret kirke-, utdannings- og forskningsministeren og utviklings- og menneskerettighetsministeren lærere og elever til å gjøre en ekstra innsats for menneskerettighetene i jubileumsåret. Med brevet fulgte en undervisningsmappe med oversikt over undervisningsmaterieell og læremidler på menneskerettighetsområdet. Undervisningsmappen har aktualitet også utover jubileumsåret, og utgjør et nyttig hjelpemiddel for menneskerettighetsundervisningen i skolen. I tilknytning til 50-årsjubileet støttet også Regjeringen kampanjen Dugnad '98, som en rekke frivillige organisasjoner gikk sammen om. Kampanjen nådde sitt høydepunkt på jubileumsdagen 10. desember 1998, da det blant annet ble arrangert en rekke seminarer om menneskerettigheter i Folkets Hus.

I mediene og blant befolkningen generelt har det vært økende interesse for menneskerettighetsspørsmål i de siste årene. Bibliotek, frivillige organisasjoner og private og offentlige informasjonskontorer får stadig oftere henvendelser om informasjonsmaterieell og foredrag knyttet til menneskerettighetsspørsmål. Regjeringen mener det er viktig å ta vare på og stimulere denne interessen for menneskerettighetene, samtidig som man forsøker å gjøre temaet, og tilhørende problemstillinger, lettere tilgjengelig og mer engasjerende for ulike målgrupper. Regjeringen vil derfor både oppmuntre til bruk av kultur og ny teknologi i informasjonsarbeidet, og støtte utviklingen av nye metoder og innfallsvinkler.

Tiltak

- Regjeringen vil gjennomføre en markering hvert tredje år der det fokuseres på ett avgrenset menneskerettighetstema for å skape engasjement og bevisstgjøring omkring menneskerettighetene. Den første markeringen skal gjennomføres i 2002, og vil i stor grad bygge på det samarbeidet og de erfaringene som ble utviklet i forbindelse med Dugnad '98. Utenriksdepartementet er ansvarlig for koordinering av tiltaket.
- Regjeringen vil i samarbeid med eksterne institusjoner og organisasjoner invitere produksjonsselskaper til å utvikle informasjonstiltak om menneskerettigheter, der ny teknologi og audiovisuelle virkemidler blir benyttet. Konkret vil Utenriksdepartementet inngå samarbeid om produksjon av barne- og ungdomsprogrammer for visning på TV, der internettkontakt mellom norsk ungdom og ungdom rundt om i verden vil inngå.
- Regjeringen vil satse på etterutdanning og kompetansebyggende tiltak om menneskerettighetene overfor lærere, journalister og bibliotekarere for å styrke det langsiktige informasjonsarbeidet og bidra til spredning av kunnskap om menneskerettigheter i ulike deler av det norske samfunnet (se for øvrig kapittel 4.5.3 ovenfor). Utenriksdepartementet vil tilby et årlig etterutdanningskurs om menneskerettigheter og andre internasjonale emner. Videre vil departementet i samarbeid med Institutt for Journalistikk tilby årlig kurs og studiereise for journalister om menneskerettigheter og andre internasjonale spørsmål.
- Regjeringen ønsker å styrke kompetansen i internasjonale menneskerettighetsspørsmål ved mediehogskoler i Norge og i prioriterte samarbeidsland, samt bidra til en styrking av sivile institusjoner i sør. Derfor vil Regjeringen over Utenriksdepartementets budsjett gi støtte til institusjonelt samarbeid og utvekslingsprogrammer om menneskerettighetsspørsmål.

Det forventes at slikt samarbeid vil bidra til bedre undervisning om og større vektlegging av menneskerettighetsspørsmål generelt ved de aktuelle mediehogskolene. Samarbeidet skal gi rom for hospiteringsordninger for norske og utenlandske forskere, journalister og journaliststudenter.

b) Kultur som virkemiddel

Kultur spiller på andre strenger enn dem man vanligvis benytter i offentlig informasjon, der det tydelige, korrekte og presise gjerne etterstrebes. Ved å bruke kultur som virkemiddel i informasjon og holdningsskapende arbeid vil man kunne bidra til ny forståelse for den saken eller det temaet som man forsøker å formidle, og komme i dialog med målgrupper man vanligvis ikke når med mer tradisjonelle informasjonsvirkemidler.

I mediepolitikken er det Regjeringens utgangspunkt at ytringsfriheten skal sikres som en forutsetning for et levende demokrati (se kapittel 4.6.13 nedenfor). Pressen har en særlig viktig rolle gjennom sin betydning for meningsbryting og debatt. Dersom pressen vier større oppmerksomhet til menneskerettighetene i Norge, og avdekker eventuelle brudd på disse, vil dette kunne bidra til bevisstgjøring av befolkningen generelt - og offentlige myndigheter spesielt - i forhold til menneskerettighetsspørsmål.

Film er også en viktig kultur- og samfunnsformidler. Menneskerettighets-situasjonen i Norge har imidlertid i liten grad vært tema for norsk film, verken for fiksjons- eller dokumentarfilmer. Å berømme miljøer som gjennom film presenterer og anskueliggjør menneskerettighetsspørsmål, vil være en måte å stimulere til kunstnerisk eller dokumentarisk fremstilling av menneskerettighetsproblematikk på film.

Tiltak

- Regjeringen vil opprette en menneskerettighetspris for journalister. Prisen skal gå til journalister som i særlig grad har satt søkelys på aktuelle menneskerettighetsspørsmål i Norge. Prisen vil være på 100 000 kroner, samt en egen plakett, og bli utdelt én gang i året, forutsatt at det finnes kvalifiserte kandidater. Pristildelingen vil skje i forbindelse med en av bransjeorganisasjonenes årsmøter. Prisvinnerne utpekes av en uavhengig jury. Kulturdepartementet utarbeider statutter som fastlegger retningslinjer for sammensetning av jury og utvelgelse av prisvinner. Prisen utdeles for første gang i 2000.
- Regjeringen vil etablere en menneskerettighetspris for filmsektoren. Prisen vil bli tildelt kortfilmer - fiksjons- eller dokumentarfilmer - som i særlig grad setter søkelys på aktuelle menneskerettighetsspørsmål i Norge. Prisen vil være på 50 000 kroner og bli utdelt annet hvert år, forutsatt at det finnes verdige kandidater. Prisvinnerne vil bli utpekt av en uavhengig jury. Kulturdepartementet utarbeider egne statutter som fastlegger retningslinjer for sammensetning av jury og utvelgelse av prisvinner. Prisen utdeles for første gang i 2000.

c) Database om sensur og ytringsfrihet

Biblioteket i Alexandria i Egypt var i oldtiden et unikt senter for utveksling av kunnskap, tanker og ideer. UNESCO står sammen med egyptiske myndighe-

ter bak gjenreisningen av biblioteket, som skal stå ferdig i 2000. Det nye Alexandria-biblioteket forventes å utvikle seg til et internasjonalt ledende informasjons- og dokumentasjonssenter på menneskerettighetsområdet.

Det finnes i dag ingen bibliotek i verden som har en fullgod, internasjonal oversikt over sensurerte bøker og aviser. Dokumentasjon om brudd på ytringsfriheten fra menneskerettighetsorganisasjoner er heller ikke ofte tilgjengelig for publikum gjennom bibliotekene. En omfattende, oppdatert og generelt tilgjengelig database om sensur, inkludert bibliografisk informasjon om litteratur om ytringsfrihet, vil derfor kunne bidra til å styrke kunnskapen om og videre forskning på menneskerettigheter og ytringsfrihet. En kunnskapsbase om sensur og ytringsfrihet vil komme norske miljøer til gode ved å tilføre kunnskap som kan brukes i undervisnings- og informasjonssammenheng, og som grunnlag for forskning.

Tiltak

- Regjeringen vil til åpningen av Alexandria-biblioteket i Egypt i 2000 gi en database om sensur og ytringsfrihet. Databasen vil inneholde en historisk oversikt over bøker og aviser fra og med år 1900 som statlige organer har sensurert, begrenset til sensur av politisk, religiøs eller moralsk karakter. Databasen vil også omfatte bibliografiske opplysninger om publisert litteratur om ytringsfrihet. Regjeringen finansierer databasen over Kulturdepartementets budsjett, mens ansvaret for utvikling av databasen er lagt til Forum for ytringsfrihet, under faglig tilsyn av Nasjonalbiblioteket.

d) Informasjon for og om urfolk

Internasjonal urfolksrett har i løpet av de siste tyve årene fremstått som en spesiell del innenfor de internasjonale menneskerettighetene. For tiden eksisterer det bare én internasjonal konvensjon som utelukkende omhandler urfolk. Dette er ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater som erstatter konvensjon nr. 107 av 1957. Det er imidlertid klart at de generelle bestemmelsene om minoriteter i FNs menneskerettighetskonvensjoner også gjelder urfolksrettigheter, som rett til å vedlikeholde eget språk og utøve sin kultur. For Norges del kan det vises til Grunnloven § 110a og utredningen i NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling.

Både sameloven (lov 1987 nr. 56) og internasjonale avtaler som Norge har tiltrådt, herunder ILO-konvensjon nr. 169 og Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk, pålegger Regjeringen visse plikter når det gjelder å yte service til samer på samisk, og til å informere storsamfunnet om samisk kultur. Det er behov for å finne ut mer om hvordan slik tospråklig service fungerer, og se på hvordan denne kan forbedres. Det vises for øvrig til kapittel 4.6.2 og boks 4.6 nedenfor.

Tiltak

- Regjeringen har gitt Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i Alta i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse av hvordan publikum ser på den tospråklige servicen i etater med nær publikumskontakt, for eksempel tjenester på legekontor, sosialkontor, arbeidskontor og likningskontor. Resultatene av undersøkelsen forventes å gi informasjon om hvor res-

sursene bør settes inn når det gjelder arbeidet med informasjon og språk. Undersøkelsen skal avsluttes i begynnelsen av 2000, og vil deretter bli fulgt opp av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med relevante departementer.

- Regjeringen har tatt initiativ til en kartlegging av behov for mer kunnskap om hvordan informasjon fra statlige myndigheter til samene og om samene fungerer, og om hvordan slik informasjon bør organiseres i fremtiden. Kommunal- og regionaldepartementet vil være ansvarlig for gjennomføring og oppfølging av kartleggingen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sametinget er viktige samarbeidspartnere. Kartleggingen skal ferdigstilles i begynnelsen av 2000.

e) Frivillig informasjonsarbeid

Informasjon og holdningsskapende arbeid om menneskerettighetene har lange tradisjoner i Norge. Hovedtyngden av arbeidet har lenge vært drevet av institusjoner og frivillige organisasjoner som for eksempel Amnesty International, Helsingforskomiteen, Institutt for menneskerettigheter, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna. Disse driver kursvirksomhet overfor ulike grupper, arrangerer seminarer om menneskerettigheter, og de utformer informasjons- og undervisningsmateriell om menneskerettighetene. Også en rekke andre organisasjoner arbeider med informasjon om menneskerettighetene som en del av sin virksomhet, herunder Antirasistisk Senter, Flyktningerådet, Kirkens Nødhjelp, Kornhaug Fredssenter i Gausdal, Norsk forum for ytringsfrihet og Norsk Organisasjon for Asylsøkere. Menneskerettighetshuset i Oslo og i Bergen (Stiftelsen Egil Raftos hus) bidrar blant annet til kontakt og samarbeid mellom ulike institusjoner som arbeider med menneskerettighetsundervisning og informasjonsarbeid.

Menneskerettighetsspørsmål har inngått også som en viktig del av FN-sambandets opplysningsvirksomhet, særlig overfor skoleverket og med lærerne som en viktig målgruppe. FN-sambandet vil være en av flere naturlige samarbeidspartnere for høgskolene og universitetene når det gjelder kompetanseutvikling av lærere innenfor rammen av denne handlingsplanen. I Trøndelag er det allerede etablert et samarbeid mellom Høgskolen i Sør-Trøndelag og FN-sambandet. Det kan også nevnes at FN-sambandet gjennom flere år, på oppdrag fra Utenriksdepartementet, har ledet en egen arbeidsgruppe for menneskerettighetsundervisning, med deltaking fra blant andre den norske UNESCO-kommisjonen, lærerorganisasjonene, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Utenriksdepartementet og flere menneskerettighetsorganisasjoner.

Flere tros- og livssynssamfunn - blant annet Mellomkirkelig råd og Human-Etisk Forbund - driver også aktivt informasjonsarbeid om menneskerettigheter. I tillegg spiller Barneombudet og de andre ombudene en viktig rolle når det gjelder informasjon og holdningsskapende arbeid om menneskerettigheter. Det nylig opprettede Senter mot etnisk diskriminering er en annen sentral aktør i dette arbeidet.

Mange folkehøgskoler har i dag undervisningstilbud som inkluderer opplæring i menneskerettigheter. Dette gjelder for eksempel Nansen-skolen, som på grunn av sitt dialogseminar om demokrati, menneskerettigheter og kon-

fliktløsning ble nominert av Kulturdepartementet som norsk kandidat til UNESCOs fredsundervisningspris i 1998.

Red Cross Nordic United World College i Fjaler er én av i alt ni UWC-skoler over hele verden som hvert år tar imot norske elever. Skolene har det til felles at de ønsker å bidra til mellommenneskelig forståelse og fred, herunder respekt for menneskerettighetene. United World College i Fjaler har valgfag i menneskerettigheter for sine avgangselever, og har i de siste tre årene arrangert sommerskole med én ukes undervisning i menneskerettigheter for om lag 100 elever fra hele verden.

Tiltak

- Regjeringen vil gi økt støtte til informasjonstiltak om menneskerettigheter der ulike organisasjoner og institusjoner er søkere. Regjeringen oppmuntrer og støtter også lokale initiativ og samarbeid mellom skoler, menigheter og organisasjoner rundt om i landet for å markere menneskerettighetene. Over Utenriksdepartements budsjett er det satt av midler til besøks- og utvekslingsprogrammer mellom lokalmiljøer i Norge og tilsvarende miljøer rundt om i verden. Erfaringer tilsier at slikt samarbeid kan mobilisere miljøer som ikke tradisjonelt er engasjert i menneskerettighetsarbeid, og bruken av utvekslingsprogrammer vil for mange gi informasjonsarbeidet et mer engasjerende innhold. Flyktninger og innvandrere er, med sin bakgrunn og sine erfaringer fra ulike deler av verden, en viktig ressurs i denne forbindelse.

4.6 Særskilte satsingsområder

Regjeringen legger stor vekt på å fremme menneskerettighetene i sitt arbeid. Tilnærmingen er bred og integrert. I kapitlene 4.2-4.5 ovenfor er det vist hvilken betydning dette menneskerettighetsarbeidet har innenfor domstolene og forvaltningen i forhold til ny lovgivning og ved bygging av kunnskap.

Det finnes også muligheter for å forbedre mer spesifikke sider av norsk myndighetsutøvelse for å fremme vernet om menneskerettighetene i Norge. På en del av disse områdene er det i den senere tid vedtatt tiltak for bedring, for eksempel innenfor etnisk diskriminering og psykisk helsevern. Det gjenstår imidlertid arbeid, både på disse og andre felt. Regjeringen vil sette i verk administrative, lovgivningsmessige, økonomiske og pedagogiske tiltak mot følgende satsingsområder:

- diskriminering og rasisme
- det samepolitiske feltet
- nasjonale minoriteter
- asyl- og utlendingsrett
- varetekt og tidsforløpet i straffesaker
- sosial- og helseomsorg
- funksjonshemmede
- barn
- kvinner
- familieliv
- homofile og lesbiske
- religions- og livssynsfrihet

- ytringsfrihet
- voksenopplæring
- kriminalitetsofrenes stilling
- bioteknologiske spørsmål

For at tiltakene skal være effektive, er det viktig å ha best mulig oversikt over den faktiske situasjonen på menneskerettighetsområdet i Norge. En nasjonal institusjon for menneskerettigheter og mer forskningsbasert kunnskap om menneskerettighetssituasjonen i Norge (se kapittel 4.5.7 ovenfor) er tiltak som vil kunne avdekke eventuelle problemområder. Regjeringen vil derfor i tillegg til det ovennevnte vurdere nye tiltak i handlingsplanens femårsperiode for å bedre menneskerettighetssituasjonen i Norge.

4.6.1 Diskriminering og rasisme

Det er et overordnet mål for Regjeringen at alle skal ha like muligheter og rettigheter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Norge har vært og vil i økende grad være et flerkulturelt samfunn. Det er et behov for å tilpasse offentlige tjenester, tiltak, regler og praksis, slik at disse gjenspeiler endringene i befolkningssammensetning og ivaretar nye befolkningsgruppers behov. Arbeidet mot rasisme og diskriminering forutsetter et samarbeid mellom stat, kommuner og frivillige organisasjoner, og en samordnet, offensiv innsats fra flere statlige instanser.

a) Innledning

Regjeringen la i 1998 frem Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001). Handlingsplanen omhandler tiltak rettet mot rettsapparatet, arbeidsmarkedet, boligmarkedet, skoleverket, nøkkelsektorer i forvaltningen, grunn- og videreutdanningen for et utvalg av yrkesgrupper og mot aktiviteter i lokalmiljøene.

Videre har Regjeringen etablert Senter mot etnisk diskriminering. Dette ble offisielt åpnet 10. februar 1999 og har som formål å sikre vernet mot etnisk diskriminering. Senteret har som hovedoppgave å gi rettshjelp i saker om diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, og å dokumentere og overvåke situasjonen med hensyn til art og omfang av denne typen diskriminering. Virksomheten skal fungere i en prøveperiode frem til utgangen av 2002.

Kunnskapsutvikling og tilskudd til frivillig virksomhet er også blant virkemidlene i arbeidet mot rasisme og diskriminering. Kommunal- og regionaldepartementet har blant annet satt i gang prosjektet «Likestilling i rettssystemet - om rettssikkerheten til personer som ikke behersker norsk». Utlendingsdirektoratet vil videreføre samarbeidet med frivillige organisasjoner og fagbevegelsen om holdningsskapende tiltak. Utlendingsdirektoratet viderefører ordningen med «Tverrfaglig veiledningstjeneste», opprettet i 1996 som en rådgivnings- og veiledningstjeneste i lokalt arbeid mot rasisme og fremmedfiendtlighet. Tverrfaglig veiledningstjeneste består av et nettverk av personer med variert faglig bakgrunn. Tjenesten skal bistå offentlige instanser på lokalplan med veiledning når konflikter oppstår, der rasistisk motivert vold, trakassering og sjikane synes å være blant årsakene til problemene. Regjeringen ønsker også å utvikle tilskuddsordningene til å bidra til å styrke aktiviteten og

deltakelsen i både de lokale og de landsdekkende organisasjonene. De landsdekkende organisasjonene har en sentral plass for å formidle synspunkter og behov sett fra innvandrerbefolkningens synsvinkel overfor myndighetene og offentligheten.

Valgdeltakelsen blant innvandrere har vært lav sammenlignet med befolkningen ellers. Likeså er deltagelsen i organisasjonslivet og i politiske partier lavere enn gjennomsnittet i befolkningen. Økt samfunnsdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn og en videreutviklet og styrket dialog mellom personer med innvandrerbakgrunn og myndighetene er et av målene med politikken. Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) er et forum for å sikre en dialog mellom personer med innvandrerbakgrunn og myndighetene. Medlemmene i KIM med innvandrerbakgrunn kommer fra hele landet og representerer et bredt kontaktnett med innvandtermiljøene, representanter for offentlige myndigheter og de politiske partiene på Stortinget. Midler til Kontaktutvalget bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

Den registrerte arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere gikk ned fra 12,3 pst. i februar 1998 til 10,5 pst. i februar 1999. Nedgangen i arbeidsledigheten i befolkningen generelt ble redusert fra 2,8 pst. til 2,6 pst. i samme periode. Selv om utviklingen med hensyn til ledighet og sysselsetting viser tegn til bedring, er arbeidsledigheten blant innvandrere fra ikke-vestlige land fortsatt betydelig høyere og sysselsettingen betydelig lavere, sammenlignet med norskfødte og innvandrere fra vestlige land. Arbeidsledigheten blant innvandrere kan skyldes en kombinasjon av flere forhold. Nyankomne innvandrere mangler som hovedregel kunnskaper i norsk språk og erfaring fra norsk arbeids- og samfunnsliv. En del innvandrere har også lite utdanning. I tillegg vil innvandrere kunne oppleve vanskeligheter med å få godkjent medbrakt kompetanse. Videre bidrar diskriminering i arbeidslivet til innvandreres vansker med å komme i arbeid.

Regjeringen la i 1998 frem Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor (1998-2001). Målet er å stimulere til økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor, slik at de best kvalifiserte blir tilsatt og staten kan yte best mulige tjenester. Handlingsplanen har fem delmål: 1) Utvikle bevisste holdninger og styrke kompetansen hos tilsettingsmyndighetene. 2) Bidra til å redusere hindringer i dagens regelverk. 3) Utvide rekrutteringsgrunnlaget til statlig sektor gjennom kvalifisering og erfaring. 4) Utvikle system for egenregistrering av tilsatte med innvandrerbakgrunn. 5) Evaluere effektene av handlingsplanen.

Det er et behov for å tilpasse offentlige tjenester, tiltak, regler og praksis, slik at disse gjenspeiler endringene i befolkningssammensetning og ivaretar nye befolkningsgruppers behov. Regjeringen ser positivt på det arbeidet som gjøres i kommunene når det gjelder å fremme toleranse og likhet mellom ulike grupper av befolkningen. Mange kommuner og fylkeskommuner har egne planer for arbeidet mot rasisme og etnisk diskriminering. Utlendingsdirektoratet vil gi en rapport om art og omfang av rasisme basert på innspill fra kommunene. Rapporten vil også inneholde en nærmere beskrivelse av kommunenes innsats på dette feltet.

Tiltak

- Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal utrede og lage forslag til en ny lov om stønad for nyankomne innvandrere. En slik lov skal knytte økonomiske ytelser fra kommunen til aktiv deltakelse fra nyankomne innvandrere i et kvalifiseringsopplegg. Målet er å tilby nyankomne innvandrere et helhetlig kvalifiseringsprogram tilpasset den enkeltes forutsetninger, som raskest mulig kvalifiserer den enkelte for arbeid eller utdanning.
- Regjeringen vil foreta en evaluering av Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor etter at gjennomføringen av handlingsplanen avsluttes ved utgangen av 2000. Evalueringen skal også danne grunnlag for en rullering av planen.
- Regjeringen vil evaluere tilskuddsordningene til frivillig virksomhet som arbeider mot rasisme og diskriminering. Slik evaluering vil være et av virkemidlene for å sikre at ordningene fungerer effektivt.
- Regjeringen vil løpende evaluere Senter mot etnisk diskriminering.
- Regjeringen vil foreta en analyse av valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn i kommunevalget i 1999. Ved de siste kommune- og fylkestingsvalgene har Regjeringen iverksatt informasjonsvirksomhet rettet spesielt mot stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn. Det er også gitt økonomisk støtte til kampanjer i regi av innvandrernes egne organisasjoner, med det formål å mobilisere til økt valgdeltakelse. På grunnlag av analysen vil Regjeringen vurdere videre tiltak for å øke valgdeltakelsen i denne velgergruppen.

Boks 4.5 Ny lov mot etnisk diskriminering

Grunnloven inneholder ikke noe generelt forbud mot diskriminering, men ifølge Grunnloven § 110c «paaligger (det) Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov».

Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) inkorporerer FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og politiske rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i norsk rett. Ved eventuell motstrid mellom konvensjonene og norsk rett vil konvensjonene gå foran norske rett, se menneskerettighetsloven § 3.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 14 fastsetter et forbud mot diskriminering på grunnlag av «kjønn, rase, farge, språk religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status» i forhold til rettighetene i konvensjonen. Diskrimineringsforbud følger blant annet også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 2(1) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2.

Straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10 fastsetter i § 135a straff for den som med «uttalelse eller annen meddelelse truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller

etniske opprinnelse». Straffeloven § 349a gjelder for forseelser, og fastsetter straff for den som «nekter en person varer eller tjenester på grunn av vedkommendes trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse». Etter straffeloven §§ 232 og 292 om legemsbeskadigelse og skadeverk tillegges rasistiske motiver vekt ved utmåling av straffen.

Arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 fastsetter i § 55a et forbud mot å forskjellsbehandle søkeren på grunn «av rase, hudfarge nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning eller homofil samlivsform» ved ansettelser. Arbeidsmiljøloven § 60, som regulerer oppsigelse av et arbeidsforhold, fastsetter et saklighetskrav.

Et tilsvarende saklighetskrav følger av en rekke andre lover der likhetsprinsippet ligger til grunn. Eksempler på slike lover er lov av 16. juni 1939 nr. 36 om husleie, §§ 24, 32a og 49, lov av 4. februar 1960 nr. 2 om borettslag, § 16, og lov av 4. mars 1983 nr. 7, om eierseksjoner. Læren om myndighetsmisbruk, som er en del av den ulovfestede forvaltningsretten, innebærer blant annet et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Saklighetshensynet tilsier i mange tilfeller at det ikke tas hensyn til slike personlige kjennetegn ved parten som for eksempel kjønn, rase, religion, politisk holdning, medlemskap i en organisasjon eller lignende.

Oversikten viser at Norge ikke har et systematisk vern mot etnisk diskriminering, men at det er enkelte lovbestemmelser som fastsetter et forbud mot etnisk diskriminering på avgrensede saksområder. Det er sjelden at disse bestemmelsene blir prøvd for domstolene, og de gruppene som utsettes for etnisk diskriminering, opplever i liten grad at eksisterende lovverk gir et reelt vern mot denne typen diskriminering. Det er derfor ønskelig med en egen lov som styrker det rettslige vernet mot etnisk diskriminering.

Tiltak

- Regjeringen vil nedsette et lovutvalg med oppgave å legge frem forslag til en ny lov om etnisk diskriminering. Formålet er å styrke det rettslige vernet mot etnisk diskriminering. Utvalget skal utrede ulike sanksjonsmuligheter og organisering av en effektiv håndheving av regelverket. Utvalget skal også se på rollen til Senter mot etnisk diskriminering. I tillegg skal det utrede hvordan FNs rasediskrimineringskonvensjon skal innarbeides i norsk rett gjennom en særskilt lov mot etnisk diskriminering, og vurdere forpliktelsene etter andre relevante menneskerettighetskonvensjoner, samt undersøke lovgivning i andre land.

b) Grensekontrollordninger

Politi- og tollmyndighetene er pålagt å utføre grensekontroll og resultatorientert tollkontroll. Når disse myndighetene velger ut reisende til grensekontroll og tollkontroll, gjøres dette blant annet på bakgrunn av objektive kriterier og risikoanalyser, også basert på internasjonalt samarbeid. Persontrafikken fra enkelte land kan underkastes hyppigere kontroll enn andre. Det er svært få personer av utenlandsk opprinnelse som formelt klager over forskjellsbehandling. Politi- og tollmyndighetene har for øvrig fokus på etiske problemstillinger i sitt arbeid, og etikk inngår blant annet som en del av undervisningen ved Politihøgskolen og Tollskolen.

Til tross for at politi- og tollmyndighetene mottar få formelle klager, er det enkelte personer med utenlandsk opprinnelse som ser synlig annerledes ut enn den norske flertallsbefolkningen, og som mener de blir forskjellsbehandlet av politi- og tollmyndighetene i forbindelse med grensekontroll.

Senter mot etnisk diskriminering mener det er viktig å få kartlagt erfaringene på objektivt grunnlag, fordi det er et lite mindretall av episodene som offentligheten blir kjent med. Senteret vil derfor sette i gang en undersøkelse for å kartlegge eventuell uheldig praksis slik at norske myndigheter, om nødvendig, kan etablere mer effektive retningslinjer for å hindre diskriminering ved grensekontroll. Undersøkelsen vil bli gjennomført i samarbeid med et vitenskapelig fagmiljø. Aktuelle samarbeidspartnere i undersøkelsesfasen vil blant annet være

- minoritetsorganisasjoner med erfaring fra området
- store bedrifter som har omfattende kontakt med utlandet
- humanitære organisasjoner
- offentlige etater med utstrakt internasjonal kontakt
- politi- og tollmyndighetene
- utlendingsmyndighetene

Undersøkelsen bør munne ut i konkrete anbefalinger og - om nødvendig - forslag til endringer i prosedyrer og regelverk som tar hensyn både til myndighetenes behov for sikkerhet og kontroll og til individenes rett til saklig og likeverdig behandling ved grensekontroll. Kartleggingen bør også gjøres kjent under opplæring av personer i politiet og tollvesenet.

c) Ikke-diskriminerende utlendingskontroll etter innreise

Det skal fortsatt legges til rette for en forsvarlig utlendingskontroll slik at ulovlig opphold begrenses så mye som mulig. Det er viktig at slik kontroll gjennomføres uten at den oppleves som diskriminerende. Regjeringen har utarbeidet retningslinjer for innenlands utlendingskontroll som skal forhindre diskriminering og rasisme, både ved rene utlendingskontroller og ved andre kontroller av politiet.

d) Utestedsdiskriminering

Det er gjennom anmeldelser etter straffeloven § 349a og politiets øvrige erfaring avdekket at personer med innvandrerbakgrunn nektes adgang til utesteder, uten at det har vært legitime grunner for avvisning. Riksadvokaten har tatt dette opp på statsadvokatmøtene, for å understreke nødvendigheten av at politiet og påtalemyndigheten grundig og konsekvent forfølger straffbare handlinger som kan synes rasistisk motivert. Det er videre holdt kurs for dørvakter for å styrke kompetansen i konflikthåndtering og således redusere volden ved utesteder. Disse kursene vil omfatte informasjon og opplæring i ikke-diskriminerende behandling av personer som søker utestedene, herunder informasjon om straffeloven § 349a.

e) Evaluering av systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning som skal inngå i eller tilsvare norsk grad

Verdenserklæringen om menneskerettighetene slår fast i artikkel 23(1) at «enhver har rett til arbeid», og Grunnloven § 110 slår fast at staten skal «lægge forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide». Godkjenning av utenlandsk utdanning betyr mye for muligheten til å skaffe seg arbeid i Norge. Ifølge lov om universiteter og høyskoler § 48 er det den enkelte institusjon som har myndighet til å godkjenne utenlandsk utdanning som tilsvarende norsk utdanning.

Det er viktig å ha oversikt over hvordan godkjenningssystemet faktisk fungerer, slik at en kan fange opp de problemene som finnes. Godkjenningsordningen for høyere utdanning som skal inngå i eller tilsvare norsk grad, fungerer slik at søknad først sendes til NAIC (informasjonssenteret for internasjonal utdanning) for tilretteleggelse. Søknaden sendes deretter videre til aktuell utdanningsinstitusjon for behandling. En del er allerede blitt gjort for å forbedre dette systemet: NAIC er blitt styrket med to stillinger, saksbehandlingstiden er redusert, søknadsprosedyren er forenklet, og det er besluttet å bygge opp en databank der både søknader og avgjørelser blir registrert. Det finnes et informasjonshefte om godkjenning av utenlandsk utdanning, men dette foreligger i dag bare på norsk og engelsk. Mange søkere har problemer med å forstå disse språkene.

Tiltak

- Regjeringen vil evaluere godkjenningsordningen for utenlandsk utdanning som skal inngå i eller tilsvare norsk grad. I lys av resultatet av evalueringen vil det bli truffet tiltak for å forbedre ordningen. Regjeringen vil videre oversette informasjonsheftet om godkjenning av utenlandsk utdanning til russisk, spansk, fransk og tysk for å kunne nå en bredere målgruppe. Begge tiltakene vil bli satt i verk i 2000.

4.6.2 Det samepolitiske feltet

Samene står i en særstilling blant de etniske og kulturelle minoritetene i Norge. De har hatt tilhold i det som nå er norske landområder fra lenge før den norske statsdannelsen, og har dermed status som urfolk. Som urfolk i Norge har samene krav på et særlig vern.

Samene har vært utsatt for en hard og langvarig fornorskingspolitikk som har ført til et sterkt press på samisk kultur og språk. Fornorskingspolitikken har blant annet medført at mange samer fikk en mangelfull skolegang og dårligere behandling av helsevesen og rettsvesen enn majoritetsbefolkningen. Samer ble også diskriminert på ulike samfunnsområder, for eksempel når det gjelder rett til å eie jord og rett til næringsutøvelse. Politikken medførte alvorlige menneskerettsbrudd. Denne politikken ble beklaget av H.M. Kongen i hans tale til Sametinget 7. oktober 1997.

I de siste tiårene er det skjedd en stor utvikling i norske myndigheters syn på samene som urfolk. I 1980 ble det nedsatt et utvalg for å utrede samenes rettsstilling. Utvalget avga sin første delutredning i 1984, NOU 1984: 18 Om samenes rettsstilling. Forslagene i denne utredningen ledet frem til sameloven av 12. juni 1987 nr. 56 og Grunnloven § 110a, vedtatt 27. mai 1988. I Grunn-

loven § 110a slås det fast at myndighetene skal legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv. Sameloven gir administrative og språklige forordninger for at Grunnlovens påbud kan etterleves.

Også internasjonalt har det vært en betydelig utvikling. I 1989 vedtok ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Norge ratifiserte denne konvensjonen 20. juni 1990, og den trådte i kraft 5. september 1991. Konvensjonen har som formål å legge forholdene til rette for opprettholdelse og utvikling av urfolks egenart, herunder kultur, språk og naturgrunnlag. Den inneholder regler om myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet, samt regler om urfolks deltakelse i beslutningsprosesser i spørsmål som angår dem. ILO-konvensjonen utgjør en viktig del av det prinsipielle grunnlaget for norsk samepolitikk fordi den, i tillegg til den tidligere ILO-konvensjon nr. 107 av 1958, er det eneste internasjonale, rettslig bindende instrumentet som retter seg direkte mot vern av urfolk. Også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har betydning for urfolksspørsmål. Videre er fokus internasjonalt på urfolksspørsmål knyttet til arbeidet i FN med en erklæring om urfolks rettigheter der blant annet forståelsen av urfolks rett til selvbestemmelse er et helt sentralt tema, se kapittel 5.2.2 nedenfor.

Sametinget ble opprettet i medhold av sameloven i 1987, og ble åpnet første gang i 1989. Sametinget er et samisk folkevalgt organ, valgt av og blant samer.

For at Norge skal kunne oppfylle sine forpliktelser i forhold til nasjonal rett og folkeretten, er det viktig å styrke Sametingets rolle som premissleverandør overfor Regjeringen, og som ansvarlig organ for utviklingen i det samiske samfunnet. Regjeringen ønsker derfor å gi Sametinget økt myndighet på områder som angår den samiske befolkningen, slik som utdanning, næringsutvikling, språk og kultur. Som ledd i arbeidet med å styrke samarbeidet mellom Sametinget og Utenriksdepartementet om internasjonale urfolksspørsmål er det opprettet et fast kontaktpunkt for Sametinget i Utenriksdepartementet. Videre arbeider en interdepartemental arbeidsgruppe under Utenriksdepartementet med oppfølgingen av FNs urfolkstiår (1995-2004). I denne gruppen er også Sametinget og NORAD representert.

Aktiv bruk av samisk språk er viktig for den videre utviklingen av samisk kultur. Ifølge sameloven er samisk og norsk likeverdige språk. Formålet med samelovens språkregler er å gi den samiske befolkningen muligheten til å bruke samisk i møte med den offentlige forvaltningen. Det er derfor et mål for Regjeringen at kommunal og statlig forvaltning i de seks kommunene som tilhører forvaltningsområdet for samisk språk, blir tospråklig.

Samisk språk i Norge finnes i tre hovedvarianter: nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Det tradisjonelle nordsamiske området utgjør i hovedsak fylkene Finnmark og Troms. Lulesamisk er på norsk side særlig knyttet til Tysfjord-området i Nordland. Den sørsamiske befolkningen bor spredt i et stort geografisk område sør for Saltfjellet, i Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og i Engerdal kommune i Hedmark.

Det lulesamiske og det sørsamiske språket regnes som særlig utsatte. For å styrke vernet om disse språkene er det satt i gang flere tiltak. Regjeringen har således gitt Statens utdanningskontor i Nordland i oppdrag å gjen-

nomføre et utviklingsprosjekt med fokus på sørsamisk utdanning. Det er satt av midler på årets budsjett til dette prosjektet. Det tas blant annet sikte på å utvikle IKT-basert fjernundervisning i samisk språk for sørsamiske elever, bruke ambulerende lærere og utprøve språkbud i praksis som alternativ til internatskolene, samtidig som begge de to internatskolene opprettholdes. Andre små samiske miljøer, som det lulesamiske, vil bli knyttet til dette arbeidet. Regjeringen satser for øvrig på utvikling av nye opplæringstiltak i lulesamisk språk og kultur ved det lulesamiske senteret Árran og ved Musken skole. Regjeringen vil vurdere hvordan man skal følge opp støtten til disse prosjektene.

En arbeidsgruppe oppnevnt av Regjeringen har utredet samisk lærerutdanning. Utredningen vil få status som NOU og skal sendes på høring til berørte instanser omkring årsskiftet 1999/2000. I utredningen er det tatt hensyn til de tre språkformene.

Samisk kultur er avhengig av at også det materielle kulturgrunnlaget blir sikret. Samerettsutvalgets mandat omfatter også samenes rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann. Samerettsutvalget avga sin andre delutredning i 1997 om naturgrunnlaget for samisk kultur - NOU 1997: 4. Utredningen gjelder i første rekke retten til og disponeringen av land og vann i Finnmark fylke. Utredningen er sendt på høring, og følges nå opp i departementene.

Kommunal- og regionaldepartementet bevilger tilskudd til samiske formål. Tilskuddsordningen er blant annet et virkemiddel for å fremskaffe og formidle kunnskap som kan bidra til å styrke, bevare og utvikle det samiske samfunnet.

Regjeringen har utarbeidet et utkast til handlingsplan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen. Utkastet, som nå er på høring, er en oppfølging av NOU 1995: 6 Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge. Sosial- og helsedepartementet har samarbeidet med Sametinget i arbeidet med handlingsplanen. Dokumentet redegjør for det rettslige grunnlaget for at helse- og sosialtjenester til samiske brukere bør ytes på grunnlag av kunnskap om samisk språk og kultur. Dette er nødvendig for å oppnå likeverd for samiske og øvrige brukere av disse tjenestene. Rollefordelingen mellom Regjeringen og Sametinget i helse- og sosialsektoren skisseres. Regjeringen har utformet en strategi for kompetanseheving i språk- og kulturforståelse i sektoren, som det er kommuners og fylkeskommuners ansvar å følge opp. Dokumentet oppsummerer hvordan et samisk perspektiv nå legges på implementering av stortingsvedtak og andre styringsdokumenter for helse- og sosialpolitikken. Støttefunksjoner som tolking, informasjonsformidling og forsknings- og utviklingsarbeid blir også tatt opp.

Tiltak

- Regjeringen vil fortsette arbeidet med overføring av myndighet fra departementene til Sametinget. Dette er en kontinuerlig prosess. Eksempler på nye forvaltningsområder som vil bli delegert til Sametinget, er Samisk utdanningsråds sekretariat og tilskuddsordningen til samiske barnehager, som vil bli overført til Sametinget fra henholdsvis 1. januar 2000 og 1. januar 2001. Forvaltningen av Samisk spesialbibliotek foreslås overført til Sametinget fra 1. januar 2000.

- Regjeringen vil følge opp Samerettsutvalgets utredning NOU 1997: 4 om retten til og forvaltningen av land og vann i Finnmark. Regjeringen tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med forslag til nødvendige lovendringer i løpet av den perioden som dekkes av handlingsplanen.
- Regjeringen vil nedsette Samerettsutvalget på nytt for å arbeide videre med rettsforholdene sør for Finnmark.
- Regjeringen vil bidra til kunnskapsutvikling om informasjon og språk. Både sameloven og internasjonale avtaler som Norge har inngått, pålegger Regjeringen visse plikter i forhold til å yte service til samer på samisk, og til å informere storsamfunnet om samisk kultur. En prioritert oppgave vil derfor bli å klargjøre hvilket ansvar den statlige forvaltningen har på dette området. En publikumsundersøkelse og en kartlegging om informasjon og språk, som begge avsluttes i begynnelsen av 2000, vil gi indikasjoner på best mulig ressursallokering i denne sammenhengen (se nærmere omtale i kapittel 4.5.8d ovenfor).
- Regjeringen vil styrke samiske kvinners stilling innenfor reindriften. Reindriften har stor betydning for samisk kultur og identitet. For at Norge skal kunne oppfylle kravene i Grunnloven § 110a, er det nødvendig å legge forholdene til rette for at reindriftnæringen kan sikres og utvikles. Kvinner har tradisjonelt hatt en sterk stilling i det samiske samfunnet, men utviklingen i reindriften har ført til at kvinners stilling er blitt svekket. Det er derfor behov for å sette inn tiltak for å motvirke denne tendensen.
- Regjeringen vil utarbeide et temahefte for å styrke kommunenes kompetanse om samiske barns og ungdoms oppvekstforhold. Dette vil kunne imøtekomme behovet for mer kunnskap om samiske barns og ungdoms forutsetninger for utvikling av en trygg identitet og tilhørighet til det samiske samfunnet. Denne kunnskapen må ligge til grunn for kommunal planlegging og virksomhet. Temaheftet skal sammenfatte erfaringer fra ulike kommuner, organisasjoner og institusjoner. I nær kontakt med Sametinget og de samiske organisasjonene ferdigstilles temaheftet i løpet av 2000.
- Regjeringen vil ta særlige hensyn til den samiske befolkningen ved gjennomføring av fastlegereformen. Regjeringen foreslår i Ot.prp. nr. 99 (1998-99) om fastlegeordningen at samiske pasienter blir prioritert ved sammensetting av samisktalende legers pasientlister. I forberedelsen til reformen vil det bli drøftet med partene (Kommunenes Sentralforbund, Oslo kommune og Den norske lægeforening) om leger bør stimuleres økonomisk til å lære samisk. Regjeringen legger opp til at reindriftssamer gis samme behandlingsprioritet ved bruk av annen fastlege som denne legens egne listepasienter.

Boks 4.6 Kompetansesenter for urfolksrettigheter

I mange deler av verden er det manglende forståelse for urfolkenes stilling og rettigheter. I alle deler av verden er det behov for mer kunnskap om dette.

Tiltak

- Regjeringen vil opprette et kompetansesenter for urfolksrettigheter i

Nord-Norge. Hensikten med å legge et kompetansesenter til Nord-Norge er å øke kunnskapen om denne delen av menneskerettighetene i landsdelen og i landet for øvrig. En hovedoppgave vil være å gi informasjon til skoleverket og andre institusjoner og organisasjoner i samfunnet som har behov for tilrettelagt materiale om urfolkstema. Senteret bør dekke internasjonale urfolksspørsmål ved siden av nasjonale spørsmål. Regjeringen vil, i samarbeid med de samiske miljøer, nærmere drøfte hvor senteret skal ligge. Det er både hensiktsmessig og naturlig å knytte senteret til et av de eksisterende, samiske kompetansemiljøene i Finnmark eller Tromsø slik at senteret kan fremstå som et spesialisert supplement til de større menneskerettighetsmiljøene.

4.6.3 Nasjonale minoriteter

I tillegg til samene har også øvrige minoritetsgrupper i Norge måttet tåle grove brudd på menneskerettighetene. Eksempelene er mange. Grunnloven forbød jøder adgang til riket, og det var først etter langvarig og heftig debatt at grunnlovsbestemmelsen ble endret i 1851. Andre nasjonale minoriteter har blitt utsatt for tvangsadopsjon, sterilisering og nektelse av kulturelle rettigheter gjennom en fornorskingspolitikk som i dag møter liten forståelse.

Norge ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter 17. mars 1999, og konvensjonen trådte i kraft for Norge 1. juli 1999. I forbindelse med ratifikasjonen ble det slått fast at samer, kvener, skogfinner, romanifolket (tatere/de reisende), rom (sigøynere) og jøder oppfyller kriteriene for å være nasjonale minoriteter, og således omfattes av bestemmelsene i konvensjonen. Sametinget har imidlertid uttalt at samene ikke ser seg tjent med å regnes som en nasjonal minoritet, da samenes rettigheter etter ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater går lenger enn de rettighetene som følger av rammekonvensjonen.

Ratifikasjonen av rammekonvensjonen har ført til forventninger blant de nasjonale minoritetene om oppreisning for tidligere overgrep, dialog med myndighetene og tiltak for bevaring av språk og kultur. Samtidig har det i flere av gruppene vært uttrykt frykt for at betegnelsen nasjonal minoritet vil få negative konsekvenser ved at den setter fokus på en utsatt gruppe. Flere personer har uttrykt ønske om å bli behandlet som resten av befolkningen og er skeptiske til særtiltak. Myndighetene har på sin side vist til artikkel 3 i rammekonvensjonen, som slår fast at «(e)nhver person som tilhører en nasjonal minoritet skal ha rett til fritt å velge å bli behandlet eller ikke å bli behandlet som sådan, og det skal ikke oppstå noen ulempe som følge av dette valg eller av utøvelsen av de rettigheter som er knyttet til dette valg».

Tiltak

- Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om nasjonale minoriteter i 2000, som vil gjøre nærmere rede for politikken overfor kvener, skogfinner, romanifolket (tatere/de reisende), rom (sigøynere) og jøder. Siktet med meldingen er å etablere en helhetlig politikk på området. I stortingsmeldingen skal det foretas en grundig gjennomgåelse og vurdering av gjeldende norsk lovgivning og Norges internasjonale forpliktelser overfor nasjonale minoriteter. Videre vil en gi en historisk redegjørelse for de nasjonale minoritetenes tilknytning til staten Norge og utviklingen av

norsk minoritetspolitikk. På bakgrunn av denne gjennomgangen vil Regjeringen presentere de prinsippene og målene som skal legges til grunn for den videre politikkutforming når det gjelder nasjonale minoriteter, og drøfte hvordan en kan sikre like vilkår for samfunnsdeltakelse og bevaring av språk og kultur. Meldingen skal også gjøre rede for myndighetenes arbeid med spørsmål og tiltak vedrørende nasjonale minoriteter, organiseringen av dette arbeidet i departementene og dialogen med representanter for nasjonale minoriteter. Det legges stor vekt på å få en god dialog med representanter for de nasjonale minoritetene i arbeidet med stortingsmeldingen for å sikre at deres synspunkter blir hørt og vurdert seriøst.

- Regjeringen vil videreføre ordningen med tilskudd til nasjonale minoriteter. Dette er et viktig virkemiddel for å styrke samarbeidet og dialogen mellom de nasjonale minoritetenes organisasjoner og offentlige myndigheter, som er særlig relevant ved utvikling av en helhetlig politikk for nasjonale minoriteter (se ovenfor).

4.6.4 Asyl og utlendingsrett

a) Innledning

Retten til å søke asyl mot forfølgelse er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene artikkel 14. Denne rettigheten er operasjonalisert i FNs flyktningkonvensjon av 1951. Retten til å søke asyl er ikke fulgt opp i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, men Den europeiske menneskerettighetsdomstol har innfortolket et indirekte vern - det såkalte asylsurrogatet - i den europeiske konvensjonens artikkel 3 (som forbyr «tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff»). På det nasjonale planet har asylsøkere i all hovedsak det samme vernet etter menneskerettighetene som andre individer. Asylsøkere har for eksempel rett til å få prøvd sine saker for norske domstoler og rett til å praktisere sin religion på lik linje med norske borgere.

Den norske flyktningpolitikken har som overordnet mål at så mange flyktninger som mulig skal få beskyttelse og hjelp med de ressursene som er til rådighet. For å nå dette målet må tiltak innenlands og utenlands ses i sammenheng. I mange tilfeller er det formålstjenlig å satse på regionale løsninger nær konfliktområdene, men det vil også være behov for at flyktninger får beskyttelse i Norge. Regjeringen har varslet og gjennomført oppmykinger i en rekke bestemmelser og i praktiseringen av utlendingsregelverket i forhold til asyl og opphold på humanitært grunnlag. Videre har Regjeringen som målsetting at det skal være forsvarlig standard, god informasjon og stor grad av beboermedvirkning i statlige mottak, og rask bosetting i en kommune. Regjeringens mange tiltak knyttet til brukerservicen ved Utlendingsdirektoratet må også fremheves.

Norge samarbeider med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) om en best mulig utnytting av kvoten for overføringsflyktninger. For å unngå at administrative forhold skal bidra til en lav kvoteutnytting, har UNHCR og norske myndigheter i samarbeid lagt opp til bedre planlegging av uttakene. Ved utgangen av første halvår 1999 har uttakene gått etter planen. Ved uttak skal det fortsatt tas utgangspunkt i den enkeltes flyktningbakgrunn og behov for beskyttelse. Regjeringen foreslår en videreføring av ordningen med at mid-

ler tilsvarende 100 kvoteplasser, i samråd med UNHCR, kan brukes til alternativt gjenbosettingsarbeid. I 1999 ble det satt i gang arbeid for å styrke informasjonen overfor overføringsflyktninger om hva et liv i Norge innebærer, og for å styrke informasjonen overfor det norske samfunnet om bakgrunnen til overføringsflyktningene. Dette arbeidet vil fortsette i 2000.

b) Oppmyking av regler og praksis i asyl- og utlendingsretten

Regjeringen har satt i verk flere tiltak for å styrke asylsøkeres rettigheter. Ved retningslinjer av 13. januar 1998 iverksatte Regjeringen en mer romslig praktisering av flyktningkonvensjonen, slik at flere skal få asylstatus dersom de har et beskyttelsesbehov. Blant annet skal fare for forfølgelse fra andre enn hjemlandets myndigheter gi grunnlag for asyl. Fare for forfølgelse på grunn av en persons kjønn eller homofile legning skal også gi flyktningstatus. I tillegg skal tvilen i sterkere grad enn tidligere komme søkerne til gode. Det ble også gitt oppmykende retningslinjer om praktiseringen av regelen om første asylland.

Ved retningslinjer av 15. januar 1999 stadfestet Regjeringen en oppmyking av praksis i relasjon til opphold på humanitært grunnlag for asylsøkere som ikke fyller vilkårene for asyl. Utlendingsloven § 15 pålegger forvaltningen å vurdere om tillatelse skal gis etter lovens § 8 annet ledd når vilkårene for asyl ikke er oppfylt. Begrepet «sterke menneskelige hensyn» i utlendingsloven § 8 annet ledd favner et vidt spekter, både beskyttelsesgrunner og velferdsgrunner, som søkerens sikkerhetssituasjon i hjemlandet, helsemessige forhold, hensynet til mindreåriges situasjon eller den faktiske tilknytning til Norge. Endringene innebærer at praksis er myket opp i saker der det foretas en helhetsvurdering av flere ulike typer velferdsgrunner.

Totalt har oppmykingene medført at flere hundre personer har fått asyl eller oppholdstillatelse i Norge som resultat av de nye retningslinjene. Dette kommer i tillegg til økningen i den årlige kvoten av overføringsflyktninger fra 1 000 til 1 500.

Etter utlendingsforskriften § 37 sjette ledd skal kvinner få fortsatt tillatelse til opphold i Norge dersom hun eller hennes barn er blitt mishandlet i samlivsforhold her. Det er gitt nye offentlige retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsen. I henhold til disse skal kvinnens påstand om mishandling legges til grunn, uten krav til ytterligere bevis, med mindre det er grunn til å tvile på forklaringen.

I mars 1999 ga Justisdepartementet retningslinjer som gikk ut på at utlendinger med barn i Norge i utgangspunktet ikke skal utvises med varig innreiseforbud, og at hensynet til barn i utvisningssaker skal tillegges større vekt enn tidligere. Oppmykingen gjelder ikke utlendinger som er straffedømt for de alvorligste forbrytelsene.

Det er også foretatt oppmykinger i regler og praksis når det gjelder studenter og arbeidsinnvandring.

Når det gjelder familiegjennforening, er utgangspunktet at gjennforening skal søkes fra hjemlandet. Praksis ble myket opp våren 1999 ved at det er gitt adgang til å søke fra Norge for flere persongrupper enn tidligere.

Tiltak

- Regjeringen vil 1. januar 2000 iverksette ytterligere oppmykninger i reglene for familiegjengenforening. Dette gjelder blant annet barn mellom 18 og 21 år, som tidligere har hatt langvarig oppholdstillatelse i Norge. De vil på visse vilkår kunne få familiegjengenforening med foreldre i Norge. Videre vil den maksimale varigheten av kortvarige besøkstillatelser for foreldre bli utvidet fra seks til ni måneder.
- Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding med tanke på ytterligere oppmykninger av visse bestemmelser vedrørende arbeidsinnvandring.
- Regjeringen vil, i tillegg til den løpende vurderingen av de ulike sidene av asyl- og flyktningpolitikken, i 2001 gjennomgå erfaringene med oppmykningen av denne politikken for å vurdere tiltakene i forhold til målene om en romslig praksis.

c) Barns stilling i asylsaker

Temaet barn i utlendingssaker har fått økende oppmerksomhet gjennom de siste årene. I asylsaker er det viktig at alle forhold som spesifikt gjelder barnets situasjon og tidligere opplevelser, fremlegges, enten barnet ankommer alene, sammen med foreldre eller andre omsorgspersoner. For best mulig å bli i stand til å etterleve våre konvensjonsfestede forpliktelser overfor barn er det viktig at vi har saksbehandlingsregler og rutiner som sikrer at barn blir hørt på best mulig måte.

I februar 1998 nedsatte Regjeringen en arbeidsgruppe som har vurdert og kommet med forslag til hvordan barn i asylsaker kan høres på en bedre og mer direkte måte enn i dag. På bakgrunn av arbeidsgruppens forslag vil utlendingsmyndighetene arbeide videre for å endre dagens ordning. Det er blant annet foreslått utvidelser av den kategorien av barn som skal høres, bedre informasjon til foreldre om viktigheten av at barnas situasjon belyses så tidlig som mulig, spesialopplæring av personell for intervjusituasjoner, og bedring av de fysiske omgivelsene ved intervju av barn. Det er også foreslått at man skal vurdere behovet for bruk av barnefaglig kompetanse. I høringsbrev av 8. april 1999, med høringsfrist 1. juli 1999, ble det foreslått en endring i utlendingsforskriften som innebærer at det skal holdes en samtale med medfølgende barn av foreldre som søker asyl, dersom det ikke anses unødvendig.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for å styrke barns stilling i asylsaker gjennom å sikre at barna kan høres på en bedre og mer direkte måte enn i dag. Dette arbeidet må ses i sammenheng med fremtidig overføring av asylintervjuer fra politiet til Utlendingsdirektoratet (UDI), som etter planen skal skje 1. juli 2000.

d) Enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere

Det har i de senere årene kommet stadig flere enslige mindreårige asylsøkere til Norge. En del av dem som norske myndigheter registrerer som mindreårige, viser seg i realiteten å være over 18 år og dermed ikke mindreårige. Samtidig ser vi at det også kommer flere yngre barn. Disse barna er en spesielt sår-

bar gruppe, og det er derfor viktig at deres situasjon håndteres på en god måte.

Mange av de barna og ungdommene som kommer til Norge, har opplevd store fysiske og/eller psykiske påkjenninger. De fleste kommer fra land der det er urolige forhold. De har opplevd tap av familie, venner, omsorg, trygghet og beskyttelse. Opplevelsene de har hatt, krever ofte terapeutisk behandling og tilnærming fra hjelpeapparatet. Det er behov for å finne gode løsninger for det psykososiale behandlingstilbudet til enslige mindreårige.

En oppholdstillatelse i Norge vil ikke nødvendigvis være til barnets beste, spesielt ikke i forhold til de yngste barna. I mange tilfeller vil det beste for barnet være å bli gjenforent med sine foreldre, eller med andre nære omsorgspersoner i hjemlandet. Enkelte av barna kan i noen tilfeller være sendt for å ordne en oppholdstillatelse i Norge. I alle tilfeller er det viktig å prøve å finne barnas familie, slik at de kan gjenforenes med den. Det er viktig å satse mer på dette fremover. Dersom man ikke finner familien, vil barna, som i dag, få oppholdstillatelse. Det er uansett viktig å legge forholdene til rette for at barna kan ha det så godt som mulig mens de er her. Dette gjelder både under oppholdet i mottak, og etter en eventuell bosetting i en kommune.

Det er påpekt at barnevernets og andre hjelpetjenesters arbeid i enkelte tilfeller er lite samordnet, og at hjelpetjenestene mangler kompetanse. Noen kommuner er lite villige til å ta imot enslige mindreårige, dels på grunn av usikkerhet rundt utgiftsdekningen. Det er også usikkerhet med hensyn til boløsninger og andre tiltak. Etter forslag fra Regjeringen har Stortinget vedtatt å øke tilskuddet til kommunene fra 80 000 kroner til 90 000 kroner per barn per år, og utvide aldersgrensen for tilskudd fra 18 til 20 år fra og med 1. januar 1999. Det er videre behov for å finne gode løsninger når det gjelder det psykososiale behandlingstilbudet som ytes enslige mindreårige.

Tiltak

- Regjeringen har igangsatt et forsknings- og utviklingsprosjekt for å utvikle modeller for kommunalt arbeid med enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. Prosjektet skal ferdigstilles i løpet av høsten 2001.
- Regjeringen har igangsatt et prosjekt som skal kartlegge hvordan det har gått med personer som ankom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger for omkring ti år siden. Prosjektet skal ferdigstilles i løpet av 2000.
- Regjeringen vil gjennomgå de administrative og økonomiske sidene ved det særskilte tilskuddet til kommunene ved bosetting av enslige mindreårige.
- Regjeringen vil utarbeide en håndbok for ansatte i kommunene i arbeidet med enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere.

e) Asylsøkernes rettssikkerhet

Når en person søker om politisk asyl i Norge, er det viktig at alle relevante opplysninger fremkommer i asylintervjuet. For å oppnå dette bør intervjuene foretas av tjenestemenn og -kvinner som innehar gode kunnskaper om de politiske, religiøse og sosiokulturelle forholdene i søkerens hjemland. Etter gjel-

dende ordning blir så vel registrering ved ankomst som asylintervjuer foretatt av politiet.

I desember 1997 besluttet Regjeringen at ansvaret for asylintervjuet skal overføres til Utlendingsdirektoratet (UDI). Etter dette har en arbeidsgruppe vurdert de nærmere enkelthetene når det gjelder oppgavefordeling mellom UDI og politiet under den nye intervjuordningen, herunder om UDI også bør overta et større ansvar for å undersøke asylsøkeres identitet. Gruppens forslag er for tiden under behandling.

Etter dagens ordning er det Justisdepartementet som er ansvarlig for klagebehandlingen av UDIs avslag i utlendingssaker. Norge er et av få vestlige land som har et system med ren administrativ toinstansbehandling av alle utlendingssaker. I Danmark, Finland og Sverige har man for eksempel innført systemer for klagebehandling i nemnd, enten for alle eller for enkelte typer av utlendingssaker. Slike ordninger bidrar til å styrke utlendingers, og spesielt asylsøkernes, rettssikkerhet, idet de åpner for personlig fremmøte for den instansen som skal avgjøre klagen. De innebærer videre at klageinstansen får en bredere sammensetning enn en ren administrativ ordning.

Ved lov av 30. april 1999 nr. 22 er det vedtatt å overføre til Utlendingsnemnda behandlingen av alle klager i utlendingssaker som i dag behandles av departementet. Lovvedtaket er i samsvar med Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 17 (1998-99).

Tiltak

- Regjeringen vil styrke asylsøkernes rettssikkerhet ved å gjennomføre den nye asylintervjuordningen i juli 2000.
- Regjeringen vil styrke rettssikkerheten i forbindelse med klagebehandling av utlendingssaker ved å etablere Utlendingsnemnda 1. november 2000.

f) Fengsling av utlendinger med usikker identitet

Utlendinger som fengsles i medhold av utlendingsloven § 37 sjette ledd på grunn av mistanke om falsk identitet, innsettes i dag i vanlige fengsler. Denne praksisen har vært kritisert, blant annet med den begrunnelsen at slike personer ikke bør bringes sammen med domfelte som er innsatt til soning. Etter endringer ved lov 30. april 1999 nr. 22 fremgår det nå at utlendinger som fengsles i medhold av utlendingsloven § 37 sjette ledd, som hovedregel skal anbringes i utlendingssinternat. Dette skal være en institusjon utenfor fengselsvesenets anstalter, bemannet med personale med blant annet kunnskap i språk og om andre kulturer. Internatet skal også benyttes til forvaring av utlendinger som skal forlate landet etter å ha fått et vedtak etter utlendingsloven om dette (se utlendingsloven § 41 femte ledd). Politiet skal stå for driften av institusjonen.

4.6.5 Varetekt og tidsforløpet i straffesaker

a) Tidsforløpet i straffesaker og problemet med langvarige varetektsopphold

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6(1) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14(3)(c) gir en siktet rett til å få

sin sak pådømt innen rimelig tid. De samme konvensjonene fastsetter, i henholdsvis artikkel 5(3) og 9(3), at varetektsfengslede personer skal løslates hvis saken ikke er pådømt innen rimelig tid. Fra flere hold, blant annet fra FNs menneskerettighetskomité, er det uttrykt bekymring over varigheten av varetektsopphold i Norge.

Regjeringen mener at det totale tidsforløpet ved behandlingen av straffesaker i Norge er urovekkende langt. Regjeringen legger stor vekt på den byrden det er for den enkelte å ha en straffesiktelse rettet mot seg, spesielt hvis man er varetektsfengslet. Regjeringen legger også vekt på at en kortere saksbehandlingstid i straffesaker kan ha stor betydning for offeret for kriminalitet, for å styrke straffereaksjoners preventive virkninger og for å styrke tilliten til rettssystemet. En kortere saksbehandlingstid vil også være et viktig virkemiddel for å redusere varigheten av varetektsopphold.

I juni 1999 ble det derfor nedsatt to arbeidsgrupper for å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i straffesaker. Arbeidsgruppene skal kartlegge flaskehalsene i straffesakskjeden og foreslå konkrete tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Det kan være tale om endringer i lov, forskrift eller instruksverk og/eller om praktiske organisatoriske tiltak.

Den ene arbeidsgruppen skal arbeide med perioden mellom anmeldelse og påtalevedtak, og særlig vurdere hvordan etterforskningen kan organiseres bedre, og hvordan en kan redusere liggetid/dødtid på etterforsknings- og påtalestadiet.

Den andre arbeidsgruppen skal arbeide med perioden fra påtalevedtak til fullbyrdelse, og særlig vurdere påtalemyndighetens oppfølging av forelegg som ikke vedtas, ekspedisjonstiden når saken sendes fra én instans til en annen, statsadvokatenes behandlingstid, domstolenes saksbehandlingstid, tidsforløpet ved forkynnelse av dommer og tidsforløpet fra rettskraftig avgjørelse foreligger til fullbyrding iverksettes.

Justisdepartementet har arrangert et heldagsseminar om varetektssituasjonen i Norge, der det særlig ble satt fokus på varigheten av varetektsopphold. Et tiltak som ble drøftet under seminaret, var å innta frister i straffeprosessloven for maksimal lengde på varetektsopphold. Et annet spørsmål var om det bør innføres lovbaserte eller administrative frister, blant annet for å ta ut tiltale. Spørsmålet om det skal fastsettes frister, vil være et sentralt spørsmål for arbeidsgruppene. Hvis gruppene kommer til at det bør innføres frister og Regjeringen slutter seg til gruppenes vurderinger, vil det bli foreslått lovendringer og/eller endringer i politiets og påtalemyndighetens rutiner.

Det pågår - og er gjennomført - en rekke andre tiltak som på ulike vis kan ha innvirkning på tempoet i straffesakskjeden. I 1999 er det blant annet vedtatt lovendringer som åpner for å ta i bruk mer effektive etterforskningsmetoder, og det arbeides med ytterligere endringer i rettergangslovgivningen som kan bidra til å effektivisere straffesaksbehandlingen. Av praktiske tiltak kan blant annet nevnes prosjekter med hurtigdomstoler («Sandefjordprosjektet») og tiltak for å bedre samspillet mellom etterforskere og påtalepersonale («Hordalandprosjektet»). «Berammingsprosjektet» i Oslo påviste store muligheter for redusert tidsbruk i forbindelse med beramming og reduksjon av antall bortfalte saker gjennom endringer i arbeidsprosesser og bruk av ny teknologi. I tre domstoler (Oslo Byrett, Borgarting lagmannsrett og Gulating lagmannsrett) er det planlagt egne prosjekter som følge av Stortingets styrking av dom-

stolene i budsjettbehandlingen for 1999. Prosjektene gjelder oppnåelse av mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og avvikling av et gitt antall saker i tillegg til ordinær saksavvikling. Prosjektet i Borgarting lagmannsrett ble satt i gang 15. november 1999.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide videre for å forkorte behandlingstiden for straffesaker på bakgrunn av arbeidsgruppens forslag. Arbeidsgruppens funksjonstid er satt til 23. juni 2000. Gruppene skal imidlertid legge opp sitt arbeid slik at effektiviseringstiltak kan iverksettes fortløpende, enten som prosjekter eller gjennom forslag til Justisdepartementet som kan danne grunnlag for instruks- eller regelverksendringer.
- Regjeringen vil parallelt med oppfølging av arbeidsgruppens forslag vurdere andre endringer i rettergangslovgivningen av betydning for effektiviteten i straffesaksbehandlingen, blant annet endring i reglene om forening av straffesaker (straffeprosessloven § 13), utvidet kompetanse for forhørsretten (straffeprosessloven § 248 tredje ledd) og endring i reglene om forkynnelse av dom og ankefrist (straffeprosessloven §§ 42 og 310).
- Regjeringen vil arbeide videre med å utvikle STRASAK (straffesakregisteret) som eget styrings- og rapporteringsverktøy. Regjeringen planlegger å innføre STRASAK ved statsadvokatembetene for lettere å kunne følge straffesaker gjennom straffesakskjeden.

b) Andre spørsmål vedrørende varetekt

Blant annet Den europeiske torturkomité har satt søkelys på problemene som mangel på kontakt kan medføre for varetektsfengslede med brev- og besøkskontroll eller -forbud (restriksjoner).

Fengselsstyret utga 29. desember 1997 et rundskriv (FST 6/97) som angir en rekke tiltak og retningslinjer for å bøte på skadevirkningene av varetektsopphold, særlig for innsatte ilagt restriksjoner. Aktuelle tiltak var blant annet opprettelse av kontaktbetjentordning for varetektsinnsatte, utvidet lufting og opprettelse av rutiner som sikrer kommunikasjon med politiet i tilfeller der det synes påkrevd med opphevelse eller lemping av restriksjonene. Det ble videre angitt forbedrede rutiner for foreleggelse for politiet av spørsmål om innvilgelse av fremstilling utenfor fengselet, og om mer effektiv ekspedisjon mellom fengselsmyndighetene og politiet i spørsmål om brev- og besøkskontroll. Fengselsstyret har evaluert oppfølgingen av rundskrivet i 1998 og har senere fortløpende vurdert om nye tiltak skal settes inn. Samtlige fengsler har gjennomført tiltak så langt som mulig innenfor de bemanningsmessige, bygningsmessige og andre praktiske forhold som setter begrensninger for hvilke tiltak det er mulig å iverksette.

I tillegg instruerte Riksadvokaten i et brev 3. mars 1998 og i statsadvokatmøtene i 1998-99 påtalemyndigheten om at det ikke skal begjæres restriksjoner for mer enn fire uker om gangen.

Den europeiske torturkomitéen har likevel, etter sitt besøk i 1999, påpekt at problemet ikke er løst med dette. På denne bakgrunnen har Riksadvokaten i brev 10. november 1999 innskjerpet at restriksjoner, og varetekt i sin alminnelighet, ikke skal begjæres eller opprettholdes for å legge noen form for

press på siktede, og at restriksjoner ikke skal begjæres for mer enn fire uker om gangen. Ofte kan det være grunn til å begjære restriksjoner for et kortere tidsrom, for eksempel én eller to uker. Det innskjerpes at etterforskningen må innrettes slik at restriksjonsperioden blir så kort som mulig, og at den ansvarlige politijurist må foreta en fortløpende vurdering av behovet for å opprettholde restriksjonene. Det pekes videre blant annet på at det nøye må vurderes i hvilken grad det er nødvendig å begrense siktedes samkvem med andre enn medsiktete i saken. Det understrekes at det ledende hensynet skal være at det ikke skal gjennomføres flere, eller mer omfattende, restriksjoner enn strengt nødvendig av hensyn til etterforskningen. Det er ikke adgang til å ta hensyn til mulig økt «samarbeidsvilje», bedre «konsentrasjon om saken» eller lignende. Riksadvokaten opplyser at han vil følge utviklingen på området nøye, og at det samme forventes fra statsadvokatene og politimestrene.

Det bør også nevnes at Høyesterett i en kjennelse fra 9. november 1999 har uttalt at det er grunn til å følge en restriktiv praksis når det gjelder langvarig varetektsfengsling med restriksjoner som innebærer isolasjon, og at det ved begjæring om forlengelse av slik varetektsfengsling bør legges fram en utredning av den siktedes situasjon og konkrete muligheter for lettelse i restriksjonene.

Et problem har vært at man har savnet tilstrekkelig statistisk materiale om varetektssituasjonen i Norge. Justisdepartementet er nå i ferd med å utarbeide statistikk som gir informasjon blant annet om varigheten av varetektsopphold og om bruk av restriksjoner. Dette statistiske materialet øker Justisdepartementets mulighet til å følge opp ulike sider ved bruken av varetekt.

Torturkomiteen påpekte etter sitt besøk i 1999 også at det var et forbedringspotensial når det gjaldt pågrepne personers adgang til å underrette pårørende og advokat. Riksadvokaten har på denne bakgrunnen sendt ut et brev 10. november 1999 med retningslinjer for dette.

Etter sitt besøk i 1997 uttrykte Den europeiske torturkomité bekymring over omfanget av bruk av politiarrest overfor varetektsinnsatte. Også Sivilembudsmannen har vært opptatt av dette. Fengselsstyret fastsatte i brev av 2. desember 1997 til fengselsdirektørene at varetektsinnsatte skulle overføres fra politiarresten til fengselsanstalt innen 24 timer etter at det forelå fengselskjennelse. Ved avslutningen av sitt besøk i 1999 uttrykte Torturkomiteen at den var positiv til utviklingen på dette punktet.

Tiltak

- Regjeringen vil foreta fortløpende evaluering av situasjonen for de varetektsfengslede, spesielt de som er underlagt restriksjoner. Det vil blant annet bli vurdert om det er behov for ytterligere tiltak for å øke politiets oppmerksomhet omkring spørsmålene og forbedre samarbeidet mellom politiet og fengselsvesenet. Det vil også bli vurdert om det er behov for lovendringer.
- Regjeringen vil utarbeide et informasjonshefte om rettighetene til personer som er pågrepet av politiet. Heftet vil bli oversatt til de mest aktuelle språk, og skal rutinemessig deles ut til alle som pågripes.

4.6.6 Sosial- og helseomsorg

Helsetjenesten forvalter store verdier både i økonomisk og etisk forstand. Lovgivningen og de øvrige strukturelle forholdene som ligger til grunn for den offentlige helsetjenesten, har som overordnet mål å sikre et likeverdig og faglig forsvarlig helsetjenestetilbud til alle i Norge uavhengig av kjønn, alder, sykdomstype, bosted og inntekt. Dette er i samsvar med sentrale menneskerettighetsprinsipper og er derfor lagt til grunn for det omfattende lovendringsarbeidet som nå er i ferd med å bli fullført. Prinsippene blir også vektlagt i det videre arbeidet med utarbeidelse av forskrifter til de nye lovene.

Prinsippene bli vektlagt på samme måte når de øvrige strukturendringene i helsesektoren skal evalueres. Dette gjelder ikke minst oppfølgingen av innsatsstyrt finansiering for sykehusene og fastlegeordningen. Disse reformene inneholder vesentlige elementer av markedsmekanismer der det er overmåte viktig å sikre at rammebetingelsene er slik at uønskede vridningseffekter tidlig blir identifisert og korrigert.

Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om verdigrunnlaget for den norske helsetjenesten i desember 1999. Prioriteringene i den norske helsetjenesten skjer i samsvar med det som er politisk vedtatt og faglig forsvarlig. Prioriteringsspørsmål kan også reise menneskerettighetsspørsmål, fordi det å gi noen prioritet betyr at andre må stille bak i køen i situasjoner der pasientene konkurrerer om knappe ressurser. Knapphet på ressurser vil sannsynligvis alltid forekomme i helsesektoren. En forutsigbarhet og forsvarlighet i prioriteringsprosessene er derfor nødvendig for å sikre at menneskerettighetsgrunnlaget for helsetjenestetilbudet blir ivaretatt.

Departementet vil innarbeide arbeidsrutiner som sikrer at rammer, retningslinjer, planer og kvalitetssikringsnormer for rehabiliteringsfeltet utarbeides i tråd med intensjonene i, og med referanse til, menneskerettighetskonvensjonene.

Det er grunn til å anta at det fremdeles gjenstår en del arbeid før helsetjenestetilbudet i Norge er likeverdig og faglig forsvarlig i forhold til alle grupper i befolkningen. Det er påpekt at utviklingshemmede ikke får samme helsetjenestetilbud som andre, og at de forskjellsbehandles i forhold til alder.

Det store ansvaret kommunene er pålagt når det gjelder å yte personlige helse- og omsorgstjenester til befolkningen, har gjort det nødvendig å utforme helse- og sosialsektoren mest mulig effektivt og hensiktsmessig. I noen kommuner har en også gått relativt langt i å samle omsorgstjenestene for ulike grupper av brukere, ved å samlokalisere såkalte omsorgsboliger i større sentre. Dette kan i neste omgang komme i konflikt med brukernes interesser i valg av bosted.

Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålene om graden av og formen for samordning av omsorgstjenestene i kommunene. Det vil skje ved fremlegging av en stortingsmelding om holdninger og kvalitet i de kommunale omsorgstjenestene i desember 1999 og en stortingsmelding om toårs statusgjennomgang av handlingsplanen for eldreomsorgen. Regjeringen vil se nærmere på helsetjenestetilbudet i forhold til enkelte grupper av kronisk syke og funksjonshemmede for å sikre at menneskerettighetsgrunnlaget for helsetjenestetilbudet blir ivaretatt.

a) Bruk av tvang i psykiatrien

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3 slår fast at ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forbudet i artikkel 3 har stor betydning i en menneskerettslig vurdering av forholdene for pasienter under tvungent psykisk helsevern. Etter Den europeiske menneskerettighetsdomstols praksis innebærer umenneskelig behandling eller straff at den personen det dreier seg om, blir utsatt for tiltak som fører til urettmessig og sterk fysisk eller psykisk lidelse. Artikkel 3 setter ikke forbud mot ethvert ubehag ved behandling uten eget samtykke, men forbyr å påføre lidelser som ikke kan lindres uten at det begrunnes i helt nødvendige medisinske tiltak. Under arbeidet med ny lov om psykisk helsevern er det foretatt en vurdering av de enkelte bestemmelsene i forhold til menneskerettighetene, herunder artikkel 3. I tillegg til å sette snevre grenser for adgangen til tvangstiltak inneholder forslaget også generelle bestemmelser om blant annet krav til behandling og omsorg i det psykiske helsevernet og om at restriksjoner og tvang skal innskrenkes til det strengt nødvendige.

Regjeringen er bekymret over den forholdsvis omfattende bruken av tvang i norsk psykiatri. Reduksjon i bruken av tvang i psykiatrien er derfor et viktig mål for Regjeringen. Dette er også blant annet bakgrunnen for den opptrappingsplanen Regjeringen la frem våren 1998 (St.prp. nr. 63 (1997-98)).

Et viktig tiltak i opptrappingsplanen for psykiatrien er å sette kommunene i stand til å ta bedre hånd om, og yte hjelp til, mennesker med psykiske lidelser. Dette gjelder på to plan:

- Kommunene skal være i stand til å ta imot pasienter som er ferdigbehandlet av spesialisthelsetjenesten. På denne måten får en lettere frigjort behandlingsplasser til mennesker med behov for spesialisert behandling.
- Kommunene skal raskere kunne fange opp mennesker med psykiske lidelser, og på et tidlig tidspunkt kunne sette inn hjelpetiltak.

Opptrappingsplanen er en erkjennelse av at psykiatrien gjennom mange år har vært en forsømt del av norsk helsevesen. Det er en klar målsetting at de strukturendringene og den ressursøkningen som nå tilføres dette feltet, også vil føre til at behovet for bruk av tvang reduseres. Dette vil også bli vurdert gjennom den evalueringsplanen som fortløpende vil vurdere effekten av de ulike tiltakene.

Et annet tiltak er den bedringen av rettssikkerheten for pasienter under psykisk helsevern som følger av lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern av 2. juli 1999 nr. 62. Formålet med den nye loven skal være å sikre at etablering og gjennomføring av psykisk helsevern skjer på en forsvarlig måte og i overensstemmelse med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Et annet formål er å sikre at de tiltakene som er beskrevet i lovene, tar utgangspunkt i pasientens behov og respekten for menneskeverdet. Det kreves klar hjemmel for restriktive tiltak. I den nye loven om psykisk helsevern reguleres både tiltak som tidligere har vært regulert i forskrifter, og tiltak som tidligere ikke har vært regulert. En innføring av krav om vedtak og klageregler vil medføre økt rettssikkerhet for pasientene.

Tiltak

- Regjeringen vil utarbeide forskrifter til de nye helselovene. Her vil en blant

annet utfylle reglene for bruk av tvang og restriktive tiltak. Målsettingen er at forskriftsarbeidet skal ferdigstilles i begynnelsen av 2001. Når regelverket har trådt i kraft, vil tilsynsmyndighetene bli bedt konkret om å prioritere hvordan det nye regelverket følges og etterleves, og hvordan virkningene er i praksis.

- Regjeringen vil i forbindelse med gjennomføringen av den nye loven om psykisk helsevern sette i verk konkrete evalueringsprosjekter med hensyn til virkningen av regelverket og forholdet til grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og menneskerettighetene.
- Regjeringen vil etablere dialog med det faglige miljøet, tjenestene, fylkeskommunene og brukerne, for å skape felles forståelse for innholdet av tvangsreglene i psykiatrien med sikte på å redusere bruken av tvang.
- Regjeringen vil utarbeide verktøy for sammenlignbar statistikk over bruken av tvang i norsk psykiatri.

b) Behandling av psykotiske innsatte i fengslene

Behandling av psykotiske innsatte skal skje i det psykiske helsevern. Akutt psykisk syke innsatte blir ofte innlagt ved lokale akuttavdelinger. Når disse er ferdigbehandlet av spesialisthelsetjenesten, tilbakeføres de til fengselet. Fengslene er imidlertid ikke utformet eller bemannet på en slik måte at disse menneskene i alle tilfeller kan få en forsvarlig og adekvat oppfølging. Erfaringsmessig kan de ofte bli «svingdørspasienter» mellom fengsel og sykehus. Dette rammer især innsatte som ikke er psykotiske, men som har en grunnleggende, kronisk lidelse eller av andre årsaker ikke er definert som psykotiske. Til tider har fengselsvesenet opplevd at innsatte også med akutte behov har vært nødt til å vente på plass. Den europeiske torturkomité var også opp tatt av dette spørsmålet ved sitt besøk i Norge i 1993. Problemet er dessuten tatt opp av Amnesty International.

Forholdene for psykisk syke innsatte har vært et tilbakevendende problem for fengselsvesenet. Dette gjelder spesielt forholdene for innsatte ved Ila landsfengsel og sikringsanstalt, men problemet er heller ikke ukjent i andre deler av fengselsvesenet. Problemene har vært et resultat av blant annet lang ventetid på innleggelse i psykiatrisk sykehus og tidlig utskrivning tilbake til anstalten, samt et resultat av at selve soningsmiljøet har en ekstra tyngende virkning.

Opprettelse og utbygging av de regionale og fylkeskommunale sikkerhetsavdelingene har ført til at det er blitt noe lettere å få innlagt innsatte som er psykisk syke og i tillegg har stor grad av atferdsavvik. Ved å satse på styrking av kapasiteten i de fylkeskommunale sikkerhetsavdelingene og andre spesialiserte plasser for lengre tids behandling, samt på undervisning av personalet i disse avdelingene, vil innsatte med psykiske lidelser bli innlagt i psykisk helsevern uten for lang ventetid. Det er uverdigg for pasienter å måtte vente på sykehusplass. For anstaltens indre liv skaper dette store problemer, og ikke sjelden må den syke plasseres i sikkerhetscelle for å unngå at han skader seg selv eller andre. Fengselsvesenet har verken lokaler eller personalressurser til å håndtere denne typen problemer på en tilfredsstillende måte.

Justisdepartementet har i mange år utredet ulike tiltak som skal bidra til å etablere et soningsregime som ikke virker sykdomsfrembringende. Det vises her blant annet til den av Stortinget vedtatte «Gråsoneanstalten», som man

valgte ikke å etablere grunnet utviklingen i kriminalomsorgen og helsevesenet. I St.meld. nr. 27 (1997-98) ble det foreslått at det skal opprettes egne ressursavdelinger. Formålet med ressursavdelingene er å ivareta på en bedre måte de særlige behovene til de dårligst fungerende innsatte. Avdelingene tenkes innrettes slik at de lokale behovene avgjør avdelingenes sammensetning og faglige innretning. Dermed styrkes muligheten for differensierte soningstilbud og for å bygge opp kompetanse på forskjellige plan.

Stortinget vedtok i 1997 nye strafferettslige særreaksjoner som skal tre i stedet for sikring. Når reglene om de nye særreaksjonene trer i kraft, vil lovbrutere som var psykotiske i gjerningsøyeblikket og som i dag ville blitt idømt sikring, kunne dømmes til overføring til tvungent psykisk helsevern såfremt lovens vilkår er oppfylt. Tilregnelige, men særlig farlige lovbrutere, som i dag ville fått straff og sikring, vil - hvis lovens strenge vilkår er oppfylt - kunne dømmes til forvaring. Forvaring er en tidsubestemt straff, som sones i en særlig anstalt under fengselsvesenet. Tankegangen er at vanlig straff ikke er tilstrekkelig for å beskytte samfunnet mot nye alvorlige lovbrudd. Det er derfor nødvendig med særlige forholdsregler som varer så lenge faren for nye lovbrudd består.

Tiltak

- Regjeringen vil i 2000 fremme en odelstingsproposisjon med forslag om ikrafttredelse av særreaksjonsreformen.
- Regjeringen vil styrke fengselsvesenets tilbud. Innsatsen vil i hovedsak bli satt inn på to hovedområder.
 - I forbindelse med forberedelsen til den nye særreaksjonen forvaring planlegges det at flere avdelinger ved Ila landsfengsel og sikringsanstalt styrkes. Disse skal ha en annen organisering, færre innsatte, større arealer, større personaltetthet og bedret aktivitetstilbud enn dagens avdelinger. Forholdene skal legges til rette for at innsatte med karakteravvik skal gis et adekvat tilbud som skal hindre utvikling av psykiske lidelser. I St.prp. nr. 1 (1999-2000) er det av denne grunn foreslått en startbevilgning til aktivitetsbygg på Ila landsfengsel og sikringsanstalt.
 - Det er gjennomført et forprosjekt med henblikk på å etablere en ressursavdeling ved Trondheim kretsfengsel. Planene for en slik avdeling er ferdig prosjektert. Fra det blir gitt byggstartbevilgning vil den første ressursavdelingen kunne åpne i løpet av to år. Regjeringen mener at det bør etableres flere slike ressursavdelinger. Fengselsvesenet er i øyeblikket under omorganisering og det vil i den forbindelsen bli vurdert om det skal opprettes ressursavdelinger i alle regioner.
- Regjeringen vil styrke det psykiske helsevernet. Utbyggingen av tjenestetilbudet i det psykiske helsevernet som skal skje gjennom Opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006, vil også medføre at behandlingstilbudet til innsatte med psykiske lidelser blir vesentlig styrket.

c) Bruk av tvang ved behandling av rusmiddelmisbrukere

Bruk av tvang ved behandling av rusmiddelmisbrukere er i noen grad omstridt, og det har over lengre tid pågått et arbeid med å legge forholdene til

rette for at bestemmelsene i lov om sosiale tjenester 13. desember 1991 nr. 81 om slik tvangsbruk skal kunne benyttes i samsvar med lovens forutsetninger. I arbeidet er det lagt stor vekt på hensynet til rusmiddelmisbrukernes rettssikkerhet og forholdet til menneskerettighetene.

I denne sammenhengen vurderer Regjeringen endring av kapittel 5 i forskrift til lov om sosiale tjenester. Forskriften omhandler beboernes rettigheter og bruk av tvang i institusjoner for omsorg for og behandling av rusmiddelmisbrukere. Det er foreslått endringer og presiseringer som tar sikte på å klargjøre reglene for bruk av tvang og bedre beboernes rettssikkerhet, blant annet ved å gi regler om saksbehandling.

d) Pasientrettigheter

Lov om pasientrettigheter av 2. juli 1999 nr. 63 (pasientrettighetsloven) er en del av en pakke av fire lovforslag, der lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern, lov om helsepersonell og lov om spesialisthelsetjenesten med mer er de tre andre. Lovene ble med enkelte endringer vedtatt våren 1999. Det tas sikte på at pasientrettighetsloven skal tre i kraft i løpet av 2000, og at de andre lovene trer i kraft ved årsskiftet 2000/2001.

Formålet med de nye lovene er i korte trekk å fremme en helse- og velferdspolitikkk bygd på respekten for menneskeverdet, rettferdig fordeling av rettigheter og plikter, likeverd og lik tilgjengelighet av tjenester og en styrket rettsstilling for den som trenger tjenestene. Pasientrettighetsloven skal bidra til å sikre pasientens rettslige stilling og gi et sterkere fokus på pasienten. Den skal bidra til å sikre lik tilgang på helsetjenester av god kvalitet for hele befolkningen, fremme tillitsforholdet mellom pasient og helsetjenesten og ivareta respekten for menneskeverd og integritet.

Lovfesting av rettigheter er et viktig virkemiddel for å ivareta pasientenes rettssikkerhet. Pasientrettighetsloven innebærer derfor virkemidler som gir rett til helsehjelp, som ytelser eller tjenester, og rettigheter man får når helsehjelp tilbys eller ytes, som for eksempel klageregler. Sentralt er bestemmelser som gir tilgang til helsetjenester. Dette gjelder rett til nødvendig helsehjelp, rett til vurdering av spesialisthelsetjenesten, rett til fornyet vurdering av spesialisthelsetjenesten, rett til fritt sykehusvalg, og rett til individuell plan. Andre sentrale rettigheter er rett til medvirkning, rett til informasjon, rett til journalinnsyn, særlige rettigheter for barn, krav om informert samtykke, rett til å avslutte behandling, klageregler og etablering av pasientombud.

e) Utmåling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter slår fast at alle har rett til tilfredsstillende levestandard (artikkel 11) og sosial trygghet (artikkel 9). Ifølge Voksensåsenerklæringen vil Regjeringen arbeide for å bedre situasjonen for personer som lever av sosial- og trygdeytelser. På denne bakgrunnen sendte Regjeringen i desember 1998 ut nye retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad. Disse inneholder en nærmere presisering av innholdet i lovens livsoppholdsbegrep, og er en klargjøring av hvilke grunnleggende behov (mat, klær, strøm, bolig med videre) som skal være ivaretatt for å sikre et forsvarlig livsopphold. Retningslinjene er veiledende i forhold til hvilke behov og utgifter den sosiale stønaden skal dekke, men gir ingen anvis-

ning for kommunene med hensyn til hvilket stønadsnivå(beløp) hjelpen bør ligge på.

I St.meld. nr. 50 (1998-99) Om fordeling av inntekt og levekår i Norge varslet Regjeringen at den går inn for at det skal utarbeides veiledende statlige normer for utgifter til livsopphold. Slike normer vil skape et felles utgangspunkt for kommunenes saksbehandling og vil bidra til å minske tilfeldige forskjeller i stønadsnivået mellom kommuner. Dette har med likebehandling å gjøre. Statlige normer kan også gi kommunene et signal om en tilrådelig nedre grense for stønadsnivået, og frigjøre tid til mer aktiv oppfølging av den enkelte sosialhjelpsmottaker. Dagens individbaserte system vil fortsatt ligge fast. De statlige, veiledende normene blir ikke bindende for den enkelte kommune. Den konkrete utformingen av det normerte systemet skjer i forbindelse med revisjonen av hovedrundskrivet til sosialtjenesteloven, som nå er i gang. Regjeringen tar sikte på å gjøre normene gjeldende fra 2001.

Tiltak

- Regjeringen ønsker å styrke veiledning og opplæring i bruk av vilkår med sikte på å styrke rettssikkerheten for den enkelte, og stimulere til økt bruk av vilkår med sikte på at flere sosialhjelpsmottakere blir aktivisert og på sikt selvhjulpne.

f) Saksbehandlingstid i trygdesaker

Regjeringen legger til grunn at den norske trygdelovgivningen oppfyller de forpliktelsene som følger av internasjonale menneskerettighetsinstrumenter som Norge er bundet av. Folketrygden er i dag den viktigste trygdeordningen i Norge og vårt viktigste middel til sosial trygghet og omfordeling.

Trygdeetatens grunnleggende oppgave er å sikre rett og rettidig tildeling og utmåling av ytelser. Det er godt grunnlag for å hevde at etaten i de aller fleste tilfeller oppfyller denne målsettingen. Innsatsen blir, og vil fortsatt bli, rettet mot de områdene der det på bakgrunn av undersøkelser, statistikk og analyser er fare for forskjellsbehandling, feil eller annen kvalitetssvikt.

Sentralt i arbeidet for brukerorientert tjenesteyting står etatens serviceerklæringer. En serviceerklæring innebærer at etaten gir uttrykk for hva brukerne kan forvente når det gjelder svartider og tilgjengelighet, slik at den må stå til rette overfor brukerne i den grad de forpliktelsene og kvalitetsmålene som fremgår av erklæringen, ikke blir oppfylt. Brukerrepresentantene og deres organisasjoner er trukket aktivt inn i arbeidet med å utvikle erklæringene. Erklæringene er ikke juridisk bindende.

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på at hele trygdeetaten i alle landets fylker skal være omfattet av ordningen med serviceerklæringer innen utgangen av 2000.
- Regjeringen vil arbeide for å redusere uproduktiv ventetid i Trygdeetaten, særlig på saksområder der flere skal samvirke i saksbehandlingen, eller der trygdeetaten må innhente uttalelser eller dokumentasjon fra andre. Trygdeetaten har i de senere årene satset på å redusere svartidene ved fjerning av de eldste sakene og reduksjon av normal saksbehandlingstid.

«Prosjekt kortere svartider i hele etaten» ble satt i gang i første kvartal i 1998 med systematisk resultatoppfølging og rutineforbedringer. Tiltakene har blant annet resultert i en kraftig reduksjon av restansemengden.

- Regjeringen vil arbeide for at ventetiden skal ned når det gjelder utlån av hjelpemidler til funksjonshemmede fra hjelpemiddelsentralene. Det arbeides også for tiden med beredskapstiltak utenom ordinær åpningstid for dem som er helt avhengig av hjelpemidlene sine, og for at hjelpemidlene til enhver tid fungerer som de skal.
- Regjeringen vil arbeide for ytterligere reduksjon i saksbehandlingstiden av trygdesaker ved Trygderetten. Saksbehandlingstiden har blitt kraftig redusert i de senere årene. For 1999 er det satt klare mål om ytterligere forbedringer. I tillegg skal det iverksettes tiltak for kvalitetssikring og enhetlig praksis.

4.6.7 Funksjonshemmede

Med bakgrunn i FNs tiår for funksjonshemmede ble FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming vedtatt av Generalforsamlingen 20. desember 1993. Norge deltok aktivt i utarbeidelsen av standardreglene. Funksjonshemmede er ikke spesifikt omtalt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene, men barn med funksjonshemming gis særskilt beskyttelse etter Barnekonvensjonen artikkel 23. Funksjonshemmede har det samme menneskerettighetsvernet som alle mennesker, men det er likevel betydningsfullt at funksjonshemmedes rettigheter uttrykkelig anerkjennes i sluttokumentene fra Verdenskonferansen for menneskerettigheter i 1993 og i FNs standardregler.

FNs generalforsamling har anmodet medlemsstatene om å anvende standardreglene ved utformingen av nasjonale programmer for funksjonshemmede. St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplanen for funksjonshemmede 1998-2001 er en oppfølging av denne anmodningen og Voksenåsen erklæringen, der det heter at Regjeringen vil arbeide for å styrke funksjonshemmedes rettigheter. Stortingsmeldingen fokuserer på tiltak på områdene tilgjengelighet, samfunnsplanlegging og brukervedvirkning, rettigheter og yrkesaktivitet. Handlingsplanen omfatter til sammen 161 tiltak fordelt på 10 departementer. Tiltakene har som siktemål å bedre forholdene for funksjonshemmede.

a) Funksjonshemmedes rettigheter

Som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 8 (1998-99) nedsatte Regjeringen våren 1999 et offentlig utvalg for å se på funksjonshemmedes rettigheter i en større sammenheng og vurdere ulike strategier og virkemidler for å bedre deltakelse og likestilling for funksjonshemmede i det norske samfunnet. Utvalget skal avgi sin rapport i 2000.

Utvalget skal beskrive de strukturelle og institusjonelle rammene som funksjonshemmede møter på ulike områder og i ulike faser i livet. Utvalget skal også gjennomgå norsk lovgivning og internasjonale forpliktelser for å skaffe oversikt over i hvor stor grad og på hvilken måte det er tatt hensyn til funksjonshemmedes situasjon og behov.

Arbeidet vil legge til grunn FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming, der det blant annet heter i regel 15 at sta-

tene har ansvar for å utarbeide rettslig hjemmel for tiltak som tar sikte på å gjennomføre full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede.

Tiltak

- Regjeringen vil på grunnlag av utvalgsarbeidet blant annet vurdere om funksjonshemmedes rettigheter er godt nok tatt vare på, og om rettighetslovgivning kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å nå målet om full deltakelse og likestilling.

b) Brukerstyrt personlig assistanse

Sterkt funksjonshemmede har stort behov for regularitet og fleksibilitet i tjenestetilbudet for å kunne delta i samfunnslivet, for å få utdanning, fritidstilbud og arbeid. Det har vist seg vanskelig for de tradisjonelle hjemmetjenestene å tilpasse seg et tidsskjema som gjør dette mulig. Det er årsaken til at Sosial- og helsedepartementet i 1994 satte i gang en stimuleringsordning for de kommunene som gir tilbud om brukerstyrt personlig assistanse. Det som særpreger tjenesten, er at brukeren - gjennom blant annet å ha arbeidslederrollen - påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Dette gir større uavhengighet og valgfrihet for brukeren. For at brukeren skal få best mulig nytte av ordningen, blir det organisert arbeidslederkurs.

Regjeringen fremmet 29. oktober 1999 en lovproposisjon om endring i loven om sosiale tjenester som innebærer at kommunene får plikt til å etablere ordningen med brukerstyrt personlig assistent som en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet.

c) Enkelte personer med psykisk utviklingshemming

Nytt regelverk i lov om sosiale tjenester, kapittel 6 A «Rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt m.v. overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming», ble iverksatt 1. januar 1999.

Loven har som mål å bedre rettssikkerheten til en liten gruppe personer med psykisk utviklingshemming som utsetter seg selv eller andre for alvorlig skade. Loven setter strenge krav til forebyggende arbeid, til hvilke situasjoner det kan anvendes tvang, og til saksbehandlingsregler for å sikre grundig utredning og klagemuligheter.

Praktiseringen av lovverket vil bli nøye fulgt av statlige tilsynsmuligheter og en særskilt rådgivende gruppe, noe som blant annet innebærer en kontinuerlig evaluering. Gruppen har representanter for behandlings- og opplæringsmiljøer, personer med juridisk og menneskerettslig bakgrunn og fra brukerorganisasjonene.

Regjeringen har satt i gang et større forskningsprosjekt ved Nordlandsforskning, som skal evaluere praktiseringen av loven, og et prosjekt ved Universitetet i Oslo for å fremskaffe kunnskap om behandlingsmetoder. Et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og Høgskolen i Sør-Trøndelag samler erfaring om kompetansebygging og holdninger blant personell samt innhold og metoder i vernepleierutdanningen. Regjeringen vil følge nøye med i hvordan det nye regelverket i lov om sosiale tjenester blir praktisert, gjen-

nom mer kontakt med både den rådgivende gruppen og fylkesmannembetene.

d) Levekår for funksjonshemmede

Regjeringen har som mål å bedre levekårene for svake grupper. Her er funksjonshemmede blant de viktigste. I St.meld. nr. 50 (1998-99) pekes det på at blant uføre og funksjonshemmede er det særlig de yngre og de som har forsørgeransvar, som har vanskelige levekår. En undersøkelse av levekår og livskvalitet hos mennesker med ulike funksjonshemminger viser at funksjonshemmede er mindre fornøyd enn folk ellers på områdene utdanning, arbeid og økonomi. Bruken av sosialhjelp for disse gruppene er også relativt høy sammenlignet med resten av befolkningen. Hovedproblemet for unge uføre og uføre som forsørger barn, er primært svekket helse som fører til lav yrkesdeltakelse og dermed relativt lav inntekt. Lav inntekt i en tidlig fase i livet uten særlig utsikt til videre yrkesdeltakelse fører til økonomiske problemer.

Lavere utdanning kan redusere mulighetene for arbeid. Funksjonshemmede har gjennomgående lavere utdanning enn befolkningen for øvrig. Ulikhetene i utdanningsnivå mellom funksjonshemmede og befolkningen for øvrig er størst når det gjelder utdanning på universitets- og høgskolenivå. I tillegg til at helse setter grenser for funksjonshemmede, kan mangel på tilrettelegging og sosiale faktorer være noe av forklaringen på denne ulikheten.

I 1995 gjorde Statistisk sentralbyrå en undersøkelse om mottakere av grunnstønad. Analysen viste at det blant mottakere av grunnstønad var mer enn 10 pst. som hadde mye dårligere levekår enn andre. For å skaffe frem bedre datagrunnlag om denne gruppen tok Sosial- og helsedepartementet i 1998 initiativ til en ny og svært omfattende undersøkelse om grunnstønadmottakere. Blant annet er det viktig å kartlegge hvilke utgifter denne gruppen har som følge av sin funksjonshemming.

Tiltak

- Regjeringen vil se nærmere på funksjonshemmedes muligheter for høyere utdanning og behov for en tettere koordinering mellom berørte departementer og har for dette formålet satt ned en egen arbeidsgruppe under statssekretærutvalget for den samlede politikken for funksjonshemmede.
- Regjeringen vil, som ledd i arbeidet med å utvikle mer treffiske tiltak for grunnstønadmottakere med de dårligste levekårene, etablere et prosjekt i samarbeid med Oslo kommune for å kartlegge mangler ved nåværende ordninger og tjenester.

e) Seksuelle overgrep mot funksjonshemmede barn

Blant de aller mest sårbare gruppene i samfunnet er funksjonshemmede barn. Seksuelle overgrep mot disse vil ramme særlig hardt. Det er derfor et mål for Regjeringen å styrke kunnskapen om hvordan seksuelle overgrep mot funksjonshemmede barn kan oppdages, hva en bør gjøre når mistanke oppstår, og ikke minst hvordan en kan forebygge seksuelle overgrep. Målgruppen for en slik kunnskapssatsing er foreldre, pedagoger, helsepersonell og andre omsorgspersoner som er i kontakt med funksjonshemmede barn.

Tiltak

- Regjeringen vil i løpet av 2000 utarbeide en fagbok som sammenfatter nyere kunnskap og erfaringer på området.
- Regjeringen vil innen 2001 ta initiativ til å få utarbeidet og iverksatt en kompetanseplan.

f) Handlingsplanen for sysselsetting av funksjonshemmede

Det er Regjeringens mål at flest mulig funksjonshemmede skal ha mulighet til å delta i arbeidslivet. Arbeidslivet er en av de viktigste inngangsportene til deltakelse i samfunnslivet. Arbeid gir tilhørighet i et fellesskap og sosialt miljø og har stor betydning for den enkeltes inntekt og levekår. Funksjonshemmede utgjør dessuten en viktig arbeidskraftsressurs som det er viktig å få mobilisert.

Regjeringen har satt særskilt fokus på funksjonshemmede og arbeid ved at en egen handlingsplan for økt yrkesaktivitet blant funksjonshemmede inngår i St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001. Det rapporteres om oppfølging av planen i de årlige budsjettproposisjonene.

En hovedlinje i handlingsplanen er å innrette arbeidslivet slik at funksjonshemming ikke nødvendigvis fører til yrkeshemming. En annen hovedlinje er forebygging for å hindre at yrkeshemming utvikles. Det er også sentralt å bistå yrkeshemmede slik at de kan komme tilbake i arbeid eller eventuelt komme inn i arbeid dersom de er nykommere på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedsmyndighetenes innsats er særlig konsentrert rundt dette punktet.

Regjeringen legger den aktive arbeidsmarkedspolitikken, som inkluderer informasjon, veiledning, avklarings- og formidlingsbistand samt arbeidsmarkedstiltak, til grunn for å oppnå dette.

Yrkeshemmede vil som oftest trenge mer bistand fra arbeidsmarkedsetaten for å komme i arbeid enn ordinære arbeidssøkere. Som et resultat av dette satser Regjeringen sterkt på at arbeidsmarkedsetaten skal ha et bredt tilbud av tjenester spesielt for yrkeshemmede arbeidssøkere, og vil sette av midler på de neste statsbudsjettene.

I tillegg til arbeidsmarkedsetatens ordinære virksomhet er det lagt opp til en del konkrete tiltak i handlingsplanen. Tiltakene vil i omfang utgjøre en liten del av totalinnsatsen, men tiltakene skal fange opp sider ved innsatsen som skal forbedres og legge grunnlag for riktige kvalitative endringer. Ett av tiltakene er kartlegging og utbedringstiltak av den fysiske tilgjengeligheten ved arbeidskontorene og andre serviceenheter. Det er også lagt opp til konkrete tiltak som skal bedre arbeidet med yrkeshemmede arbeidssøkere i etaten.

g) Dementes rettssikkerhet

Sykdommen demens kjennetegnes av en gradvis svikt av intellektuelle, følelsesmessige og motoriske funksjoner, slik at personen gradvis mister evnen til å ta vare på seg selv og til å samtykke i viktige avgjørelser som tas om deres livssituasjon. Det oppstår en konflikt mellom personens behov for hjelp og tjenesteyternes hjelpeplikt på den ene siden og hensynet til personens integritet og selvbestemmelse på den andre.

Dementes rettssikkerhet har nær sammenheng med den kommunale ressurssituasjonen, både tilgangen til kvalifisert personale og tilrettelegging av miljø og rutiner. Tiltakene må derfor ha tjenesteytingen og utviklingen av denne som hovedfokus.

Tiltak

- Regjeringen vil utrede om det er behov for endringer i regelverket for tjenesteyting til demente.
- Regjeringen vil fortsette å utrede av spørsmålene knyttet til økt rettssikkerhet og innføring av begrensninger i adgangen til å gripe inn overfor demente uten deres samtykke, og eventuelt fremme forslag til rettslig regulering av disse spørsmålene.

4.6.8 Barn

FNs barnekonvensjon er et viktig virkemiddel i arbeidet med å følge opp barns rettigheter i Norge - gjennom lovgivning, tiltak og ordninger - og i Regjeringens internasjonale arbeid. Regjeringen er opptatt av å sikre alle barn og ungdom gode oppvekst- og levekår. Det rettes derfor en særlig innsats inn mot enkelte grupper av barn og ungdom. Dette gjelder blant annet barn og ungdom fra nasjonale minoriteter, barn og ungdom med innvandrere eller flyktningbakgrunn, utsatte grupper, herunder barn og ungdom som er under barneverntiltak.

Regjeringen er også opptatt av å sikre at barn og ungdom blir hørt i forbindelse med tiltak innenfor hjelpeapparatet og i barnefordelingssaker. Et viktig satsingsområde er styrking av barns og ungdoms deltakelse, medvirkning og innflytelse i utviklingen av samfunnet. Regjeringen er videre opptatt av å styrke barns og ungdoms rettigheter, behov og interesser på medieområdet, og sikre dem mot skadelig reklame og kommersialisering. Arbeid for å hindre seksuell utnytting av barn har en særskilt oppmerksomhet. Målet er å bidra til å hindre alle former for seksuell utnytting av barn, bidra til at slik utnytting avdekkes, og til at barn og ungdom får nødvendig hjelp og støtte. Det er også et viktig mål å forebygge at ungdom utsettes for tvangsekteskap.

Regjeringen har som mål å skape en trygg økonomisk og sosial situasjon for barnefamiliene. Dette inkluderer gode økonomiske støtteordninger og trygge omsorgsløsninger. Det er også et viktig mål å sikre fedres deltakelse i barneomsorgen. Regjeringen er videre opptatt av å bedre barnas situasjon etter samlivsbrudd mellom foreldrene, og å styrke barns rett til å vite om sitt biologiske opphav.

a) Barn og medvirkning

Barnekonvensjonens bestemmelser i artiklene 12, 13 og 15 om medbestemmelsesrett, ytringsfrihet, og organisasjonsfrihet tilsier at barn og ungdom bør få større innflytelse i dagens samfunn, særlig på felt som berører deres egen hverdag. Politisk deltakelse og innflytelse er fundamentet for respekt og forståelse for de demokratiske beslutningene som fattes, like mye som det er en forutsetning for mest mulig treffsikre beslutninger. Engasjement i ung alder øker sannsynligheten for engasjement senere i livsløpet. Det er derfor et sen-

tralt mål i dagens samfunn å øke barns og ungdoms politiske deltakelse og medvirkning i plan- og beslutningsprosesser.

Regjeringen har nylig opprettet et Ungdommens Demokratiforum. Forumet skal stimulere til kontinuerlig debatt om hvordan barns og unges deltakelse og innflytelse i samfunnsutviklingen kan styrkes. Forumet skal komme med forslag som kan være med på å styrke ungdoms deltakelse og engasjement - både i demokratiske prosesser og politiske systemer. Forumet skal også kunne komme med forslag til hvordan det kan legges til rette for økt medvirkning og innflytelse fra barn og ungdom innenfor ulike arenaer (som for eksempel skole, fritid og nærmiljø) og innenfor plan- og beslutningsprosesser på ulike forvaltningsnivåer. Ungdommens Demokratiforum startet opp i 1999 og skal virke i en prøveperiode på to år. I løpet av denne tiden skal forumet selv komme med forslag til hvordan arbeidet kan følges opp på mer permanent basis.

For å sikre barns og ungdoms medvirkning og innflytelse lokalt er det viktig at både barna selv og lokale myndigheter gjøres tilstrekkelig kjent med Barnekonvensjonens bestemmelser. Gjennom den nye læreplanen for skolen (Reform 97) er det obligatorisk å gi barna informasjon om Barnekonvensjonen som et element i undervisningen. Det er gitt midler til diverse informasjonstiltak, og Barnekonvensjonen er trykt og utgitt i kortversjon og plakat på de viktigste innvandrerspråkene, på nynorsk og bokmål.

Landsrådet for Norske Barne- og Ungdomsorganisasjoner (LNU) fikk midler til prosjektet «Barnehøring '98», der barna selv blant annet rettet spørsmål til en rekke ministere og andre voksne om oppfølging av Barnekonvensjonen. I forbindelse med feiringen av Barnekonvensjonens 10-årsjubileum høsten 1999 ble det igangsatt et nytt prosjekt, «Barn i Fokus». Formålet med prosjektet er å sette i gang en prosess som styrker barns og unges medvirkning og øker deres kjennskap til egne rettigheter. Prosjektet skal gi ideer og veiledning i hvordan denne prosessen kan settes i gang lokalt. Prosjektet administreres av LNU.

Tiltak

- Regjeringen vil følge opp satsingen på prosjektet «Barn i Fokus» for å bidra til å øke barns og unges aktivitet og engasjement i sin egen hverdag.

b) Barns rett til å bli hørt

Lov om barn og foreldre (lov av 8. april 1981 nr. 7) har regler som sikrer at barn skal få si sin mening før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet. Hvis barnet er over 12 år, skal barnets egen oppfatning tillegges vekt. Barn på 15 år og mer kan selv treffe avgjørelser på en del områder. I tilfeller av samlivsbrudd mellom foreldrene skal barn som har fylt 12 år, få si sin mening i saker om hvem av foreldrene barnet skal bo hos. Også yngre barn kan høres dersom dette anses hensiktsmessig. Barnet har ikke plikt til å uttale seg, men det barnet eventuelt sier, skal tillegges stor vekt. Barnets rett til å bli hørt ivaretas av foreldrene og avgjørelsesmyndigheten.

Et offentlig oppnevnt utvalg som har utredet hva som kan gjøres for å forbedre saksbehandlingsreglene i barnefordelingssaker, har blant annet foreslått at det i særlige tilfeller skal kunne oppnevnes en egen advokat for barnet

(NOU 1998: 17). Det er foreslått at advokaten skal gi barnet støtte og informasjon, samt ivareta barnets interesser ved å komme med innspill til saksbehandlingen. Advokaten skal også kunne formidle barnets situasjon til foreldrene for om mulig å få dem til å finne en løsning.

Lov om barneverntjenester gir regler for barns rett til selvbestemmelse og medbestemmelse. Ifølge loven skal barnet bli hørt, og barnets mening skal tillegges stadig større vekt i tråd med barnets utviklingsnivå og modning. Vi har imidlertid for lite kunnskap om hvor ofte og på hvilken måte barnevernsmyndighetene snakker med barn og unge som berøres av barnevernstiltak. Det er nødvendig å kartlegge hvilken praksis hjelpeapparatet har, med tanke på å styrke kompetansen når det gjelder samtaler med barn.

I forbindelse med behandlingen av tvangssaker/omsorgsovertakelser i fylkesnemnda er det opprettet en frivillig ordning med barnets talsperson. Hensikten er at barnets mening skal være kjent for beslutningstakerne, og derigjennom styrke barnets rettssikkerhet. Det er nylig foretatt en evaluering av ordningen.

Tiltak

- Regjeringen vil sette i gang et forsknings- og utviklingsprosjekt med tanke på å kartlegge og styrke hjelpeapparatets praksis og kompetanse når det gjelder samtaler med barn.
- Regjeringen vil vurdere eventuelle endringer i ordningen med barnets talsperson i fylkesnemndssaker, på bakgrunn av resultatene av en nylig foretatt evaluering av ordningen.
- Regjeringen vil vurdere forslagene fra utvalget om saksbehandlingsreglene i barnefordelingssaker (NOU 1998: 17).
- Regjeringen vil utarbeide en brosjyre med barn som målgruppe der det blant annet informeres om barnets rett til å bli hørt i barnefordelingssaker.

c) Seksuell utnytting av barn

Barnekonvensjonen gir barn vern mot seksuell utnytting (artikkel 34). Det avdekkes stadig tilfeller der barn utsettes for seksuelle overgrep. Følgene av overgrepene varierer avhengig av mange forhold, blant annet overgrepens art, varighet og barnas forhold til overgriperne. Både for barn som opplever overgrep av sine nærmeste og av kjente personer i sitt nærmiljø, medfører dette store personlige skader. Skadevirkningene vil også være store hvis mindreårige utsettes for overgrep fra fremmede i form av voldtekt eller kjøp av seksuelle tjenester. Det er behov for å styrke behandlingstiltakene for barn som har vært utsatt for overgrep, og det er nødvendig å styrke forebyggende tiltak rettet mot større målgrupper.

Å hindre seksuelle overgrep mot barn er de voksnes ansvar, både av etiske grunner og fordi særlig mindre barn mangler fysiske og mentale forutsetninger for å kunne beskytte seg selv. Forebyggende tiltak må derfor først og fremst rettes mot grupper av voksne og ungdom i slutten av tenårene. I tillegg må barn og ungdom gis informasjon og opplæring om sin rett til beskyttelse mot overgrep, og retten til hjelp dersom overgrep har skjedd.

Barns rettssikkerhet må ivaretas i alle faser av slike saker. Utfordringene på dette området er størst på det internasjonale planet, i og med at relativt

mange land mangler nødvendige lovbestemmelser eller et tilstrekkelig iverksettingsapparat til å sikre barns interesser i slike saker.

Dersom seksuelle overgrep mot barn fotograferes eller filmes og distribueres videre, vil dette ofte medføre tilleggsbelastninger for barna. Tilgjengelig informasjon tyder på at en svært høy andel av barnepornografien som distribueres i Norge, er laget i andre land. Internett er i dag den største kilden for barnepornografi. For pedofile og andre potensielle overgripere bidrar barnepornografien til at oppfatningen av grenser for akseptabel atferd flyttes, og et økende antall overgrep kan bli resultatet. Det er nødvendig å bekjempe barnepornografi mer effektivt gjennom blant annet internasjonalt politisamarbeid og andre tiltak for å hindre slikt misbruk av elektroniske massemedier. Styrking av den internasjonale innsatsen er også nødvendig i forhold til såkalt barnesexturisme, det vil si kjøp av seksuelle tjenester fra mindreårige under opphold i utlandet.

Effektiv innsats mot kommersiell seksuell utnyttning av barn (barnepornografi og barneprostituasjon) forutsetter utstrakt samarbeid og koordinering både mellom ulike offentlige instanser og i forhold til frivillige organisasjoner. På internasjonalt nivå er det i tillegg viktig å styrke samarbeidet slik dette er beskrevet i kapittel 5.9.1 nedenfor.

For å styrke og koordinere bedre den statlige innsatsen mot ulike former for seksuelle overgrep og seksuell utnyttning av barn ble det høsten 1998 opprettet en nettverks- og ressursgruppe. Gruppen består av representanter for politisk ledelse i de berørte departementene, frivillige organisasjoner og faglige ekspertmiljøer.

Tiltak

- Regjeringen vil utarbeide informasjonsmateriell om rutiner ved mistanke om overgrep mot barn fra ansatte i barnevernsinstitusjoner, barnehager og skoler. Materiellet skal gi en oversikt over gjeldende lovverk som regulerer slike saker, og beskrive hvordan slike saker bør håndteres i kommuner og fylkeskommuner.
- Regjeringen vil iverksette den norske oppfølgingsplanen basert på sluttdokumentene fra Verdenskongressen mot kommersiell seksuell utnyttning av barn i Stockholm i 1996. Oppfølgingsplanen (Q-0988) ble utgitt i mai 1999, og inneholder tiltak på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå.

d) Barns rett til å kjenne sitt biologiske opphav

FNs barnekonvensjon artikkel 7(1) gjelder blant annet barnets rett til, så langt det er mulig, å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem. Etter lov om medisinsk bruk av bioteknologi § 2-7 pålegges helsepersonellet å sørge for at sædgivers identitet holdes hemmelig. En sædgiver kan heller ikke gis opplysninger om parets eller barnets identitet. Barn unnfanget gjennom kunstig inseminasjon har derfor ikke mulighet til å søke sin biologiske far.

Norge har tidligere tatt det standpunkt at anonymitetsregelen ikke anses å være i strid med Barnekonvensjonen artikkel 7(1), et syn som blant annet kom til uttrykk i Norges første rapport til FNs barnekomité (1993) - knyttet til den da gjeldende lov om kunstig befruktning § 10.

I Barnekomiteens sjette sesjon, der ovennevnte rapport ble behandlet, ble det reist spørsmål om norsk regelverk på dette punktet. I komiteens merknader til behandlingen av Norges rapport, pkt. C 10, uttales:

«Komiteen merker seg at den politikk parten fører i forbindelse med kunstig inseminasjon, nemlig hemmeligholdelse av sædgiverens identitet, muligens er i strid med konvensjonens bestemmelse om et barns rett til å få kjennskap til sine foreldre.»

I Norges andre rapport om FNs barnekonvensjon (1998) fremholdes at prinsippet om anonymitet i lov om medisinsk bruk av bioteknologi § 2-7 er beholdt etter å ha veid ulike interesser opp mot hverandre.

Tiltak

- Regjeringen vil på ny se på forholdet mellom Barnekonvensjonen artikkel 7(1) og anonymitetsprinsippet for å vurdere om barn unnfanget ved kunstig inseminasjon bør få rett til å vite sitt biologiske opphav. Dette skal gjøres i forbindelse med evaluering av lov om medisinsk bruk av bioteknologi. Evalueringen skal legges frem for Stortinget i form av en stortingsmelding.

e) Bekjempelse av vold og kriminalitet i skolen

Gjennom FNs barnekonvensjon artikkel 19 har Norge forpliktet seg til å treffe alle nødvendige lovgivningsmessige, administrative og sosiale tiltak og opplæringstiltak for å verne barn og unge mot alle former for fysisk eller mental vold, skade eller misbruk. Skolen har derfor et ansvar for å gripe inn når det er fare for slike overgrep i tilknytning til skolens virksomhet.

Regjeringen har satt i verk en rekke tiltak for bekjempelse av vold og kriminalitet slik som støtte til forskningsprogrammer, ungdomstiltak i større bysamfunn og særskilt skolesatsing. I skolene skal det arbeides systematisk for å redusere negativ og antisosial atferd, se generell del av læreplanverkene for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Læreplanverkene legger grunnlag for det daglige, holdningsskapende arbeidet i opplæringen. Det legges vekt på demokratiske arbeidsmåter og opplæring basert på likeverd og medansvar.

Skolemeglingsprogrammet er et samarbeid mellom Justisdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I perioden 1998-2001 vil alle landets grunnskoler og skoler for videregående opplæring få tilbud om kompetanseoppbygging i skolemegling, og vil deretter kunne ta i bruk megling som metode for konfliktløsning i skolen.

SAMTAK er et kompetanseutviklingsprogram for Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og skoleledere som skal bidra til styrking av lærings- og oppvekstmiljøet gjennom systemrettet arbeid i tilknytning til elever med særlige vansker.

Tiltak

- Regjeringen vil sette ned en faggruppe som på forskningsbasert grunnlag skal gå gjennom og vurdere ulike handlingsprogrammer i arbeidet mot

vold, mobbing og annen uønsket atferd i skolen. Med utgangspunkt i en slik gjennomgang foreslås avsatt egne stimuleringsmidler til kommuner og fylkeskommuner med sikte på kompetanseutvikling, utprøving og spredning av programmer som viser positive og lovende resultater.

f) Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet

Barn og ungdom har krav på å vokse opp under trygge og gode betingelser. Dette følger blant annet av Barnekonvensjonen artikkel 19, som gir vern mot «alle former for fysisk eller mental vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting». Barnekonvensjonen artikkel 31 er også sentral i denne sammenhengen, der den slår fast at barn har rett til «hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet».

Som et ledd i arbeidet med å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom har Regjeringen igangsatt et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Målet er å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Å bedre barns og ungdoms muligheter til deltakelse, medvirkning og mestring står sentralt. Samtidig skal innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ungdomsmiljøene styrkes.

Lokal mobilisering og frivillig innsats er viktige stikkord for satsingen. Det er de lokale ideene og initiativene som skal være grunnlaget og utgangspunktet for det arbeidet som skal gjøres. Når det gjelder den lokale innsatsen ble det høsten 1998 satt i gang utviklingsarbeid i ti kommuner. Videre har Landsrådet for Norske Barne- og Ungdomsorganisasjoner (LNU) fått tildelt midler til arbeid og innsats i regi av lokale frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsgrupper i alle kommunene. Gjennom å få til en kobling mellom innsats gjennom kommunen og dens ulike etater, deriblant skolen, foreldrene og barne- og ungdomsgrupper vil en få nyttige erfaringer, som kan danne grunnlag for innsats og arbeid på mer permanent basis i andre kommuner. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal formidles videre. Målet er å få til en samordnet satsing for å bedre oppvekstmiljøet i alle landets kommuner.

Programmet startet i 1998 og vil strekke seg over flere år. Gjennom programmet skal det også gjøres en innsats for å styrke samordningen av den statlige innsatsen for barn og ungdom. Barne- og familiedepartementet koordinerer oppfølgingen av programmet, som gjennomføres i samarbeid med fem andre departementer. Arbeidet blir fulgt opp av statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål.

g) Barn med krigsopplevelser

De bruddene på menneskerettighetene som barn i krig har opplevd, gjør det svært viktig å sikre at barna får sine grunnleggende rettigheter innfridd i det landet de flytter til. Barnekonvensjonen slår i artikkel 39 fast at barn har rett til psykologisk oppfølging og sosial rehabilitering når de har vært utsatt for krig eller væpnede konflikter. Barna har også rett til grunnskoleutdanning.

Norge tar imot barn fra krigsområder. Dette er både flyktninger som kommer sammen med sine foreldre, og det er enslige mindreårige flyktninger som kommer alene eller sammen med slektninger. Barn i krig blir utsatt for

enorme påkjenninger. Ved å se sine foreldre bli drept, ved å være vitne til de grusomste overgrep, påføres barn lidelser som er vanskelig å fatte. Dette krever særlige tiltak.

Det å være i stand til å møte et ungt menneske som har opplevd krig, med forståelse og innlevelse er en stor utfordring for både lærere, ansatte i barnevernet og helse- og sosialpersonell som møter denne gruppen. Denne gruppen barn har ofte mistet tilliten til voksne, både til nære omsorgspersoner og til autoritetspersoner i lokalsamfunnet og samfunnet for øvrig. Arbeidet med å gjenoppbygge barns tro og tillit til voksenverdenen etter kriger er svært viktig.

Tiltak

- Regjeringen vil lage en plan for hjelpeapparatets og asylmottakenes behandling av barn med krigsopplevelser.
- Regjeringen vil tilby foreldreveiledning i asylmottakene.
- Regjeringen vil utarbeide informasjons- og veiledningsmateriell for ansatte i helse- og sosialtjeneste, barnevern, barnehager og skoler om barn med krigsopplevelser.
- Regjeringen vil tilby lærere i grunnskolen og førskolelærere opplæring for å styrke kunnskapene om og for å bedre det pedagogiske og sosiale tilbudet til barn med krigsopplevelser.

h) Barn og medier

Barn og unge har ifølge FNs barnekonvensjon rett til informasjon fra et mangfold av kilder, se artiklene 13 og 17. Mediene har det generelle ansvaret gjennom sin redaksjonelle virksomhet. Det offentlige har imidlertid et ansvar for å styrke og samle offentlig informasjon til barn og unge. Det overordnede målet er å styrke demokratiet i samfunnet. For å ivareta dette ansvaret ønsker Regjeringen å etablere et system for offentlig informasjon til barn og unge på Internett. Informasjonssystemet må brukes av alle departementer og statlige etater for å forbedre og rasjonalisere den direkte informasjonen fra staten til barn og ungdom. Internettbasert informasjon er interaktiv og vil være et betydelig bidrag til å forenkle mulighetene for barns og ungdoms kontakt med myndighetene. Systemet vil derfor gi muligheter for styrking av barns og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet. Det vises ellers til kapittel 5.9.1 nedenfor om «The Oslo Challenge» («Oslo-utfordringen»).

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på å etablere et offentlig internettbasert informasjonssystem med rettighetsinformasjon og annen informasjon av relevans for barn og unge.

4.6.9 Kvinner

FNs kvinnekonvensjon er et viktig redskap i arbeidet for å styrke kvinners menneskerettigheter, og Regjeringen vil i forbindelse med norsk ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs kvinnediskrimineringskonvensjon vurdere hvordan konvensjonen skal innarbeides i lovgivningen (se boks 4.1 ovenfor).

Respekt for grunnleggende menneskerettigheter skal gjelde fullt ut for både kvinner og menn. Regjeringen har som mål å fremme likestilling i arbeidslivet, og å integrere likestillingsperspektivet i all offentlig politikk.

a) Endringer i likestillingsloven

Som ledd i vår egen oppfølging av forpliktelsene til å styrke kvinners rettigheter la Regjeringen høsten 1999 frem et høringsnotat med forslag til endringer i likestillingsloven. Endringsforslagene, blant annet likelønn, kvotering, klagenemndas kompetanse i tariffsaker, erstatning, seksuell trakassering og kjønnsrepresentasjon i styrer, tar sikte på å styrke enkeltpersoners rettigheter i arbeids- og samfunnsliv.

Tiltak

- Regjeringen foreslår at likelønnsbestemmelsen endres slik at arbeidsgivere er pliktig til å fastsette lik lønn på tvers av faggrenser/tariffavtaler dersom arbeidet er av lik verdi. Lovens § 5 har hittil begrenset retten til lik lønn for arbeid av lik verdi til å gjelde lønn for identisk eller i det ytre likt arbeid.
- Regjeringen foreslår at loven åpner for mer radikale former for positiv særbehandling ved opptak til utdanning, for slik å stimulere ytterligere til tiltak som kan bidra til å rette opp kjønnskjevheter i arbeidsmarkedet. Dette vil redusere dagens begrensninger i bruk av positiv særbehandling ved opptak til utdanning, se § 6, tredje ledd.
- Regjeringen foreslår at Klagenemnda for likestilling gis kompetanse til å uttale seg om tariffavtalers lovlighet i forhold til likestillingsloven. Dette kan styrke enkeltpersoners muligheter for en vurdering av tariffavtalenes lovlighet i forhold til likestillingsloven. Nemnda skal ikke gis domsmyndighet, men nemndas uttalelser vil kunne bidra til å rette søkelys mot tariffavtaler som er mangelfulle sett i et likestillingsperspektiv - eller som strider mot likestillingsloven.
- Regjeringen foreslår å innføre objektivt ansvar for arbeidsgivere som bryter lovens bestemmelser om likebehandling ved ansettelser og i ansettelsesforhold. Dette vil erstatte dagens regler om erstatningsansvar for brudd på loven bare ved forsett eller grov uaktsomhet.
- Regjeringen foreslår å lovfeste vern mot seksuell trakassering i likestillingsloven. Dette vil utvide arbeidsmiljølovens pålegg om at arbeidsgivere skal verne ansatte mot trakassering, herunder seksuell trakassering.
- Regjeringen foreslår flere alternative forslag til regler som sikrer en viss minsterepresentasjon av begge kjønn i alle styrer, både i offentlige og private virksomheter. Dette er ledd i Regjeringens mål om å styrke kvinners adgang til og deltakelse i maktstrukturer og beslutningsprosesser på alle samfunnsområder.

b) Likestilling - kunnskapsutvikling

Kunnskapsutvikling og statistikk er et viktig fundament for alt likestillingsarbeid. Kunnskap bidrar til synliggjøring, og danner et legitimt grunnlag for å iverksette tiltak og for ressursbruk. Betydningen av statistikk og kunnskap er gjentatte ganger blitt understreket i menneskerettighetssammenheng, blant annet i Platform for Action fra FNs kvinnekonferanse i Beijing.

Tiltak

- Regjeringen vil initiere og finansiere forskning og utviklingsarbeid på flere områder knyttet til likestilling. Flere nye prosjekter er iverksatt i 1999. Statistisk sentralbyrå har fått i oppdrag å utarbeide en publikasjon med likestillingsstatistikk, som skal oppdateres regelmessig.

c) Vold og seksuelle overgrep mot kvinner og barn - krisesentrenes rolle

Det klareste og mest utvetydige tegn på undertrykking er vold og seksuelle overgrep. Vold og seksuelle overgrep mot kvinner er et stort problem både for samfunnet og for dem det personlig rammer. Det er vanskelig å få kartlagt omfanget av vold og seksuelle overgrep mot kvinner og barn. At det er et omfattende problem, kan man imidlertid lese seg til av blant annet krisesenterstatistikken: I 1998 var 3 888 personer (hvorav 2 229 kvinner og 1 656 barn) på krisesentrene i til sammen 79 585 overnattingsdøgn. På bakgrunn av undersøkelser foretatt av Helsedirektoratet på 80-tallet antar man at om lag 10 000 kvinner hvert år får så alvorlige skader av mishandling at de må oppsøke helsetjenesten.

Da voldsproblematikken kom på dagsordenen, ble tiltakene i første rekke rettet mot ofrene i form av for eksempel krisesentre, incestsentre og voldtektsmottak. Etter hvert har man også fokusert på forebygging av vold gjennom tiltak rettet mot overgriperne, som Alternativ til vold, Institutt for klinisk sexologi og terapi og Sinnemestringsprosjektet ved Regionsykehuset i Trondheim, som delfinansieres av Regjeringen.

Det har vært drevet omfattende forskning på området. Gjennom forskning og systematisering av erfaringer har stadig flere sider ved voldsproblematikken blitt avdekket: seksuell trakassering i arbeidslivet, innvandrerkvinnens og funksjonshemmedes utsatthet, situasjonen for barn på krisesentrene og så videre. Norges forskningsråds to forskningsprogrammer om vold mot kvinner/seksualisert vold og arbeidet ved Kompetansesenter for voldsofferarbeid har vært viktig i denne sammenhengen. Regjeringen arbeider med å legge forholdene best mulig til rette for barn på krisesentre, og vil i tilknytning til dette se på samarbeidsrutinene mellom krisesentrene og kommunene.

Tiltak

- Regjeringen vil utarbeide en tverrdepartemental handlingsplan rettet mot vold og overgrep som særlig rammer kvinner (se kapittel 4.6.15 nedenfor). Handlingsplanen skal legges frem innen utgangen av 1999.
- Regjeringen vil følge opp situasjonen for barn på krisesentre gjennom kunnskapsspredning og en handlingsplan basert på erfaringer man har gjort med ovennevnte prosjektarbeid.

d) Prostitusjon

Handel med mennesker, både barn, kvinner og menn, til sexindustrien har klare menneskerettighetsperspektiver. Problemet har fått stort internasjonalt omfang og økende oppmerksomhet i de siste årene, blant annet i internasjonale fora, men det er også klare forgreninger til vårt eget land. Særlig kvinner fra fattige land hentes til den vestlige verden og utnyttes seksuelt, blant annet

i form av prostitusjon. Europarådet anslår at om lag 500 000 kvinner og barn er ofre for handel med sikte på prostitusjon i Europa. I Norge har fenomenet fått ennå større aktualitet gjennom økt kontakt mellom Russland og Nord-Norge. Økt prostitusjon forteller om en utvikling der kvinner i større grad gjøres til en salgsvare, og der sex kommersialiseres.

Tiltak

- Regjeringen har nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak for bekjempelse av handel med kvinner, særlig nasjonalt, men også internasjonalt. Tiltakene vil kunne dreie seg om utarbeidelse av konvensjoner og tiltak i internasjonale fora, tiltak gjennom utviklingssamarbeid og økt forskning, samt sosiale tiltak. Regjeringen arbeider for tiden med sikte på deltakelse i EUs Daphne-program fra 2000. Programmet er rettet mot vold og kommersiell utnytting av ungdom, barn og kvinner, herunder prostitusjon.

e) Omskjæring av kvinner

Omskjæring av kvinner er i Norge forbudt ved lov av 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse. Det er viktig at helsepersonell som skal forholde seg til jenter eller kvinner som er omskåret eller som man frykter kan bli utsatt for omskjæring, har tilstrekkelig kunnskap om det faktiske inngrepet, om mulige komplikasjoner og om den kulturelle og tradisjonelle bakgrunnen for omskjæring.

Tiltak

- Regjeringen har satt i gang arbeid med en veileder for helsepersonell som omhandler både medisinske og juridiske spørsmål knyttet til omskjæring. Statens helsetilsyn står for den praktiske gjennomføringen. I forbindelse med dette arbeidet har Statens helsetilsyn et nettverk av kontaktpersoner, blant annet bestående av afrikanske helsearbeidere fra de land der omskjæring fremdeles er aktuelt.

f) Kartlegging av opplæringsbehov og tilrettelegging av tiltak for innvandrerkvinner

Det er på det rene at det finnes personer med innvandrer- og flyktningbakgrunn med lite formell utdanning fra hjemlandet. Dette gjelder ikke minst enkelte innvandrerkvinner som i utgangspunktet trolig kan defineres som analfabeter, eller personer med svak eller ingen førstegangsutdanning. Det gis i dag tilbud om opplæring i norsk med samfunnskunnskap til alle voksne innvandrere, varierende fra 850 til 3 000 undervisningstimer, avhengig av den enkeltes utdanningsbakgrunn. Det er likevel grunn til å anta at en del personer som allerede har gjennomgått slik undervisning, har behov for ytterligere opplæring. Spesielt anses det som viktig å gi innvandrerkvinner mulighet til økt opplæring. Dette vil i sin tur bidra til at de bedre kan delta i arbeidsmarkedet, følge opp sine barns skolegang, delta i det politiske liv med mer.

Tiltak

- Regjeringen har tatt initiativ til et kartleggingsprosjekt for å skaffe seg oversikt over hvor mange innvandrerkvinner/mødre som er analfabeter eller har svært lavt utdanningsnivå. Kartleggingen vil gi kunnskap om opplæringsbehovet for innvandrerkvinner, i første rekke hos mødre, og om forhold som hindrer deltakelse på kurs. Kartleggingen vil gi grunnlag for å foreslå opplæringstiltak på ulike nivåer. Regjeringen vil sørge for nødvendig oppfølging av kartleggingsprosjektet, og vurdere konkrete opplæringstiltak for innvandrerkvinner i samsvar med de behovene som undersøkelsen avdekker.

g) Handlingsplan for å øke andelen kvinnelige ledere i Forsvaret

Det er Regjeringens målsetting å stimulere til økt andel av kvinnelige ledere i Forsvaret, for å utnytte deres kompetanse og for å sikre like karrieremuligheter for kvinner og menn. Forsvarets ytre etater er gitt i oppdrag å komme med innspill til en handlingsplan for utvikling av kvinnelige ledere i Forsvaret. Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet vil koordinere og samle innspillene, og utvikle handlingsplanen videre.

Tiltak

- Regjeringen vil på bakgrunn av innspillene fra forsvarets ytre etater treffe relevante tiltak for å øke andelen kvinnelige ledere i Forsvaret.

4.6.10 Familieliv

Retten til familieliv er en grunnleggende menneskerettighet som er beskyttet blant annet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8 og i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 23. Det er flere forhold som påkaller norske myndigheters oppmerksomhet i dette tilfellet: likestilling mellom foreldre med hensyn til offentlige overføringer, likestilling av samboere og gifte med hensyn til farskap og foreldreansvar, og tvangsektenskap.

a) Likestilling mellom foreldre med hensyn til offentlige overføringer

Etter dagens regelverk er fedres rett til fødsels- og adopsjonspenger avledet av mors rettigheter. Det vil si at det er en forutsetning at både han og moren fyller vilkårene for opptjening for at faren skal få rett til ytelsen. Barnetrygden er den viktigste og største overføringsordningen til barnefamiliene og et sentralt virkemiddel for å kompensere for merutgifter knyttet til forsørgeransvar for barn. Etter dagens lovgivning er det barnets mor som mottar barnetrygd for barnet.

Tiltak

- Regjeringen vil gi fedre selvstendig rett til fødsels- og adopsjonspenger basert på egen opptjening og stillingsbrøk når moren etter fødselen går ut i arbeid eller utdanning. Det foreslås at fedre får selvstendig rett til fødsels- og adopsjonspenger med virkning for fødsler og adopsjoner fra og med juli 2000.

- Regjeringen vil i forbindelse med arbeidet med en totalrevidering av barnetrygdlovgivningen vurdere særskilt om den nye loven skal ha en mer kjønnsnøytral utforming enn dagens barnetrygdlov.

b) Likestilling av samboere og gifte med hensyn til farskap og foreldreansvar

Barneloven av 8. april 1981 nr. 7 har ulike regler om foreldreansvar og farskap for gifte og ugifte foreldre. Etter barneloven er det bare ektefeller som automatisk har felles foreldreansvar for felles barn. Det er også bare den mannen som moren er gift med ved fødselen, som automatisk regnes som far til barnet.

Et offentlig nedsatt utvalg (Samboerutvalget) avga 18. mai 1999 sin innstilling NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet. Utvalget skulle i henhold til mandatet utrede de problemstillingene samboerskap reiser med hensyn til rettigheter, ytelser og forpliktelser, og gi en prinsipiell vurdering av hvor langt vårt samfunn bør gå i å likestille samboere med ektepar, både med hensyn til de privatrettslige forholdene samboerne imellom og de offentligrettslige forholdene mellom samboerparet og samfunnet. Utvalget har begrenset utredningen til å omfatte heterofile samboere.

Utvalget har lagt vekt på å sikre barnet best mulig foreldrekontakt, uavhengig av foreldrenes samlivsform, og uavhengig av om foreldrene lever sammen eller ikke. Utvalget foreslår en endring i barneloven hvorved farskap og morskap til barn som fødes av foreldre som er samboere, etableres gjennom en felles skriftlig erklæring der de tilkjenner at det er deres felles barn, og at de lever sammen. Utvalget foreslår at samboerforeldre som skriftlig bekrefter at det er deres felles barn og at de lever sammen, i kraft av loven får felles foreldreansvar for barnet.

Justiskomiteen uttalte i Innst. O. nr. 100 (1996-97) at det vil være naturlig at man kommer tilbake til spørsmålet om automatisk foreldreansvar ved samboerskap når Samboerutvalget har kommet med sin innstilling.

Tiltak

- Regjeringen har sendt NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet på en bred høring med frist 15. desember 1999, og vil vurdere spørsmålet om automatisk foreldreansvar etter at høringen er gjennomført.

c) Tvangsekteskap

FNs kvinnekonvensjon pålegger i artikkel 16 partene å treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner i alle saker vedrørende ekteskap og familieforhold, herunder bidra til å sikre at kvinner og menn har den samme retten til fritt å velge ektefelle og å inngå ekteskap bare med sitt eget frie og fulle samtykke. Også FNs ekteskapskonvensjon, som ble ratifisert av Norge 10. september 1964, har bestemmelser om tvangsekteskap:

«De kontraherende parter . . . skal ta alle mulige forholdsregler med sikte på å avskaffe slike skikker, gamle lover og sedvaner, ved for eksempel å sikre full frihet i valg av ektefelle, og ved fullstendig å avskaffe barneekteskap og bortlovelse av unge piker før pubertetsalderen».

Tvangsekteskap kan etter omstendighetene rammes av straffeloven § 222 om rettsstridig tvang.

Ungdom med innvandrerbakgrunn tvinges i noen tilfeller til å inngå ekteskap mot sin vilje. Omfanget av problemet er usikkert, fordi det foreløpig ikke er etablert noen rutiner for registrering av tvangsekteskap hos de instansene som kommer i berøring med problemet. Det kan dessuten medføre store konsekvenser for den enkelte ungdom å melde fra om slike problemer.

Regjeringen har utarbeidet en handlingsplan med formål å forebygge at ungdom utsettes for tvangsekteskap, og å gi bedre hjelp og støtte til de ungdommene som utsettes for, eller har vært utsatt for, tvangsekteskap. Handlingsplanen inneholder nærmere 40 ulike tiltak og gjelder ut 2001. Det er igangsatt arbeid som skal avsluttes før utgangen av 1999 for å se på forsering av tiltak i handlingsplanen og supplering av disse.

Bigami dekkes ikke av menneskerettighetskonvensjonene, men i en norsk sammenheng er dette et problemområde som det er naturlig å knytte sammen med tvangsekteskap. Dette fremkom også gjennom samarbeidet med ulike innvanderorganisasjoner under arbeidet med handlingsplanen mot tvangsekteskap. Enkelte tiltak i handlingsplanen mot tvangsekteskap kan utvides til også å gjelde bigami, for eksempel informasjon om ulike lover og regler og informasjon til ulike instanser om hvor man skal henvende seg for å få hjelp når problemet oppstår. Det er viktig å øke kompetansen i offentlige etater (politi, sosialtjenesten og så videre) for å gjøre dem bedre i stand til å behandle saker om tvangsekteskap og bigami.

Tiltak

- Regjeringen vil sette i verk en rekke tiltak mot tvangsekteskap og bigami; blant disse er:
 - Det etableres en kontakttelefon for råd og veiledning for de som berøres av tvangsekteskap.
 - Det utredes om man kan motvirke tvangsekteskap gjennom nye tiltak i forbindelse med behandlingen av søknader om familiegjeningforening på grunnlag av ekteskap.
 - Det iverksettes tiltak for å styrke vigslers kjennskap til ekteskapslovens regler, herunder prøving av ekteskapsvilkårene.
 - Tvangsekteskap tas opp som emne i grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring i de fagene der det er naturlig i henhold til generell del av læreplanverket. Tvangsekteskap tas opp i veiledning for likestilling for grunnskolen og videregående opplæring.
 - Det vil bli utarbeidet en video for informasjon og debatt om tvangsekteskap.
 - I samarbeid med aktuelle parter utarbeides det et hefte som belyser lover og konvensjoner relatert til tvangsekteskap og bigami.
 - Det utarbeides informasjonsbrosjyrer om tvangsekteskap og bigami, der målgruppen er ungdom med innvandrerbakgrunn, foreldre med innvandrerbakgrunn og ansatte i offentlig og privat virksomhet. Materialet utarbeides i samarbeid med målgruppene.
 - Det foretas en kartlegging av antall tilfeller av bigami, og hvordan disse tilfellene er fulgt opp.

4.6.11 Homofile og lesbiske

Det at homofile og lesbiske skal ha samme levevilkår og ikke må diskrimineres i forhold til andre mennesker, følger av alminnelige prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering i blant annet Verdenserklæringen artikkel 1 og 7, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 14 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 2(1) og 26.

I norsk historie har det vært utstrakt diskriminering mot lesbiske og homofile. Blant annet var homoseksuelle handlinger forbudt etter straffeloven helt frem til 1972. Senere har situasjonen endret seg vesentlig. Ikke-diskriminering er nå en grunnleggende del av norsk lov og regelverk. Arbeidsmiljøloven § 55a forbyr forskjellsbehandling på grunn av homofil legning eller homofil samlivsform. Unntatt fra forbudet om diskriminering på grunn av homofil samlivsform skal være stillinger knyttet til religiøse trossamfunn der det i utlysning av stillinger er stilt særlige krav ut fra stillingens karakter eller formålet for vedkommende arbeidsgivers virksomhet. Homofile gis også et særskilt vern etter straffeloven §§ 135a og 349a. Norge ligger godt an i internasjonal sammenheng når det gjelder vern mot diskriminering for lesbiske og homofile. Samtidig er det ikke tvil om at en står overfor betydelige utfordringer. Dette gjelder ikke minst på holdningssiden. Det oppfattes fremdeles som belastende å være homofil, og langt verre å stå frem med sin seksuelle legning. Fellesskapet har et ansvar for å sikre at homofile og lesbiske blir respektert på grunnlag av sin egenverdi og egenart, på samme måte som andre.

NOU 1999: 25 Samboere og samfunnet, som drøfter likestilling av samboere og gifte på det offentligrettslige og privatrettslige området, omfatter ikke lesbiske eller homofile samboere på grunn av manglende datagrunnlag (se kapittel 4.6.10 ovenfor).

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) la i februar 1999 fram en rapport om levkår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn. NOVA-rapporten viser på den ene siden at livssituasjonen til homofile og lesbiske har bedret seg sammenlignet med tidligere undersøkelser. De har blant annet blitt mer åpne om sin seksuelle legning, og befolkningens holdning til homofile og lesbiske har endret seg i positiv retning. Men rapporten avdekker også en del svært urovekkende forhold, særlig når det gjelder unge mennesker. Det fremgår av NOVA-rapporten at det er unge homofile og lesbiske som har størst problemer. Blant lesbiske og homofile er det en sterkt forhøyet risiko for psykiske plager. Når det gjelder selvmordstanker og selvmordsforsøk, er lesbiske kvinner og homofile menn mer utsatt enn den generelle befolkningen. Én av fire homofile menn og lesbiske kvinner under 25 år i undersøkelsen oppgir at de har minst ett selvmordsforsøk bak seg. Følelse av isolasjon og ensomhet, ønske om å komme vekk fra en uutholdelig situasjon, avmakt i forhold til fremtiden, og problemer med å akseptere seg selv som lesbisk/homofil, var de fire vanligste motivene som ble oppgitt for selvmordsforsøket. Dette er alvorlig og krever at tiltak blir satt i verk.

Barne- og familiedepartementet medvirker til ulike tiltak og satsingsområder overfor barn og ungdom. Som eksempel kan nevnes innsatsen mot vold og mobbing, med blant annet støtte til barn og ungdom for at de selv skal kunne drive forebyggende arbeid. Videre gir departementet støtte til foreldreveiledning. Disse og andre tiltak vil også komme unge lesbiske og homofile til

gode, selv om de ikke er rettet spesielt inn mot denne målgruppen. Men det er også nødvendig med spesielle tiltak rettet mot lesbisk og homofil levekår for å møte de problemene som NOVA-rapporten dokumenterer. Det er spesielt for de unge under 25 år det er nødvendig med tiltak. Dette vil Regjeringen følge opp, blant annet i samarbeid med de lesbisk og homofil interesseorganisasjoner.

Det går tydelig frem av funn i NOVA-rapporten at det blant annet er behov for informasjon om lesbiske kvinner og homofile menn og deres levekår, både generelt i befolkningen og særlig blant yrkesgrupper som arbeider med ungdom. Det er derfor gjennom informasjon et mål å endre holdninger i befolkningen og gi fagpersoner og andre som har spesielt behov for det, opplæring slik at dette samlet kan føre til en bedring av lesbisk og homofil levekår og livssituasjon, og på denne måten også sikre et bedre vern mot diskriminering. Måltrettet informasjon må også rettes inn mot ungdom direkte, for å ta bort noe av den redselen og nervøsiteten rundt homoseksualitet som NOVA-undersøkelsen klart dokumenterer.

Tiltak

- Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om homofil og lesbisk levekår og livssituasjon, der innholdet i NOVA-rapporten og tiltak for å følge den opp vil bli drøftet nærmere.

4.6.12 Religions- og livssynsfrihet

a) Evaluering av faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL-faget)

Faget kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL-faget) ble etter vedtak i Stortinget innført for fire årstrinn fra skoleåret 1997/98, for tre nye årstrinn fra skoleåret 1998/99 og for de resterende tre årstrinnene fra skoleåret 1999/2000. Det er gitt en lovfestet rett til avgrenset fritak fra deler av faget i henhold til internasjonale bestemmelser om religionsfrihet (som Barnekonvensjonen artikkel 14, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 18, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 9 og dennes første tilleggsprotokoll artikkel 2).

Etablering av faget har møtt kritikk. Human-Etisk Forbund og Islamsk Råd Norge har stevnet Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for Oslo Byrett med påstand om fullt fritak fra faget. Human-Etisk Forbund tapte saken for Oslo Byrett og har anket. Også Islamsk Råd Norge tapte saken for Oslo Byrett. Det er varslet at saken vil bli anket.

Statens utdanningskontorer har et fortløpende tilsyn med praktiseringen av fritaksretten blant annet ved at utdanningskontoret er klageinstans i forhold til vedtak om rett til avgrenset fritak. Hovedinntrykket av siste rapport fra utdanningskontorene er at KRL-faget og praktiseringen av retten til delvis fritak fungerer tilfredsstillende. Tallet på klagesaker om fullt fritak har gått ned siden 1997. Sett i sammenheng med at faget er innført for tre nye årstrinn, er nedgangen merkbar. Dette kan blant annet skyldes gode informasjonstiltak og dialog som skaper tillit og hindrer eventuelle misforståelser.

Tiltak

- Regjeringen har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å evaluere Reform 97. Som en del av oppdraget til Norges forskningsråd er det bedt spesielt om at praktiseringen av retten til avgrenset fritak i KRL-faget evalueres. Det heter i mandatet at «(d)ette bør ses i lys av hvorvidt tilretteleggingen av opplæringen har skjedd i tråd med intensjonene for faget og reglene for fritak. Det bør særlig fokuseres på hvordan en har brukt muligheten til ulike former for differensiering og lokal tilpasning. Andre aktuelle problemstillinger er hvordan forholdet er blitt mellom lokal tilpasning og fellesstoff, og hvordan foreldre har opplevd at foreldreretten er tatt på alvor ved hjelp av delvis fritaksrett». På dette grunnlaget vil Regjeringen vurdere hvorvidt det er behov for tiltak eller justeringer av KRL-faget og praktiseringen av dette.

b) Godkjenning av muslimske skoler

Ved søknader om godkjenning av religiøse privatskoler legger Regjeringen avgjørende vekt på internasjonale konvensjoner som regulerer retten til utdanning, særlig Barnekonvensjonen artikkel 29(2), første tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 2 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 13(3) og (4). Forvaltningsrettens regler om usaklig eller urimelig forskjellsbehandling har også stor betydning i denne sammenhengen.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet godkjente i 1998 en privat muslimsk videregående skole med rett til statstilskudd etter privatskoleloven. Skolen er godkjent for å oppfylle privatskoleloven § 3 bokstav e om formål, og skal «gje vidaregåande yrkesretta undervisning som ikkje vert gjeven ved vidaregåande offentlege skular». Skolen er ettårig. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har mottatt søknad om godkjenning av det andre året ved skolen. Søknaden er under behandling.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har også godkjent en privat muslimsk grunnskole (Urtehagen skole). Etter Regjeringens vurdering har Urtehagen skole synliggjort at den representerer et religiøst alternativ til den offentlige grunnskolen (se § 3 bokstav a), og at den kan godkjennes etter § 4 om faglige krav. Lovens minstevilkår anses således oppfylt. Flere forhold er tatt i betraktning i den samlede vurderingen. Oslo kommunes anbefaling om ikke å godkjenne skolen legger vekt på at enhetsskolen best tjener hensynet til elevenes integrering. På den annen side er også hensynet til foreldreretten (foreldres frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter) og likebehandling av religioner tatt i betraktning.

c) Gjennomgang av forvaltningen av trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven med henblikk på å ivareta minoritetenes rettigheter

De overordnede bestemmelsene som sikrer tros- og livssynsfrihet og ikke-diskriminering av livssyns- og religiøse minoriteter finner vi i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Bestemmelsene er videreført i nasjonal lovgivning blant annet i trossamfunnsloven og i livssynssamfunnsloven. Tros- og livssynssamfunn som fyller vilkårene i disse lovene, kan etter egen søknad få

et årlig tilskudd per medlem fra stat og kommune som tilsvarer bevilgningen per medlem i Den norske kirke. De kan også få rett til å opprette privat gravplass, og rettigheter som er hjemlet i annen særlovgivning.

Økningen i antall samfunn, det økte mangfoldet i troslivets sammensetning og en sterk økning i antall medlemmer i slike samfunn i de senere årene, stiller myndighetene overfor nye utfordringer. Det nye økonomireglementet for staten stiller større krav til forvaltningens kompetanse på flere områder. Endringene stiller også større krav til administrativ ledelse i de om lag 650 tros- og livssynssamfunnene som årlig mottar statlig og kommunalt tilskudd.

Tiltak

- Regjeringen ønsker en gjennomgang av forvaltningen av trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som utreder forvaltningsområdet. I rapporten skal det blant annet
 - foretas en gjennomgang av kriteriene for offentlig godkjenning av tros- og livssynssamfunn, og eventuelt foreslås endringer i gjeldende regler
 - fremmes forslag som sikrer at den administrative ledelsen i tros- og livssynssamfunn kan ivareta samfunnets rettigheter og plikter
 - foretas en gjennomgang av hvordan satsen for tilskudd regnes ut - og eventuelt avgis forslag som ytterligere bidrar til økonomisk likestilling mellom minoritetssamfunnene og Den norske kirke
 - presiseres enkle og entydige krav til rapportering og regnskap - slik at det blir synlig om tilskudd benyttes til det formålet midlene er bevilget til
 - fremmes forslag til en metode for føring og kontroll av medlemslister som sikrer personvernet for den enkelte og letter samfunnenes og myndighetenes arbeid med registrering og tilskuddsberegning
 - fremmes forslag som kan gi tros- og livssynssamfunn og publikum for øvrig lettere tilgang til opplysninger om lover og forskrifter, økonomiske forhold og kontaktpunkter i forvaltningen.

4.6.13 Ytringsfrihet

Fra enkelte hold har det vært hevdet at bestemmelsen om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 er moden for revisjon. Ved kgl.res. 26. august 1996 ble det nedsatt en kommisjon, Ytringsfrihetskommisjonen, til å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i vårt samfunn. Kommisjonen overleverte sin utredning, NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» - Forslag til ny Grunnlov § 100, til justisministeren 22. september 1999.

Utredningen inneholder forslag til en ny grunnlovsbestemmelse om vern av ytringsfriheten (§ 100). I tillegg anbefaler kommisjonen en rekke ulike lovendringer. Noen lovendringer anser kommisjonen for å være nødvendige som følge av grunnlovsforslaget, mens andre er slike som kommisjonen mener bør vurderes nærmere i lys av grunnlovsforslaget. Kommisjonen fokuserer også på ansvaret for å tilrettelegge de faktiske forutsetningene for utøvelse av ytringsfrihet.

Justisdepartementet sendte utredningen på høring 12. november 1999, og ba om høringsinstansenes syn innen 12. april 2000.

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på å presentere kommisjonens grunnlovsforslag og høringsinstansenes uttalelser for Stortinget i en stortingsmelding. I meldingen vil det også kunne bli aktuelt å utarbeide alternative forslag til endringer i Grunnlovens bestemmelse om ytringsfrihet, slik at Stortinget kan ha alternativer å velge mellom ved sin behandling av grunnlovsforslaget.
- Regjeringen vil i første del av handlingsplanens periode legge frem en stortingsmelding med nærmere drøftelse av ytringsfriheten i Norge, og i løpet av handlingsplanens periode legge frem forslag til eventuelle lovendringer.

4.6.14 Voksenopplæring

Rett til utdanning følger av blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 13. Artikkel 13 er relevant også for voksenopplæring, blant annet punkt 2(d), som slår fast at «grunnleggende utdanning av personer som ikke har gjennomgått eller fullført hele grunnskoleutdanningen i størst mulig utstrekning skal støttes og intensiveres». Handlingsplanen for kompetansereformen inneholder flere tiltak som kan ses i et menneskerettighetsperspektiv. Handlingsplanen slår blant annet fast at alle voksne skal ha en lovfestet rett til grunnskoleopplæring. På grunnlag av en pilotundersøkelse har Statistisk sentralbyrå kommet frem til at om lag 38 000 personer i Norge i dag mangler grunnskole, og om lag 8 000 av disse er innvandrere. Økte muligheter for å ta grunnutdanning ser en som en del av en større innsats for styrking av menneskerettighetene. Uten basisopplæring har en små muligheter for å delta i samfunnet og utøve sine demokratiske rettigheter. Innenfor rammen av kompetansereformen tar en også sikte på å etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse. Dette vil gjelde blant annet dokumentasjon av kompetanse ervervet gjennom arbeid i inn- og utland, i aktiv deltakelse i demokratisk arbeid og annet frivillig arbeid. Også innføring av rett til videregående opplæring for voksne kan ses som et skritt for styrket vern om menneskerettighetene.

I tilknytning til lønnsoppgjøret våren 1999 signaliserte Regjeringen at den vil fremme forslag som sikrer tilbud om videregående opplæring for voksne fra skoleåret 2000-2001. Som ledd i dette foreslår Regjeringen i St.prp. nr. 4 (1999-2000) å innføre en rett for voksne som ønsker å ta videregående opplæring, og som ikke har fullført en slik opplæring tidligere. En slik rett går ut over de forpliktelsene som staten er bundet til å oppfylle i henhold til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Tiltak

- Regjeringen tar sikte på å legge frem en lovproposisjon om voksnes rett til grunnskole- og videregående opplæring i mars 2000. Regjeringen har også satt i gang et treårig prosjekt der målet er å utvikle et nasjonalt system for verdsetting av realkompetanse inn mot utdanningssystemet.

4.6.15 Kriminalitetsofrenes stilling

Statens forpliktelser etter de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene består ikke bare i at staten selv skal respektere rettighetene, men også i

at staten har en plikt til å beskytte borgerne mot overgrep fra andre. Staten må videre bidra til at skadevirkningen av kriminaliteten for ofrene ikke forsterkes i forbindelse med straffeforfølging av gjerningsmannen eller på annen måte.

Ved lov 1. juli 1994 nr. 50 ble det foretatt en rekke endringer i straffeloven og straffeprosessloven for å bedre kriminalitetsofrenes stilling i straffesaker. Endringene har medført blant annet sterkere krav på informasjon, utvidet rett til innsyn i saken, utvidelse av ordningen med bistandsadvokat og adgang for retten til å beslutte at tiltalte skal forlate rettssalen under fornærmedes forklaring når særlige grunner tilsier det. Det ble ved denne lovendringen også innført en adgang for påtalemyndigheten til å ilegge forbud mot å oppholde seg på et bestemt sted, besøke eller på annet vis kontakte en annen person (besøksforbud). Det ble videre foretatt endringer i reglene om dommeravhør av barn, og offerets erstatningsrettslige stilling ble styrket.

Å vente på en avgjørelse i en straffesak kan være en stor belastning for alle parter. Arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden i straffesaker ivaretar dermed også hensynet til kriminalitetsofrene (se kapittel 4.6.5a ovenfor).

Mange av ofrene for kriminalitet har behov for særskilt oppfølging etter at anmeldelse er inngitt, utenom den bistanden politiet kan gi i forbindelse med eventuell straffeforfølging av gjerningsperson. Dette gjelder spesielt ofre for vold, voldtekt og lignende overgrep, og personer som har vært utsatt for innbrudd og andre vinningsforbrytelser.

Regjeringen gjennomfører nå et begrenset prøveprosjekt med rådgivningskontorer for kriminalitetsofre i fem politidistrikter. I første rekke skal kontorene kunne gi medmenneskelig støtte og omsorg. Kontorene skal også gi ofre for kriminalitet veiledning om hvordan de kan håndtere sin egen sak, om hvordan de skal kunne få profesjonell hjelp ved behov, og informasjon om hva som skjer i retten ved en eventuell rettssak. Erfaringene hittil tyder på stort behov for et slikt tilbud for kriminalitetsofre. Kontorene synes særskilt nyttige for ofre for volds- og sedelighetsforbrytelser, som utgjør en relativt stor gruppe av dem som hittil har oppsøkt kontorene.

Det er utarbeidet en generell informasjonsbrosjyre, «Fra anmeldelse til dom», som er sendt offentlige myndigheter i landet. Brosjyren er i første rekke beregnet på ofre for kriminalitet, men befolkningen generelt vil også ha nytte av den. Alle politidistriktene har utarbeidet en liten folder med opplysninger om lokale institusjoner/organer som kan yte direkte og praktisk hjelp til voldsofre. Folderen gir opplysninger om telefonnummer og adresse til blant annet sykehus, legevakt, krisesenter og Røde Kors.

Et prøveprosjekt med voldsalarmer for personer som er utsatt for vold og trusler om vold fra bestemte, nærstående personer, gjennomføres av Justisdepartementet. Prosjektet evalueres, men det kan allerede nå fastslås at ordningen har hatt en positiv effekt og bidratt til økt trygghet for brukerne, særskilt kvinner som har vært utsatt for trusler og vold fra nåværende eller tidligere ektefeller/samboere.

Proveprosjektet «Kompetansesenteret for voldsofferarbeid» har pågått i en fireårsperiode. Prosjektet er et samarbeidstiltak mellom Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Justisdepartementet. Senteret er lokalisert til Høgskolen i Oslo. Målet med prosjektet er å styrke kompetansen i arbeidet for ofre for volds- og sedelighetsforbrytelser innenfor hjelpe-

, behandlings- og undervisningssektorer som er relevante for denne typen ofre.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre prøveprosjektet «Kompetansesenteret for voldsofferarbeid» i tre nye år fra og med 2000. Mandatet for prosjektet vil bli revidert på bakgrunn av den erfaringen man har høstet i prøveprosjektperioden. Det tas fortsatt sikte på å ha fire årsverk ved senteret.
- Regjeringen tar sikte på å videreføre prøveprosjektet med voldsalarmer i 2000.
- Regjeringen vil legge frem en handlingsplan med tiltak mot vold mot kvinner i samliv innen utgangen av 1999 (se kapittel 4.6.9 ovenfor). I planen legges det opp til flere tiltak for å styrke arbeidet mot den volden som rammer kvinner i deres samliv med menn, særskilt tiltak som kan styrke det tverretatlige samarbeidet for å få til best mulig samordning av arbeidet.

4.6.16 Bioteknologiske spørsmål

Den raske utviklingen innenfor moderne medisinsk teknologi, ikke minst innenfor bioteknologi, gjør at grenser flyttes raskt og nye behandlingsmuligheter oppstår. Det er viktig at vi aktivt utnytter nye behandlingsmuligheter som den internasjonale utviklingen blant annet innenfor bioteknologi byr på. Samtidig skal det enkelte menneskets egenverdi og ukrenkelighet settes i sentrum. En viktig del av dette er respekten for livet fra begynnelsen til en naturlig død.

Lov om medisinsk bruk av bioteknologi av 5. august 1994 nr. 56 er sentral i denne forbindelsen. Siden loven ble vedtatt i 1994, er det imidlertid skjedd mye på bioteknologiområdet, og loven er derfor til evaluering. Evalueringen vil omfatte erfaringer med praktisering/administrering av loven, status på fagområdet, samt perspektiver for de nærmeste årene. Evalueringen vil også vurdere om den utviklingen som har skjedd, har gjort det nødvendig med en ny vurdering av juridiske og etiske problemstillinger. Det vil også bli fokusert på de ulike aktørenes roller og samspill. Evalueringen vil bli fremlagt for Stortinget i form av en stortingsmelding.

Et beslektet tema er i hvilken grad en lege skal kunne oppsøke en pasients slektninger ved mistanke om alvorlig arvelig sykdom. Regjeringen oversendte i juni 1999 Stortinget Ot.prp. nr. 93 (1998-99) Om lov om endring i lov 5. august 1994 nr. 56 om medisinsk bruk av bioteknologi. Proposisjonen foreslår blant annet at legers adgang til å oppsøke en pasients slektninger lovreguleres. Forslaget åpner for at det fortsatt skal være en viss adgang til dette på nærmere bestemte vilkår.

Utvalget som skulle vurdere alle sider ved bruken av nye gentester, spesielt med tanke på tilbudet til familier med høy risiko for arvelig kreft, foreslo en rekke tiltak i NOU 1999: 20 Å vite eller ikke vite: Gentester ved arvelig kreft. Utredningen har vært på høring og vil bli fulgt opp gjennom evalueringen av bioteknologiloven og arbeidet med Nasjonal kreftplan.

To problemområder som har vært sentrale i internasjonale debatter om tilgang til genetisk informasjon, er hvorvidt forsikringsselskaper og arbeidsgivere skal ha slik tilgang. Det følger av bioteknologiloven § 6-7 at det er forbudt

å be om, motta, besitte eller bruke opplysninger om en annen person som er fremkommet ved genetiske undersøkelser. Det er oppnevnt et offentlig utvalg som skal vurdere bruk av helseopplysninger i forbindelse med forsikring. Dette utvalget skal fremlegge sin innstilling ved årsskiftet. Det er også oppnevnt et utvalg som skal utrede spørsmål knyttet til biologisk prøvetaking i arbeidslivet.

Regjeringen har sendt ut høringsnotat om endringer i transplantasjonsloven. Dette inneholder blant annet et forbud mot kommersiell utnytting av menneskelige organer, deler av organer og celler og vev som sådan til transplantasjon. Det samme gjelder celler og vev fra aborterte fostre. Dette temaet har vært mye diskutert internasjonalt. Artikkel 21 i Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin inneholder bestemmelser om at menneskekroppen og dens deler som sådan ikke skal gi opphav til økonomisk vinning. Ved et slikt forbud gjøres det klart at verken et levende menneskes kroppslige integritet eller den respekten som bør vises overfor en avdød person, kan gjøres til gjenstand for kommersiell utnytting. Lovforslaget fremmes i en Odelstingsproposisjon ved årsskiftet 1999/2000.

5 Det internasjonale menneskerettighetsarbeidet

5.1 Innledning

Respekten for menneskeverdet er en grunnsten i Regjeringens politikk. Arbeidet med å fremme menneskerettighetene nasjonalt og internasjonalt er derfor en prioritert oppgave.

Vi som lever i et samfunn med relativt godt vern om menneskerettighetene, har en moralsk plikt til å yte hjelp til mennesker som er verre stilt. Selv de minste bidrag vil kunne ha en avgjørende betydning for enkeltpersoners skjebne, og små tiltak vil på sikt kunne endre situasjonen for hele nasjoner. Plikten til å hjelpe andre kan også ses på som en hjelp til selvhjelp: Vårt nasjonale vern om menneskerettighetene styrkes gjennom den stadige oppmerksomheten på internasjonale forhold og de synlige resultatene denne innsatsen gir. Vi skal også være klar over den utviklingsfremmende og fredsbyggende virkningen som økt respekt for menneskerettighetene kan ha. Uansett gjenytelse er vår internasjonale innsats til syvende og sist et uttrykk for vår respekt for menneskeverdet.

Norges internasjonale innsats for menneskerettighetene må også ses i et folkerettslig perspektiv. Statssuverenitet, det at de enkelte statene i utgangspunktet har full råderett innenfor eget territorium, er en grunnsetning i folkeretten, og er nedfelt blant annet i FN-pakten. Menneskerettighetene bygger på samme fundament som den øvrige folkeretten. Gjennom et bredt spekter av traktater og sedvane blir statene i varierende grad folkerettslig forpliktet til å behandle individene i samsvar med menneskerettighetene. De fleste land har nasjonale rettsregler som gir ytterlige garantier, men i folkerettslig sammenheng er det traktatene og den folkerettslige sedvanen som er avgjørende. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948 regnes i dag som folkerettslig sedvane, noe som innebærer at alle stater må garantere befolkningen et visst minimumsvern.

Til tross for at menneskerettighetene på denne måten ikke er et nasjonalt, men et internasjonalt anliggende, har mange stater kraftig motsatt seg innblanding i deres menneskerettighetssituasjon. Motstanden kan skyldes kulturelle og historiske forhold, måten innblanding har skjedd på, strid om rettighetenes innhold eller uenighet om statssuveranitetens rekkevidde. Denne motstanden har tidvis gjort det vanskelig for norske myndigheter å ta opp menneskerettighetsspørsmål bilateralt på en konstruktiv måte.

Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993 markerte en internasjonal holdningsendring med hensyn til engasjement i slike «indre anliggende». Selv om det fremdeles er et stykke igjen, er menneskerettighetene nå blitt mer akseptert som et legitimt tema mellom stater, og står på dagsordenen i svært mange bilaterale møter og kontakter. Samtidig ser man at alvorlige menneskerettighetsovergrep fortsetter i mange land. Dette har åpnet for nye anledninger til praktisk engasjement - samtidig som behovet for slikt engasjement langt overstiger kapasiteten.

Målet for Regjeringens internasjonale menneskerettighetsarbeid er en varig bedring av enkeltmenneskers situasjon. Både kortsiktige og langsiktige tiltak må dermed benyttes parallelt. Samtidig vil Regjeringen arbeide for å finne de til enhver tid mest mulig treffsikre og effektive virkemidlene for å fremme menneskerettighetene. Samarbeid med andre land og andre aktører er derfor en nødvendig forutsetning.

5.1.1 Positive virkemidler i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet

I arbeidet med å fremme menneskerettighetene i andre land enn Norge har norske myndigheter et bredt spekter av virkemidler til rådighet. Det hender at virkemidlene overlapper hverandre. Det samme tiltaket kan logisk sett ofte henføres under forskjellige overskrifter, men det kan likevel være nyttig å operere med noen hovedkategorier.

Én type virkemidler er bidrag i vid forstand til den internasjonale regelutviklingen, som for eksempel faglige innspill ved utarbeidelse av nye menneskerettighetsbestemmelser eller støtte til seminarer om styrkede standarder. De multilaterale gjennomføringsmekanismene og kontrollordningene kan også ses på som virkemidler i menneskerettighetsarbeidet, som for eksempel norsk deltakelse i FNs menneskerettighetskommisjon eller økonomisk støtte til FNs høykommissær for menneskerettigheter. Disse typer tiltak behandles i kapitlene 5.2 og 5.3 nedenfor. Menneskerettighetsdialoger er en form for fokusering av virkemidler i norsk menneskerettighetspolitikk som fordrer en særskilt strukturert og fokusert menneskerettighetskontakt med noen utvalgte land. Denne typen virkemiddel omtales i kapittel 5.5 nedenfor.

En annen type virkemidler finnes i utviklingssamarbeid, som i seg selv kan bidra til realisering av sentrale menneskerettigheter, samtidig som det vil være en innfallsport til ulike økonomiske og faglige støttetiltak (se kapittel 5.6 nedenfor). Norske tiltak knyttet til humanitær bistand har menneskerettighetsaspekter, for eksempel ved at denne bistanden i økende grad siktes inn mot å bedre menneskerettighetssituasjonen for de nødstilte (se kapittel 5.7 nedenfor). Norsk engasjement i næringslivets forhold til menneskerettighetene kan også by på virkemidler i menneskerettighetspolitikken (se kapittel 5.8 nedenfor).

Ulike regimer verden over er i varierende grad åpne for positive virkemidler. Muligheten for å vinne frem med positive virkemidler er størst i land som befinner seg i overgangen fra et mer autoritært til et relativt mer demokratisk styresett. Flere av Norges samarbeidsland er å finne i denne gruppen. Regjeringen vil konsentrere seg om slike land, der utsiktene til positive og vidtfavnende virkninger er gode.

Det skal ikke underslås at det kan forekomme at dialog og bistand bidrar til å lette presset på autoritære regimer fordi støtten kan muliggjøre omfordeling av ressurser og kan oppfattes som å gi legitimitet til det sittende regimets politikk. Bruk av positive virkemidler vil derfor alltid måtte veies mot mulige negative konsekvenser, og norske myndigheter vil i enkelte situasjoner måtte vurdere bruk av negative virkemidler i tillegg til - eller som erstatning for - de positive virkemidlene. Det vil dessuten alltid være en glidende overgang fra

bruken av positive, men skarpskårne og krevende virkemidler, til milde former for negative virkemidler.

5.1.2 Negative virkemidler i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet

Negative virkemidler vil på generelt grunnlag kunne inkludere enhver advarsel om eller realisering av tiltak som er ment som en eller annen form for straff av en annen stat. Dette vil fortrinnsvis være virkemidler som anvendes når positive virkemidler ikke har gitt resultater eller ikke anses egnet til å gi resultater. Anvendelsen av negative virkemidler er i tillegg til rent politiske hensyn underlagt ulike folkerettslige føringer og begrensninger. Dette innebærer at negative virkemidler bør benyttes med stor varsomhet.

Det er norsk politikk at negative virkemidler bør anvendes med en viss forsiktighet og etter en konkret vurdering av situasjonen, og ikke i et større omfang enn det som fremstår som helt nødvendig. Med dette som utgangspunkt blir det i det følgende gjort rede for de begrensningene og relevante hensyn som gjør seg gjeldende.

FNs sikkerhetsråds adgang til å vedta bindende sanksjoner forutsetter forutgående konstatering av en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i samsvar med FN-paktens artikkel 39. For tiden oppebærer FN økonomiske sanksjoner mot syv stater. FNs medlemsland, herunder Norge, er i medhold av FN-paktens artikkel 25 forpliktet av bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd. Stortinget vedtok 7. juni 1968 en egen lov om gjennomføring av bindende vedtak i FNs sikkerhetsråd.

Det som gjenstår av aktuelle negative virkemidler, vil som oftest i realiteten være ulike grader av politiske signaler, herunder kritikk av andre stater, eller nedtoning eller nedfrysing av det politiske, kulturelle eller økonomiske samkvem, og i særlige tilfeller tilbakekallelse av diplomatisk representasjon i en annen stat. Regjeringen har ved flere anledninger frarådet norsk næringsliv samkvem med enkelte stater, som en reaksjon på blant annet menneskerettighetssituasjonen i vedkommende stat. Dette tas normalt til etterretning av norsk næringsliv, men kan ikke håndheves overfor private parter.

Negative virkemidler vil sjelden være hensiktsmessig uten bred internasjonal støtte og samhandel. Norge vil i svært begrenset utstrekning ha gjennomslagskraft alene. I kraft av positive virkemidler vil imidlertid også små stater som Norge, særlig gjennom bistandsmidler og konstruktiv dialog, kunne oppnå resultater.

5.1.3 Forholdet mellom multilaterale og bilaterale virkemidler

Virkemidler for å fremme menneskerettighetene kan brukes både i bilaterale og multilaterale sammenhenger. Fordelen med multilaterale tilnærminger - enten gjennom FN, regionale organisasjoner eller i mer begrenset målestokk - er at de vil ha større tyngde enn bilateralt arbeid. Det er bare gjennom multilateralt arbeid en kan utvikle normer og mekanismer som et flertall av stater kan slutte seg til, og multilateral innsats er ofte avgjørende for å løse store oppgaver. Ulempen er at jo flere parter som trekkes inn, desto vanskeligere vil det bli å enes om en felles linje. Fordelen med en bilateral strategi er at den er enklere og mer fleksibel å gjennomføre enn en multilateral, og at det ikke så

lett knyttes prestisje til prosessen. De viktigste elementene i en bilateral tilnærmingstype vil ofte være forskjellige former for dialog og bistand, både gjennom statlige institusjoner og det sivile samfunnet.

Det blir stadig viktigere å se det multilaterale engasjementet i sammenheng med det bilaterale. Hensikten med slikt engasjement er den samme i begge situasjoner: å oppnå bedringer der menneskerettighetene krenkes på en alvorlig og vedvarende måte. Utfordringen vil være å velge virkemidler som tjener til å oppnå denne hensikten. Det er viktig å finne en god balanse mellom dialog og annet direkte menneskerettighetsengasjement, og kritikk i internasjonale fora samt et utviklingsengasjement basert på respekt for alle menneskerettighetene.

5.1.4 Samarbeid med likesinnede land

Samarbeid med likesinnede land bidrar til å styrke effekten av de virkemidlene norske myndigheter bruker for å fremme menneskerettighetene. Norge benytter seg av slikt samarbeid i ulike fora. Alliansepartnerne varierer avhengig av hvilke typer menneskerettighetsspørsmål det dreier seg om. Slikt samarbeid kan med andre ord ta mange former. Det såkalte Lysøen-samarbeidet fortjener imidlertid særlig omtale.

Norge og Canada undertegnet en erklæring på Lysøen i 1998 som bygger på at norske og kanadiske myndigheter på mange måter ser likt på viktigheten av internasjonalt samarbeid i menneskerettighetsarbeidet. Målet for dette handlingsrettede samarbeidet er å bidra til utvikling av et bredere internasjonalt samarbeid for å fremme etterlevelse av menneskerettighetene, styrke internasjonal humanitær rett, forebygge konflikter og fremme demokrati og godt styresett. Samarbeidsfeltene omfatter blant annet menneskerettigheter, antipersonellminer, kvinner og barn i væpnet konflikt, håndvåpen, barnesoldater og barnearbeid, så vel som aspekter ved Barentssamarbeidet.

Formålet med Lysøen-prosessen er å skape økt internasjonal oppslutning om konkrete tiltak for å bedre enkeltindividenes sikkerhet. Eksempelvis pågår det et viktig norsk-kanadisk samarbeid med Kina om avholdelse av multilaterale symposier om menneskerettighetene. Det andre symposiet fant sted i Kina i juli 1999, med deltakelse av elleve andre asiatiske land samt Australia og New Zealand. Norge tar initiativ til å invitere til det tredje symposiet, arrangert hos Lysøen-partneren Thailand (se kapittel 5.5 nedenfor). Et annet eksempel er kontakter mellom kanadiske og norske NGO-er. NGO-Forum deltok på det kanadiske interne forberedende møtet før Menneskerettighetskommisjonens møte i 1999, og det holdes nær kontakt mellom blant annet Oslo-koalisjonen for religions- og livssynsfrihet og det kanadiske kirkerådet om delegasjoner til Kina vedrørende religionsfrihet. Canada har etablert en ressursbase kalt CANADEM etter modell av NORDEM. Det drøftes nå om det er mulig å få opp en tilsvarende ordning til Nordem i det sørlige Afrika (se nedenfor).

Tiltak

- Regjeringen vil ta initiativ til å publisere en artikkelserie basert på den bilaterale dagsordenen i Lysøen-samarbeidet. Ut fra de positive norsk-kanadiske erfaringene har norske myndigheter tatt initiativ til å involvere også

andre land og det sivile samfunnet for å bygge allianser og virke som pådriver i internasjonale forhandlinger. Vårt mål med et slikt nettverk er å få satt individets situasjon på dagsordenen i de ulike regionale organisasjonene. Norge bidrar derved til å bygge opp bredere internasjonal støtte for høyt prioriterte saker som menneskerettigheter, antipersonellminer, håndvåpen og barn i krig.

5.1.5 Virkningen av tiltakene

Det kan være vanskelig å måle virkningen av de forskjellige tiltakene som brukes for å fremme menneskerettigheter internasjonalt. Dette skyldes flere forhold.

Etablering av årsaksforhold er problematisk. Det er ofte vanskelig å hevde i ettertid at observerte forbedringer i en menneskerettighetssituasjon kan tilskrives et bestemt virkemiddel. En mengde utenforliggende forhold som ikke kan kontrolleres, påvirker også resultatet underveis.

Et annet problem knytter seg til kvantifisering av de målene en vil nå. De enkelte rettighetene slik de er nedfelt i menneskerettighetskonvensjonene, er ikke alltid definert like presist, i tillegg til at det i enkelte konvensjoner, særlig når det gjelder økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, vises tilbevegelige mål som «stadig bedring av levestandard». Mangelen på klart definerte utgangspunkter og milepæler for måloppnåelse gjør det nødvendig å foreta kvalitative vurderinger snarere enn eksakte målinger av resultater.

Vanskeligheter med hensyn til måling av tiltakenes virkning knytter seg også til den tidshorisonten myndighetene opererer innenfor. Å beskytte og fremme menneskerettighetene kan være en langsiktig prosess. Det er ofte et betydelig etterslep i tid fra et bestemt menneskerettighetstiltak iverksettes til virkningene viser seg, et etterslep det er vanskelig å anslå ved planleggingen av tiltakene. Her vil det ofte være et skille mellom sivile og politiske rettigheter på den ene siden, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den andre: Bruken av tortur kan stanses umiddelbart, mens bedre etterlevelse av retten til utdanning fordrer utbygging av skoler, utdanning av lærere, utvikling av læremateriell og endring av sosiale strukturer.

Menneskerettighetene er i utgangspunktet et udelelig hele. I menneskerettighetspolitikken må det likevel foretas avveininger og prioriteringer mellom alternativer. I avveiningsprosessen må det tas hensyn til kompetanse, behov for innsatsfaktorer og vurderinger av hvilke virkemidler som mest sannsynlig vil føre frem. Også på den økonomiske siden er det nødvendig å foreta avveininger mellom ulike hensyn. Eventuelle følger må veies opp mot hverandre før det velges virkemiddel i en konkret situasjon.

5.1.6 Evaluering av Norges utenriks- og utviklingspolitiske virkemidler på menneskerettighetsområdet

Norge har i de senere årene bevilget betydelige midler til menneskerettighets- og demokratiltak i sine utviklingssamarbeidsland. I tillegg har fremme av menneskerettigheter stått høyt på den politiske dagsordenen i Norges bilaterale forhandlinger og dialoger med en rekke andre land i verden. Norge har dessuten deltatt sammen med andre vestlige land i internasjonale tiltak for fremme av menneskerettigheter i enkeltland. Resultatene av Norges ulike vir-

kemidler for fremme av menneskerettigheter i bistandssammenheng har i noen grad vært dokumentert. Andre nordiske land som Sverige og Danmark holder på med evalueringer på dette feltet. Når det gjelder effektene av virkemidler i utenrikspolitikken for øvrig på dette feltet, finnes det lite dokumentasjon. Derfor vil Regjeringen igangsette en bred evaluering for å kartlegge Norges ulike utenrikspolitiske bidrag og virkningen av dem på menneskerettighetsområdet i noen utvalgte land.

Fra norsk side er en betydelig andel av bistanden i de siste tiårene gått til fremme av menneskerettigheter for særskilte grupper i samarbeidslandene, så som kvinner, barn, urfolk og andre etniske minoriteter, funksjonshemmede og mennesker med aids. En viktig kanal for denne typen bistand har vært frivillige organisasjoner, både lokale og norske. Mange lokale organisasjoner har med norsk støtte blitt satt i stand til å øke sitt medlemsgrunnlag og fungere som interessegrupper for rettigheter i arbeidslivet, ytringsfrihet, likestilling, rett til bolig, til utdanning, til helsestell med mer.

Denne typen bistand er sjelden blitt kategorisert som «menneskerettighetstiltak», selv om den ofte har hatt en effekt som antydnet ovenfor. Den har vært en del av den store kategorien bistand gjennom frivillige organisasjoner. Dette kan føre til problemer når man vil evaluere virkninger av den norske innsatsen på menneskerettighetsfeltet.

Et annet problem som evalueringer av menneskerettighetstiltak har til felles med en del andre typer brede evalueringer, er at det kan være vanskelig å si hvilke endringer (i positiv eller negativ retning) som skyldes Norges innsats, og hva som skyldes andre utenlandske aktører eller interne forhold i landet. Siden Norge svært ofte handler likt med andre vestlige land når det gjelder påvirkning for menneskerettighetene, er det imidlertid ikke maktpåliggende å skille ut virkningene av norsk innsats. Viktigere for fremtidig politikkutforming er det å få antydnet om de benyttede virkemidlene har den ønskede effekten, ingen effekt eller eventuelt kan ha ført til en forverring av menneskerettighetssituasjonen i de landene det gjelder.

Evaluering er en måte å måle ulike virkemidler på. Det innebærer et betydelig potensial for læring, idet evalueringer ikke bare påpeker feil og mangler, men også anbefaler tiltak for forbedringer. Konklusjonene i evalueringene av utviklingspolitikken, er at Norges internasjonale innsats på menneskerettighetsfeltet har vært betydelig, men kan forbedres.

Regjeringen arbeider systematisk for å inkorporere anbefalinger fra evalueringsrapporter i fremtidig praktisk politikk. De foreliggende evalueringsrapportene favner i all hovedsak bistandsområdet, og slike evalueringer skal fortsatt gjennomføres. Siden Norge i tillegg til bistanden også i høy grad bruker andre virkemidler for å fremme menneskerettighetene, gir ikke de eksisterende evalueringsrapportene et dekkende bilde av Norges innsats. Anbefalingene fra evalueringsrapportene har ikke nødvendigvis gyldighet for øvrige virkemidler i utenrikspolitikken. Det må derfor gjennomføres evalueringstiltak også av dette spekteret av virkemidler.

Tiltak

- Regjeringen vil igangsette en bred evaluering av Norges utenrikspolitiske virkemidler på menneskerettighetsområdet. Evalueringen vil bli delt i to

faser: Første fase vil være en kartlegging og systematisering av hvilke land Norge har engasjert seg spesielt overfor for fremme av menneskerettighetene. I annen fase vil en foreta delstudier av enkelte utvalgte land der Norge har engasjert seg spesielt (bilateralt og/eller multilateralt) for å påvirke menneskerettighetssituasjonen. På bakgrunn av funnene i kartleggingen og delstudiene vil evalueringen kunne foreslå anbefalinger av virkemidler som kan gi resultater i form av større respekt for menneskerettighetene, og innsats overfor flere og eventuelt andre land. Disse anbefalingene vil være med å bidra til fremtidig politikkutforming på dette området. Det vil i tillegg til denne brede evalueringen av virkemidler for å fremme menneskerettigheter i norsk utenrikspolitikk være behov for dybdekunnskap på noen områder (se kapittel 5.3 nedenfor).

5.2 Regelutvikling

Det internasjonale regelverket for beskyttelse av menneskerettighetene er i dag i all hovedsak godt utbygd. Fra norsk side legges det først og fremst vekt på å styrke gjennomføringen av de eksisterende forpliktelsene, fremfor etablering av nye. Det hjelper lite med solide og gjennomarbeidede konvensjoner om de enkelte statene ikke tiltrer konvensjonene. Og det hjelper like lite om stater tiltrer konvensjonene, dersom de stiller en lang rekke forbehold til sentrale deler av konvensjonene. En like klar forutsetning er det at innholdet i konvensjonene faktisk gjennomføres i praksis. De enkelte statene må tiltre de internasjonale kontrollordningene for å sikre gjennomføringen av rettighetene. Regjeringen vil derfor sette arbeidet med å sikre uforbeholden tiltrødelse til konvensjoner og deres kontrollmekanismer høyt opp på dagsordenen.

På enkelte områder er det imidlertid behov for utvikling av nye og styrkede menneskerettighetsstandarder. På disse områdene vil Regjeringen arbeide for styrket vern, og Norge deltar derfor i flere arbeidsgrupper, fortrinnsvis i FN, som skal utarbeide nye og styrkede eller utdypende regler på menneskerettighetsfeltet. Før dette utviklingsarbeidet presenteres i kapittel 5.2.2 nedenfor, gis det en oversikt over de eksisterende menneskerettighetsforpliktelsene.

5.2.1 Eksisterende menneskerettighetsforpliktelser

a) Innledning

Grunnstammen i det folkerettslige rammeverket om menneskerettigheter er FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948, de to FN-konvensjonene av 1966 om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950.

I tillegg finnes det en rekke FN-konvensjoner som tar for seg rettighetene til grupper som antas å ha en utsatt stilling, for eksempel barn, flyktninger, kvinner og urfolk. Videre er det vedtatt konvensjoner som regulerer mer spesielle forhold som forbud mot tortur og rasediskriminering. Disse særkonvensjonene utdyper og utfyller i hovedsak det som allerede er regulert på generelt vis i hovedkonvensjonene. Det vises i denne sammenhengen til kapittel 3 og boks 4.1 ovenfor.

Ved siden av de rettslig bindende konvensjonene eksisterer det mange politiske dokumenter som berører menneskerettigheter. Det kan være handlingsplaner, erklæringer og rapporter fra FN, OSSE, Europarådet og andre organisasjoner, eller fra mer lokale fora som Nordisk Råd og Østersjørådet. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948 var i utgangspunktet et slikt politisk dokument, men står i en særstilling fordi den er opphav til flere av de viktigste menneskerettighetskonvensjonene, og i dag må anses å gi uttrykk for en folkerettslig sedvanerett.

Norge er tilsluttet et stort antall konvensjoner som regulerer menneskerettighetsspørsmål. Vedlegg I nedenfor gir en oversikt over menneskerettighetskonvensjoner, mens vedlegg II presenterer forbehold Norge har tatt ved tiltredelse. En mer beskrivende oversikt over konvensjoner på dette feltet er inntatt i NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter. Det gjøres oppmerksom på at Norge er blitt part til nye menneskerettighetsinstrumenter etter at NOU 1993: 18 ble fremlagt. Nedenfor i litra b) og c) omtales to av de nye instrumentene som nå er lagt ut for ratifikasjon: ILO-konvensjonen om de verste former for barnearbeid og tilleggsprotokoll om individuell klageadgang til FNs kvinnekonvensjon av 1979.

b) ILO-konvensjon om de verste former for barnearbeid

Konvensjonen om de verste former for barnearbeid ble vedtatt av ILOs arbeidskonferanse 17. juni 1999. Konvensjonen er et viktig supplement til FNs barnekonvensjon og ILOs minstealderkonvensjon. Den vedtatte konvensjonen antas å bli et nyttig instrument i kampen mot skadelig barnearbeid. Konvensjonen regner alle personer under 18 år som «barn».

Ved å ratifisere konvensjonen forplikter statene seg til å gjennomføre umiddelbare og effektive tiltak for å forby og fjerne de verste former for barnearbeid. De verste former for barnearbeid omfatter blant annet slaveri, slave-tilignende arbeid og tvungent eller obligatorisk arbeid, herunder tvungen eller obligatorisk militær rekruttering for bruk av barn i væpnet konflikt. Videre omfattes barneprositusjon og utnyttelse av barn i barnepornografi, bruk av barn i ulovlige aktiviteter og farlig eller skadelig arbeid.

Statene skal blant annet utarbeide og gjennomføre handlingsplaner for bekjempelse av de verste former for barnearbeid. Barn skal fjernes fra arbeidet og sikres rehabilitering og sosial integrering. Viktigheten av skolegang er nevnt spesielt.

Arbeidet med sikte på norsk ratifikasjon av konvensjonen er påbegynt.

c) Tilleggsprotokoll om individuell klageadgang til FNs kvinnekonvensjon av 1979

FNs kvinnekonvensjon av 1979 pålegger partene å treffe egnede tiltak med sikte på å avskaffe diskriminering mot kvinner. Som diskriminering regnes enhver kjønnsmessig sonndring, utelukkelse eller innskrenkning som har som virkning eller formål å utelukke kvinner fra å bruke sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter på alle samfunnsområder på lik linje med menn og uavhengig av ekteskapelig status.

I 1996 nedsatte FNs kvinnekommisjon en arbeidsgruppe med den målsettingen å utarbeide en tilleggsprotokoll om individklageordning til Kvinnekonvensjonen. Etter fire sesjoner kunne arbeidsgruppen enes om protokollteksten 11. mars 1999. Tilleggsprotokollen ble vedtatt ved konsensus av FNs generalforsamling 6. oktober 1999.

Tilleggsprotokollen etablerer en klageordning for individer eller grupper av individer som mener at en stat bryter rettighetene nedfelt i Kvinnekonvensjonen. I tillegg etableres det en kompetanse for Kvinnekonvensjonens overvåkningskomité (Kvinnekomiteen) til på visse vilkår å foreta undersøkelser hvis den mottar informasjon som kan tyde på at Kvinnekonvensjonens bestemmelser blir brutt i en stat som er part til protokollen.

Regjeringen undertegnet tilleggsprotokollen 26. november 1999.

5.2.2 Arbeidet for nye og styrkede internasjonale forpliktelser

Det er nedsatt flere arbeidsgrupper, innenfor både FN og Europarådet, som skal utarbeide nye og styrkede eller utdypende regler på menneskerettighetsfeltet. Arbeidsgruppene er normalt åpne for alle medlemsland. Norge deltar i alle disse arbeidsgruppene. Nedenfor følger en oversikt over de prosessene som nå pågår innenfor regelutvikling.

a) Tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi til FNs barnekonvensjon av 1989

Seksuell utnyttelse av barn er et alvorlig problem. FNs barnekonvensjon av 1989 har enkelte bestemmelser om forbud mot seksuell utnyttelse av barn, men det er en utbredt oppfatning at det er behov for mer detaljert internasjonalt regelverk på dette området. Som et ledd i det internasjonale samfunnets kamp mot seksuell utnyttelse av barn opprettet derfor FN i 1994 en arbeidsgruppe som skal utarbeide en tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi til Barnekonvensjonen. Tilleggsprotokollen vil blant annet inneholde forpliktelser om å innføre straffebestemmelser, regler om jurisdiksjon og om utlevering av lovbrøyttere. Videre vil bestemmelser om forebyggende arbeid, herunder informasjon, og om hjelp til barn som er ofre for seksuelle overgrep, stå sentralt i protokollen.

Målet er at tilleggsprotokollen skal være ferdigforhandlet i 2000, som er tiårsjubileet for FNs barnekonvensjon. Det gjenstår imidlertid flere problematiske forhandlingspunkter, og det er høyst usikkert om det vil være mulig å få i stand tilleggsprotokollen så raskt.

Norge har vært med fra starten av forhandlingene. Fra norsk side vil vi arbeide for å få til en raskest mulig vedtakelse av en sterk tilleggsprotokoll.

b) Tilleggsprotokoll om forbud mot deltakelse i væpnede konflikter for barn under 18 år til FNs barnekonvensjon av 1989

FNs barnekonvensjon av 1989 har i artikkel 38 en bestemmelse som forbyr rekruttering og bruk av barnesoldater under 15 år. Dette er den samme aldersgrensen som gjelder innenfor krigens folkerett. FNs barnekomité utarbeidet i 1994 et utkast til en tilleggsprotokoll til Barnekonvensjonen der aldersgrensen ble foreslått hevet til 18 år, når det gjelder både frivillig og tvungen rekrutte-

ring. Arbeidsgruppen har vært ledet av Sverige og har hatt fire sesjoner med deltakelse fra en rekke stater, FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner.

Arbeidsgruppen har hatt noe fremdrift, men hovedinntrykket er at det er vanskelig å enes om de nye reglene. Flere land har store problemer med en 18-årsgrense, og det er vanskelig å finne kompromisser. Norge deltar aktivt i disse forhandlingene, og vil arbeide for å finne en løsning.

En rekke frivillige organisasjoner er sterkt engasjert i arbeidet, og har gått sammen i en koalisjon som har tatt flere initiativ for å få fortgang i arbeidet. Koalisjonen har laget en alternativ tekst til protokoll og har arrangert en rekke regionale møter for å få økt oppmerksomhet rundt rekruttering og bruk av barn i væpnet konflikt. Norge har støttet koalisjonens arbeid, blant annet økonomiske.

c) Tilleggsprotokoll om handel med mennesker til en FN-konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet

Innenfor FN pågår et arbeid med å fremforhandle en konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet. Denne konvensjonen skal ha tre tilleggsprotokoller, hvorav den ene skal regulere handel med mennesker, særlig kvinner og barn. Hovedkonvensjonen og tilleggsprotokollene regulerer rettshåndhevelse. Hensikten er å skape effektive instrumenter for å styrke samarbeidet mellom statene for å bekjempe visse typer kriminalitet. Tilleggsprotokollen om handel med mennesker har samtidig viktige menneskerettslige aspekter - blant annet inneholder tekstutkastet bestemmelser om ofrenes rettsvern og om assistanse til og beskyttelse av dem. Hovedkonvensjonen og tilleggsprotokollene skal etter planen ferdigforhandles innen utgangen av 2000.

d) Tilleggsprotokoll om utvidet kontrollmekanisme til FNs torturkonvensjon av 1984

Overvåkningskomiteen til FNs torturkonvensjon av 1984, Torturkomiteen, kan undersøke visse forhold av eget tiltak, men undersøkelsesprosedyren har flere svakheter. Komiteen kan blant annet bare dra på besøk til stater etter nærmere avtale, og den kan bare undersøke mulige tilfeller av systematisk tortur. En arbeidsgruppe som skal utarbeide en frivillig tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon, ble derfor opprettet i 1994. Hensikten er at det skal opprettes en underkomité til Torturkomiteen, med videre undersøkelses- og rådgivningsfullmakter enn det Torturkomiteen har. Etableringen av en slik utvidet kontrollmekanisme forventes å bidra til å styrke etterlevelsen av Torturkonvensjonen.

Tekstforslaget til tilleggsprotokollen er bygd opp etter mønster fra Den europeiske torturkonvensjon av 1987. Underkomiteen skal ha fullmakt til å besøke medlemsstatene og inspisere fengsler og andre institusjoner, samt snakke med alle relevante personer, inklusive fanger, pasienter med videre. I henhold til Den europeiske torturkonvensjon kan slike besøk iverksettes på relativt kort varsel, og det er ikke nødvendig å innhente samtykke til hvert besøk. I tillegg til å kunne undersøke eventuelle tilfeller av tortur skal underkomiteen også kunne undersøke hvorvidt annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling finner sted.

Forhandlingene om tilleggsprotokollen har vært vanskelige, og det er usikkert når de vil kunne sluttføres. Norge har vært med i forhandlingene fra starten av, og vil fortsette å arbeide for å få til en protokoll som vil gi underkomiteen den nødvendige gjennomslagskraften.

e) Nordisk samekonvensjon

Nordisk Ministerråd avholdt i 1995 et ministermøte om samiske saker. På grunnlag av et dokument utarbeidet av Nordisk samarbeidsorgan for same- og reindriftsspørsmål besluttet ministrene at Finland, Sverige og Norge skal starte et samarbeid med sikte på en nordisk samekonvensjon. Det ble besluttet å nedsette en felles arbeidsgruppe med mandat å utrede behov og grunnlag for en konvensjon. Arbeidsgruppen har lagt frem sine anbefalinger. Norge arbeider med å følge opp disse anbefalingene.

Regjeringen vil i samarbeid med Sametinget aktivt delta i det nordiske samarbeidet frem mot en nordisk samekonvensjon.

f) FN-erklæring om urfolks rettigheter

Spørsmål knyttet til urfolks rettigheter står sentralt i Norges internasjonale menneskerettighetsengasjement. I 1982 opprettet FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) en arbeidsgruppe for urfolk som består av fem medlemmer fra FNs underkommisjon for forhindring av diskriminering og beskyttelse av minoriteter. Arbeidsgruppen har siden opprettelsen rettet søkelyset på urfolks situasjon verden over og holdt jevnlige møter om ulike tema av særlig interesse for urfolk.

Utkastet til erklæring om urfolks rettigheter inneholder en rekke bestemmelser som utelukkende gjelder for urfolk og er i så måte unikt i FN-sammenheng. Her finnes blant annet bestemmelser om urfolks rettigheter knyttet til språk, religion, kultur, utdanning og landrettigheter. Utkastet er utformet av en ekspertgruppe i FN for urfolk. Utkastet har i flere år vært gjenstand for forhandlinger mellom stater i en arbeidsgruppe nedsatt av FNs menneskerettighetskommisjon, der urfolksrepresentanter og andre involverte organisasjoner har observatørstatus. Hittil har det vært avholdt fem forhandlingsrunder i Genève.

Denne arbeidsgruppen har hatt liten fremgang. Enkelte urfolksrepresentanter krever at utkastet må vedtas uten endringer, men flere stater har vanskeligheter med å godta dette. Et av de særlig vanskelige spørsmålene gjelder urfolks rett til selvbestemmelse og hva som ligger i dette begrepet.

Norge har deltatt fra starten av forhandlingene, med en delegasjon sammensatt av representanter fra Utenriksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, samt Sametinget. Norge vil delta aktivt i fortsettelsen for å få sluttført forhandlingene.

g) Tilleggsprotokoll om individklageordning til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966

Det har vært diskutert i FN om det skal lages en tilleggsprotokoll til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966, som åpner for en individuell klageadgang for brudd på konvensjonens bestemmelser. En

tenker seg en modell basert på klageordninger som eksisterer for noen andre FN-konvensjoner, eksempelvis Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 og Rasediskrimineringskonvensjonen av 1965. Et utkast til tilleggsprotokoll er utarbeidet av FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og ble sendt på høring i 1997. Utkastet fikk en kjølig mottakelse. Dette skyldes blant annet at de fleste av bestemmelsene i konvensjonen er utformet som mål, ikke som konkrete, håndhevbare rettigheter. Det er foreløpig ikke nedsatt noen arbeidsgruppe for å diskutere dette videre. Utkastet er sendt på ny høring til statene høsten 1999. Det må anses som uvisst hvorvidt utkastet vil få nok støtte til at arbeidet med en tilleggsprotokoll nå videreføres.

h) Tilleggsprotokoll om diskriminering til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 pålegger i artikkel 14 statene å sikre utøvelsen av de rettighetene som er fastslått i konvensjonen uten diskriminering. I Europarådet har det i de siste årene pågått et arbeid for å styrke det rettslige vernet mot diskriminering gjennom utarbeidelse av en tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon som skal inneholde en generell ikke-diskrimineringsbestemmelse. Etter møte i Europarådets styringskomité for menneskerettigheter (CDDH) i juni 1999 ble et utkast til tilleggsprotokoll sendt på høring til andre organer innenfor Europarådet. Komiteen vil fortsette sin behandling av utkastet til tilleggsprotokollen på sitt møte i utgangen av 1999, der høringsuttalelsene vil bli studert. Norge deltar aktivt i forhandlingene om tilleggsprotokollen for ytterligere å styrke vernet mot diskriminering.

5.3 Multilaterale mekanismer og kontrollordninger

De internasjonale menneskerettighetene utvikles gjennom det multilaterale samarbeidet i FN og regionale organisasjoner. De samme organisasjonene er sentrale i kontrollen av etterlevelsen, sammen med de mekanismene som etableres gjennom menneskerettighetskonvensjonene.

Respekt for menneskerettighetene er ikke noe som statene oppfyller én gang for alle. Det er en kontinuerlig prosess, både for Norge og for andre stater. Det betyr at både dialog og kontroll er nødvendig for at eventuelle kritikkverdige forhold kan påpekes og forbedres. De erfaringene som gjøres gjennom kontrollmekanismene, vil igjen initiere til etablering av nye og styrkede menneskerettighetsstandarder.

FN-systemet har spilt en sentral rolle i arbeidet for det internasjonale vernet om menneskerettighetene helt siden organisasjonen ble opprettet. At menneskerettigheter er en av FNs prioriterte oppgaver, fremgår allerede av FN-paktens fortale. I artikkel 1 slås det fast at å fremme respekten for menneskerettigheter er et av FNs formål. Gjennom FN-pakten forplikter statene seg også til å arbeide for å fremme respekt for menneskerettighetene.

FNs overvåkning av menneskerettighetene kan sies å være delt i to hovedkategorier: de konvensjonsbaserte og de paktbaserte. På den ene siden har man de rettslig pregede prosedyrene som brukes av de såkalte konvensjonsorganene, det vil si komiteer som er opprettet for å påse at statene gjennomfører sine forpliktelser etter menneskerettighetskonvensjonene (se kapittel

5.3.3 nedenfor). På den annen side har man de organene som er basert direkte på FN-pakten, som Menneskerettighetskommisjonen, Generalforsamlingen og Det økonomiske og sosiale råd. Under Menneskerettighetskommisjonen er det etablert en rekke mekanismer og prosesser, som for eksempel spesialrapportører, arbeidsgrupper og ikke minst selve debatten om landsituasjoner under Menneskerettighetskommisjonens møter, med innlegg og resolusjoner som i noen grad er knyttet til kommisjonens mekanismer (se kapittel 5.3.1 nedenfor). FNs høykommissær for menneskerettigheter spiller en viktig rolle ved å skape oppmerksomhet om rettighetene og ved kontroll av de enkelte staters etterlevelse av sine forpliktelser (se kapittel 5.3.2 nedenfor).

Europarådet er sentral i menneskerettighetsarbeidet i vår verdensdel, og vil derfor bli gitt særlig omtale nedenfor sammen med andre regionale mekanismer, som OSSE og Østersjørådet. Regionale menneskerettighetsmekanismer som Norge ikke er part til, vil bli gitt en kort presentasjon til slutt.

5.3.1 FNs menneskerettighetskommisjon

a) Menneskerettighetskommisjonens mandat og sammensetning

Menneskerettighetskommisjonen er FNs fagorgan for menneskerettigheter, og er den eneste kommisjonen som er direkte hjemlet i FN-pakten. Kommisjonen ble opprettet i 1946 og møtes vanligvis til én sesjon i året, som varer i seks uker. Det er også adgang til å innkalle kommisjonen til ekstraordinære sesjoner, men denne muligheten blir sjelden benyttet.

Menneskerettighetskommisjonen er sammensatt av 53 stater som velges for tre år av gangen. Norge er medlem fra 1999 til og med 2001. I de siste årene har i tillegg ca. 90 stater møtt som observatører under kommisjonens sesjoner. Dessuten deltar en rekke av FNs særorganisasjoner, samt andre internasjonale organisasjoner og frivillige organisasjoner (NGO-er) som observatører. I 1998 var 203 frivillige organisasjoner påmeldt til kommisjonens sesjon.

Menneskerettighetskommisjonen har et vidt mandat og kan ta opp alle typer av menneskerettighetsspørsmål. Det var den som utarbeidet Verdenserklæringen om menneskerettighetene i 1947-48. Deretter ble hovedoppgaven å utarbeide utkast til konvensjonene om henholdsvis sivile og politiske og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som Generalforsamlingen vedtok i 1966. Med utgangspunkt i Verdenserklæringen og de to grunnleggende menneskerettighetskonvensjonene har det blitt utarbeidet en rekke konvensjoner og erklæringer som er omtalt i kapittel 5.2 ovenfor og i Vedlegg I nedenfor.

I de senere årene er det blitt stadig klarere at den viktigste oppgaven nå ikke er standardsettingen, men å sette fokus på etterlevelse av de etablerte standardene. Dette vil bli prioritert høyest fra norsk side i kommisjonsarbeidet. Norge skal - og vil - fortsatt delta aktivt i de standardsettende prosessene som er i gang. Disse er i stor grad myntet på å klargjøre, stramme opp eller gjøre det lettere å følge opp de allerede etablerte menneskerettighetsforpliktelsene, og er nærmere beskrevet i kapittel 5.2 ovenfor.

I den første tiden under Menneskerettighetskommisjonens arbeid hadde den ikke utviklet noen mekanismer for å undersøke situasjoner i enkeltland eller for å reagere mot brudd på menneskerettighetene. Kommisjonens overvåkningsfunksjon ble imidlertid etter hvert sterkt utviklet. Særlig i forbindelse

med frigjøringen av tidligere kolonier ble det satt fokus på respekten for menneskerettighetene, og på situasjonen i land med alvorlige og vedvarende overgrep.

I 1967 ble det gjort klart at Menneskerettighetskommisjonen hadde adgang til å uttale seg om menneskerettighetssituasjoner i enkeltland, men det var først på 1980-tallet at man fikk bygd opp mekanismer som skulle gjøre kommisjonen bedre i stand til å skaffe seg informasjon og å reagere mot menneskerettighetsbrudd. Arbeidsgrupper og spesialrapportører ble oppnevnt med oppgave å kartlegge situasjonen og å komme med anbefalinger om hvordan krenkelser skulle kunne bringes til opphør. I dag pågår det en omfattende debatt om menneskerettighetssituasjonen i enkeltland både i Menneskerettighetskommisjonen og i Generalforsamlingen.

Under Menneskerettighetskommisjonen finnes det også et eget ekspertorgan - Underkommisjonen for forhindring av diskriminering og beskyttelse av minoriteter. Underkommisjonen utgjør en form for utredningsorgan for kommisjonen, men den kan også fremme forslag innenfor sitt mandat, som til tross for navnet spenner over hele feltet av menneskerettigheter. Underkommisjonen består av 26 medlemmer som velges som uavhengige eksperter. En norsk menneskerettighetsekspert har vært medlem av underkommisjonen siden 1987, samt en periode tidlig på 1980-tallet.

Den seneste tendensen i Menneskerettighetskommisjonens virke - særlig gjennom kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) - er den økende aktiviteten med hensyn til rådgivning og faglig bistand. Høykommissærens kontor har bygd opp et økende nærvær i felten. Slikt nærvær er ofte også knyttet til overvåkningsfunksjon. Til tross for den økende aksept for menneskerettigheter som et internasjonalt anliggende som gjelder hvert enkelt land, er det ofte meget kontroversielt for vertslandet å akseptere at et nærvær fra Høykommissærens kontor rapporterer om menneskerettighetssituasjonen, samtidig som de yter faglig bistand for å fremme respekten for menneskerettighetene.

Tiltak

- Regjeringen vil klart prioritere arbeidet for å bedre etterlevelsen av menneskerettighetsforpliktelsene, hjemme som ute. Dette innebærer også å styrke Menneskerettighetskommisjonens evne og vilje til å identifisere, eventuelt kritisere og søke å utbedre manglende respekt for menneskerettighetene. Samtidig vil vi motarbeide de forsøkene som har vært gjort i Menneskerettighetskommisjonen på å få kommisjonen til å styre virksomheten i Høykommissærens kontor, fordi dette antakelig vil svekke kommissærens funksjon.

b) Menneskerettighetskommisjonens kontrollmekanismer

Menneskerettighetskommisjonens mekanismer består først og fremst av spesialrapportører oppnevnt av kommisjonens president og arbeidsgrupper, på grunnlag av mandat vedtatt (og eventuelt fornyet) av kommisjonen i plenum. Også Underkommisjonen (som er omtalt ovenfor) og den såkalte 1503-prosedyren regnes med til mekanismene. 1503-prosedyren har fått sitt navn etter en resolusjon av 1967 i Det økonomiske og sosiale råd som gir Menneskerettig-

hetskommisjonen fullmakt til å foreta en fortrolig behandling av meldinger om systematiske og grove brudd på menneskerettighetene i enkeltland. Behandling under denne prosedyren blir sett på som noe mindre belastende for det landet det gjelder, enn når kommisjonen behandler situasjonen i landet i åpne møter.

Man skjelner mellom rapportører for enkeltland og tematiske rapportører. I tillegg har man for tiden to tematiske arbeidsgrupper, nemlig om tilfeldig frihetsberøvelse og om ufrivillige forsvinninger. Landrapportørene har som mandat å rapportere om situasjonen, herunder brudd på menneskerettighetene i et enkeltland, samt å komme med råd og anbefalinger til forbedring av situasjonen. De tematiske rapportørene skal rapportere om situasjonen i alle deler av verden når det gjelder et bestemt tema. Også disse rapportørene skal gi råd og anbefalinger til enkeltland. Rapportene fra disse prosedyrene gir kommisjonen et godt grunnlag for å vurdere menneskerettighetssituasjonen på de områdene som omfattes av mandatene. Rapportenes råd og anbefalinger spiller også en viktig rolle for kommisjonens vedtak.

Uavhengige eksperter oppnevnt av kommisjonen og spesialrepresentanter oppnevnt av FNs generalsekretær gir også viktige bidrag med hensyn til overvåkning av menneskerettighetssituasjonen. Det er likevel de frivillige organisasjonene, menneskerettighetsforkjemperne rundt om i verden, som er den viktigste uavhengige informasjonskilden også for FNs overvåkningsapparat.

En viktig forutsetning for at ordningen med rapportører skal virke tilfredsstillende, er at landene samarbeider, blant annet ved å tillate rapportører å reise fritt i landet og få møte representanter både for myndigheter og opposisjon. Det forutsettes normalt at landrapportørene skal besøke vedkommende land hvert år, mens tematiske rapportører gjerne besøker to til tre land per år. De fleste land samarbeider med Menneskerettighetskommisjonens mekanismer. Det er imidlertid enkelte land som konsekvent har nektet å samarbeide. Burma tillot spesialrapportøren å besøke landet først i oktober 1999. Fra norsk side beklager vi sterkt denne mangelen på samarbeid, som bidrar til å undergrave mekanismene. Norge er ett av få land som har offentlig utstedt stående invitasjon til enhver rapportør eller arbeidsgruppe som måtte ønske å besøke Norge. Dette ble gjort i forbindelse med hovedinnlegget under Menneskerettighetskommisjonens 55. sesjon. Denne ensidige forpliktelsen vil Regjeringen gjenta overfor land som har vært vanskelige, selektive eller avvisende med hensyn til selv å ta imot spesialrapportører. Hverken Generalforsamlingen eller Menneskerettighetskommisjonen har imidlertid noen tvangsmidler til rådighet overfor land som ikke samarbeider.

Etter Menneskerettighetskommisjonens siste sesjon er det 19 rapportører, uavhengige eksperter eller representanter for Generalsekretæren, samt tre såkalte faglige samarbeidsrepresentanter for følgende land:

Afghanistan, Burundi, D.R. Kongo, Ekvatorial-Guinea, Haiti, Irak, Iran, Kambodsja, Burma, palestinske områder okkupert av Israel, Rwanda, Somalia, Sudan, tidligere Jugoslavia og Øst-Timor.

Det er 24 rapportører, uavhengige eksperter eller representanter for Generalsekretæren for følgende temaer: ytringsfrihet, rettsvesenets uavhengighet, rettsmedisin, tortur, vold mot kvinner, internt fordrevne personer, summariske og utenomrettslige henrettelser, rasisme, religiøs intoleranse,

barnesoldater, salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi, retten til utdanning, retten til utvikling, ekstrem fattigdom, aids/hiv, utenlandsgjeld og menneskerettigheter, giftig avfall, økonomiske stukturendringer og menneskerettigheter, masseutvandring, fremmedarbeidere, leiesoldatvirksomhet samt tematiske prosedyrer og samarbeid mellom FN-systemets menneskerettighetsansvarlige.

Flere av disse såkalte spesielle prosedyrene er opprettet mot stemmene fra de vestlige land. Dette gjelder blant annet rapportørene for giftig avfall og leiesoldater. Dette er tema som først og fremst behandles i andre fora i FN-systemet, og det er blitt anført at man derfor ikke bør belaste Menneskerettighetskommisjonens hardt pressede ressurser med disse spørsmålene. Andre rapportører - blant annet flere landrapportører - er opprettet mot stemmene fra en del utviklingsland og særlig fra land som er i rapportørenes søkelys.

I de siste årene har antall tematiske rapportører vokst sterkt. Mange mener at Menneskerettighetskommisjonen gjennom de tematiske rapportørene, med universelle mandater, kan drive en mer effektiv rapportering enn landrapportørene, som bare har mandat overfor ett enkelt land. Det er også en betydelig skepsis blant en god del land mot landrapportørordningen. Mange har dessuten kritisert denne ordningen for å være selektiv, som først og fremst rammer små og isolerte land, mens større og mektigere land slipper unna denne prosedyren selv om de skulle stå for alvorligere menneskerettighetsbrudd.

Det er viktig at prosedyrene kan fungere så effektivt som mulig, uten restriksjoner fra de aktuelle landenes myndigheter. I de siste årene er det blitt fremsatt en rekke forslag som vil kunne redusere prosedyrenes effektivitet. Veksten i antall rapportører har dessuten ikke blitt fulgt opp med økte ressurser på dette feltet. Samtidig har nok vedtak om nye rapportører i enkelte tilfeller vært noe ukoordinert og tilfeldig. Disse forholdene var hovedårsaken til at man under Menneskerettighetskommisjonens sesjon i 1998 vedtok at det til 1999-sesjonen skulle utarbeides en rapport med forslag til revisjon av prosedyrene. Behandlingen av rapporten fra byrået i den 54. sesjonen er en av hovedsakene for det pågående arbeidet i kommisjonen. Det er viktig å holde balansen mellom å få fremdrift i riktig retning og å unngå kompromisser som kan synes tjenlige ved første øyekast, men som kan få negative konsekvenser på sikt. Byråets revisjonsforslag som helhet kunne dannet en akseptabel «pakkeløsning». Det lyktes ikke å få noen enighet om dette under den 55. sesjonen. Norge vil derfor fortsette å støtte den koalisjonsbyggingen som nå foregår, der et flertall av kommisjonsmedlemmene i større eller mindre grad er engasjert i retning av en reell effektivisering og styrking av mekanismene.

Tiltak

- Regjeringen ser det som en hovedoppgave under medlemskapsperioden i Menneskerettighetskommisjonen å arbeide for å styrke prosedyrenes effektivitet og uavhengighet i tråd med målsettingen omtalt ovenfor. Samtidig vil vi arbeide blant annet i FNs generalforsamling og i FNs budsjettarbeid for å få økte ressurser til dette arbeidet.
- Regjeringen vil arbeide for at spesialrapportørene anmodes om å rapportere også til Generalforsamlingen i tillegg til Menneskerettighetskommi-

sjonen. En slik utvikling pågår allerede med norsk støtte, og vi vil derfor ta aktivt del i debatten med spesialrapportørene.

- Regjeringen vil arbeide for at spesialrapportørene, de uavhengige ekspertene og lederne for arbeidsgrupper under Menneskerettighetskommisjonen gis bedre anledning til å utføre sine rapporteringsoppdrag på en effektiv måte. Sekvenser med korte spørsmål/svar i kommisjonens plenum vil kunne bidra til å sette søkelyset mer direkte på de problemene spesialrapportørene, ekspertene og arbeidsgruppene tar opp, og Regjeringen vil derfor ta initiativ til å få til slike ordninger.
- Regjeringen vil - i sammenheng med den øvrige gjennomgangen av Menneskerettighetskommisjonens mekanismer - arbeide for at en fornyet fortløpende 1503-prosedyre (som omtalt ovenfor) blir raskere, enklere og mer anvendt. Dersom dette ikke er mulig, har det liten hensikt å opprettholde dagens ordning, der det normalt sett tar to år fra en klage er lagt frem til en rapport og anbefaling foreligger til behandling i en lukket sesjon i Menneskerettighetskommisjonen.

c) Særlig om Menneskerettighetskommisjonens behandling av landsituasjoner

Behandling av landsituasjoner i Menneskerettighetskommisjonen fremstår som en meget politisert prosess snarere enn en objektiv påpekning av menneskerettighetsbrudd. Det er tendens så vel til ikke å omtale - i resolusjonsform - land med nok innflytelse til å blokkere slike resolusjoner, som til å forhandle frem tekster som kan vedtas med konsensus og derved direkte eller indirekte fremstår som akseptable for det landet som omtales. En lang rekke land må tåle kritikk i behandlingen av landsituasjoner, men det er særlig land i den tredje verden som blir gjenstand for oppmerksomhet. Mange av disse landene har påpekt dette, og karakterisert debatten som selektiv. Disse hevder at dialog er langt mer tjenlig enn konfrontasjon i debattene om menneskerettighetssituasjoner i enkeltland. Også fra vestlig side har man sagt seg enig i at dialog og samarbeid er effektive virkemidler i de tilfellene det er åpning for det, men understreker at det også er behov for å protestere mot overgrep og å kritisere regjeringer som ikke gjør nok for å oppfylle sine forpliktelser.

Det finnes andre internasjonale fora der slik omtale av situasjonen i enkeltland er mer direkte og mer akseptert enn tilfellet er i Menneskerettighetskommisjonen. Et eksempel på dette er OSSEs implementeringskonferanser, som er plenumssesjoner utelukkende viet en gjennomgang av medlemslandenes etterlevelse av sine forpliktelser. Menneskerettighetskommisjonens behandling av landsituasjoner bør også bli tilsvarende fordomsfri og fokusert.

Det kan tenkes situasjoner der bruk av resolusjoner bør vike til fordel for andre løsninger, som for eksempel at angjeldende land forplikter seg til å treffe relevante tiltak. Her kan det trekkes frem eksempel fra Underkommisjonens behandling av Hviterussland i 1999. Et resolusjonsforslag om menneskerettighetssituasjonen i Hviterussland ble trukket etter at landet i forhandlinger med Underkommisjonen hadde forpliktet seg til å treffe en rekke tiltak for å bedre situasjonen. Avtalen ble lest opp av Underkommisjonens formann, og Underkommisjonen besluttet deretter å legge resolusjonen til side og i neste møte eksaminere hvorvidt Hviterussland i mellomtiden har fulgt opp sine løfter. Slik behandling har kimen i seg til å bli en mer handlingsrettet håndtering

av landsituasjoner enn dagens debatt, slik den kommer til uttrykk i Menneskerettighetskommisjonens dagsordenpunkt om landsituasjoner.

Det kan også hentes inspirasjon fra den såkalte Moskva-mekanismen i OSSE som formaliserer at OSSE-landene har godtatt at respekt for menneskerettighetene er et legitimt anliggende for andre land. Således har OSSE-landene forpliktet seg til å besvare henvendelser fra andre medlemsland vedrørende menneskerettighetene i løpet av ti dager. Bilaterale møter skal arrangeres i løpet av én uke dersom det anmodes om det. Dersom skriftlig henvendelse og bilateralt møte ikke fører frem, kan en deltakende stat sette i gang utpeking av et undersøkelseslag sammensatt av tre uavhengige eksperter for å finne løsninger på menneskerettighetsproblemer såfremt fem andre deltakende stater er enig i dette. Hvis ytterligere fire stater er enig, kan et slikt undersøkelseslag iverksette sitt arbeid også uten samtykke fra den anklagede stat.

Tiltak

- Regjeringen har som langsiktig siktemål å oppnå aksept i FNs menneskerettighetskommisjon for en liknende mekanisme som OSSEs Moskva-mekanisme. Norge vil fortsatt konsekvent omtale landsituasjoner i innlegg og i resolusjonsarbeid, og vil samtidig søke å bidra til at håndteringen av landsituasjoner blir mer fokusert på bruddene på menneskerettighetene og mindre på politiske manøvreringer rundt dette.

d) Norges overordnede målsettinger som medlem av Menneskerettighetskommisjonen

Norge er valgt inn som medlem av Menneskerettighetskommisjonen for perioden 1999-2001. Norge vil som medlem av kommisjonen engasjere seg aktivt i alle de debattene som er av betydning i henhold til de ambisjonene det er gjort rede for i denne handlingsplanen. For å oppnå en fokusering av vår innsats som medlem av Menneskerettighetskommisjonen er det identifisert fire temaer som vår innsats særlig vil konsentrere seg om. Dette er en utvikling basert på respekt for alle menneskerettigheter, rasisme og diskriminering, barns rettigheter og religions- og trosfrihet. Norsk innsats og påtenkte initiativ innenfor disse temaene er omtalt særskilt i kapitlene 5.6 og 5.9 nedenfor.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for å gjøre menneskerettighetene til et bredere anliggende i og utenfor FN, så vel i politisk som program- og budsjettmessig sammenheng. Dette er en naturlig oppfølging av og støtte til FNs generalsekretær Kofi Annans utsagn om at «menneskerettigheter er i hjertet av alt FNs arbeid, og i hver artikkel av vårt charter».
- Regjeringen vil arbeide for å få en helhetlig tilnærming til både sivile og politiske og sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. Selv om menneskerettighetenes allmenngyldighet på ny ble bekreftet under Verdenskonferansen i Wien i 1993, byr det fortsatt på utfordringer å gjøre menneskerettighetene gjeldende overfor alle land på en likeverdig måte. Universaliteten må sikres gjennom helhjetet engasjement for alle menneskerettighetene. Dette vil ligge til grunn for det norske arbeidet for å fremme

- respekten for menneskerettighetene hjemme og ute.
- Regjeringen vil styrke innsatsen for menneskerettigheter så vel kvantitativt som kvalitativt. Norge er blant de største bidragsyterne til FNs høykommissær for menneskerettigheter, og tar sikte på å opprettholde et høyt nivå i bidrag fremover. Norge vil fortsette å holde en høy profil i arbeidet for å effektivisere og styrke Kommisjonens mekanismer (se nedenfor).
 - Regjeringen vil arbeide for å fremme respekten for menneskerettighetene særlig i land med alvorlige og vedvarende brudd på menneskerettighetene. I denne sammenhengen er det viktig å styrke dialogen med likesinnede land som er villige til å ta opp kritikk av land med alvorlige og vedvarende menneskerettighetsbrudd, med sikte på en bedre «arbeidsfordeling». Fra norsk side vil vi legge vekt på at den helhetlige utenrikspolitikken trekker i samme retning.

e) Norges særskilte oppgaver i Menneskerettighetskommisjonen

I Menneskerettighetskommisjonen er det enkelte oppgaver Norge har særskilt ansvar for. Norge legger frem enkelte resolusjoner under kommisjonens gang, og vi har også bundet oss til nordiske prioriteringer. Disse nordiske prioriteringene omfatter felles innlegg og bistand under forhandlinger om resolusjonsforslag som andre nordiske land legger frem som observatører.

Ved siden av dette arbeidet, har norske myndigheter prioritert fire oppgaver knyttet til

- FNs erklæring om menneskerettighetsforkjempere
- grunnleggende humanitære standarder
- status for konvensjonene
- urfolksspørsmål

Erklæringen om menneskerettighetsforkjempere ble vedtatt av Generalforsamlingen 9. desember 1998. Erklæringen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe som ble nedsatt av Menneskerettighetskommisjonen, og som i de siste fem årene ble ledet av en norsk menneskerettighetseksperter. I mange land er det forbundet med stor risiko å arbeide for menneskerettighetene. Menneskerettighetsinnsats blir møtt med trusler og represalier både fra myndigheter og grupper i samfunnet, noe som hindrer det fredelige arbeidet for å realisere menneskerettighetene. Erklæringen om menneskerettighetsforkjempere har derfor som siktemål å beskytte det viktige arbeidet menneskerettighetsforkjempere gjør i enkeltland.

Arbeidet med grunnleggende humanitære standarder har pågått over flere år, først i akademiske kretser og i de seneste årene innenfor FNs menneskerettighetskommisjon. Arbeidet har som siktemål å kartlegge internasjonale regler som gjelder for alle personer i alle situasjoner. Som et ledd i denne prosessen har en satt fokus på problemet med å beskytte menneskerettigheter i situasjoner med interne uroligheter som er så alvorlige at statene kan fravike visse menneskerettighetsforpliktelser. Norge har fremmet resolusjonsforslag om emnet i Menneskerettighetskommisjonen siden 1995. Kommisjonen har fått seg forelagt analytiske rapporter om saken i 1998 og 1999, men emnet har kun blitt underlagt korte og generelle drøftelser der. De nordiske landene har en pådriverrolle i arbeidet med grunnleggende humanitære standarder. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom et samarbeid med Sør-

Afrika om avholdelsen av en «workshop» i Cape Town i 1996. Det er planlagt å avholde et mindre ekspertmøte om saken i Sverige i løpet av våren 2000.

Norge har i de senere årene fremlagt resolusjonsforslag om FNs menneskerettighetskonvensjoner av 1966 for Menneskerettighetskommisjonen. Dette har tradisjonelt vært en prosedyrepreget oppgave. Nylig er problemstillinger omkring adgang til å trekke tilbake forpliktelser i forhold til konvensjonene blitt aktualisert. Det kan for eksempel pekes på at enkelte stater har trukket tilbake sin anerkjennelse av den individuelle klageretten, og deretter ratifisert på nytt med forbehold.

Urfolksspørsmål er en sentral oppgave for norske myndigheter i Menneskerettighetskommisjonen. Det arbeides med et utkast til erklæring om urfolks rettigheter og med opprettelse av et permanent forum for urfolk. Meningen er at denne erklæringen skal være ferdig innen utløpet av FNs urfolkstiår (1994-2003). Menneskerettighetskommisjonen har nedsatt en arbeidsgruppe som består av representanter for regjeringer og for frivillige organisasjonen til å utarbeide et utkast til erklæring på grunnlag av et utkast fremlagt av en ekspertgruppe i 1994 (se kapittel 5.2.2 ovenfor). Ideen om et permanent forum for urfolk fremkom under Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993. Tanken var at det skulle opprettes et FN-organ med mandat til å drøfte alle spørsmål av direkte betydning for urfolk. Foruten menneskerettigheter skulle dette dreie seg om sosiale, økonomiske, miljømessige og kulturelle spørsmål. En arbeidsgruppe med representanter fra regjeringer og fra frivillige organisasjoner er nedsatt for å arbeide frem et forslag om et slikt forum. Møtene har vist alminnelig tilslutning til ideen om et slikt forum, men det gjenstår spørsmål som sammensetning av forumet, mandatområdet og finansiering.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for at Menneskerettighetskommisjonen etablerer en spesiell prosedyre for oppfølging av FNs erklæring om menneskerettighetsforkjempere, helst gjennom etablering av en spesialrapportør for menneskerettighetsforkjempere. Regjeringen vil som del av dette arbeidet støtte frivillige organisasjoners søkelys på menneskerettighetsforkjemperes situasjon og på oppfølgingen av erklæringen. Det vil blant annet bli avholdt regionalvise seminarer i regi av Human Rights Service.
- Regjeringen vil følge opp arbeidet med grunnleggende humanitære standarder. Fra norsk side vil det være en hovedoppgave å oppnå en mer engasjert og innsiktsfull debatt med flere aktører enn tidligere. Det kan være aktuelt å arrangere et seminar om emnet for å diskutere problemstillingen nærmere.
- Regjeringen vil, i tilknytning til arbeidet med å legge frem status om FNs menneskerettighetskonvensjoner av 1966, arbeide mot at det tas forbehold til konvensjonene som strider mot konvensjonens hovedintensjon.
- Regjeringen vil, i nært samråd med Sametinget, delta aktivt i utarbeidelsen av en erklæring om urfolks rettigheter og opprettelse av et permanent forum for urfolk i FN-systemet med så bredt mandat som mulig.
- Regjeringen vil arbeide for at den nordiske kretsen fortsetter med tett praktisk samarbeid med sikte på stadig å høyne kvaliteten på våre bidrag. Regjeringen vil også videreføre dette samarbeidet med Canada med sikte

på best mulig ivaretagelse av våre interesser i kommisjonen også etter at vår medlemsperiode er over.

5.3.2 FNs høykommissær for menneskerettigheter

Stillingen som Høykommissær for menneskerettigheter ble opprettet av FNs generalforsamling høsten 1993, med virkning fra januar 1994. Den første Høykommissæren var Jose Ayala-Lasso fra Ecuador. Fra sommeren 1997 har Irlands tidligere president Mary Robinson innehatt dette embetet.

Høykommissærens mandat er generelt utformet og bærer preg av å være resultat av et politisk kompromiss. I dag blir det imidlertid knapt hevdet at mandatet innebærer noen begrensning for Høykommissærens mulighet til å opptre som en aktiv internasjonal «ombudsmann» og leder av FNs menneskerettighetsarbeid.

Høykommissærens kontor befinner seg i Genève, og har dessuten et kontor ved FNs hovedkvarter i New York. Kontoret har tradisjonelt hovedsakelig tjent som et sekretariat for Menneskerettighetskommisjonen og dens mekanismer, samt at de har ivaretatt sekretariatsfunksjonen for de konvensjonsbaserte overvåkningskomiteene. I de senere årene har imidlertid kontoret etablert tilstedeværelse i en rekke land, der man har både rådgivnings- og overvåkningsfunksjoner. Samtidig har man økt innsatsen når det gjelder faglig bistand og rådgivning på menneskerettighetsområdet. På dette feltet har Høykommissæren gitt spesiell prioritet til arbeidet med oppbygging av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Slike institusjoner, som langt på vei har de samme funksjoner som våre ombudsmannsordninger, blir ansett som spesielt viktige for land med svake institusjoner. I Norge er det imidlertid enkelte slike funksjoner som i dag ikke er tatt hånd om. Derfor legger denne handlingsplanen opp til etablering av en norsk nasjonal institusjon som omtalt i boks 4.4 ovenfor.

Høykommissærens kontor mottar ca. 1,7 pst. av FNs regulære budsjett, eller ca. 37 millioner USD i 1998. Et tilsvarende beløp mottas som frivillige bidrag, hvorav storparten går med til å finansiere feltoperasjonene. Høykommissæren forvalter også flere fond bygd opp av frivillige bidrag. Norge har økt sine bidrag til Høykommissærens virksomhet, og er blant de største bidragsyterne.

Mens det er bred enighet om ønskeligheten av frivillige bidrag til feltoperasjoner og faglig bistand på menneskerettighetsområdet, er det betydelig motstand, særlig fra enkelte land i den tredje verden, mot at andre deler av Høykommissærens virksomhet skal gjøres avhengig av frivillige bidrag. Dette gjelder særlig bidrag til Menneskerettighetskommisjonens mekanismer. Det argumenteres med at avhengighet av frivillige bidrag vil gjøre Høykommissærens virksomhet giverlandsstyrt, samt at man kun vil få frivillige bidrag til de områdene som prioriteres av giverlandene.

Tiltak

- Regjeringen vil fortsatt holde bidragene til Høykommissæren på et høyt nivå, men vil samtidig arbeide aktivt for at menneskerettighetsarbeidet skal få en økt andel av det regulære budsjettet.

- Regjeringen vil arbeide for styrking av Høykommissærens betjening av Menneskerettighetskommisjonens mekanismer. Et grunnlag for dette arbeidet vil være en rapport Høykommissæren nylig har mottatt vedrørende «Kapasitetsbygging for å styrke de spesielle prosedyrene i FNs menneskerettighetsprogram». Rapporten fokuserer på styrking av systemet for håndtering av krise- og nødssituasjoner, bedret oppfølging av anbefalinger og forslag fra mekanismene, bedret sekretariatsbistand til rapportørene og styrking av informasjonen om de spesielle prosedyrene. Norge vil bidra til å utvikle og gjennomføre akseptable tiltak på disse feltene. I debatten omkring effektiviseringen av Menneskerettighetskommisjonens mekanismer finnes det flere slike tiltak som kan tas av Høykommissæren uten beslutning i kommisjonen. Norge vil oppmuntre Høykommissæren til å treffe slike tiltak der det er mulig.
- Regjeringen vil arbeide for å bygge økt tillit til at Høykommissæren ikke blir en giverlandsstyrt organisasjon, samtidig som det må utvikles større forståelse for at kontorets virksomhet må styrkes gjennom økt tilførsel av ressurser så vel over FNs ordinære budsjett som gjennom ekstraordinære bidrag. Med dette som siktemål vil Norge i samråd med andre land i 2000 ta initiativ til uformelle drøftinger mellom tre av de største giverlandene og tre toneangivende representanter for den tredje verden og de alliansefrie stater.

5.3.3 De konvensjonsbaserte overvåkningsmekanismene i FN-systemet

Blant de globale menneskerettighetskonvensjonene er det seks FN-konvensjoner som står i en særstilling:

- Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter
- Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
- Konvensjonen om forhindring av alle former for rasediskriminering
- Konvensjonen om forhindring av alle former for diskriminering av kvinner
- Konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff
- Konvensjonen om barns rettigheter

I kapittel 3 ovenfor er det redegjort for de viktigste materielle reglene i disse konvensjonene.

For hver av disse seks konvensjonene er det opprettet egne komiteer som har til hovedoppgave å kontrollere hvordan statene gjennomfører de forpliktelsene de påtar seg når de ratifiserer konvensjonene. Hoveddelen av dette arbeidet foregår i form av behandling av rapporter fra konvensjonspartene. Alle stater som slutter seg til én eller flere av disse konvensjonene, forplikter seg til å fremlegge periodiske rapporter om hva de har gjort for å gjennomføre de forpliktelsene konvensjonene pålegger dem. Disse rapportene, som er offentlig tilgjengelige, blir gjennomgått av vedkommende komité i et møte der representanter for vedkommende stat blir innkalt for å svare på spørsmål og å komme med utfyllende opplysninger. Denne eksaminasjonen foregår i åpne møter. Komiteen kan også skaffe seg annen informasjon enn den som fremgår av rapporten. Her er det særlig frivillige organisasjoner som bistår komiteene med å skaffe supplerende informasjon. Denne informasjonen danner ofte et viktig grunnlag for de spørsmålene som blir stilt under eksaminasjonen. Regjeringen ønsker å styrke utarbeidelsen av Norges rapporter og oppfølgin-

gen av konvensjonskomiteenes merknader til disse slik dette er beskrevet i kapittel 4.3 ovenfor.

Komiteene har også andre oppgaver enn rapportbehandling som beskrevet ovenfor. Komiteene har mandat til å utarbeide såkalte alminnelige kommentarer («general comments») om hvordan enkelte bestemmelser i konvensjonen skal forstås. Disse kommentarene er formelt sett ikke juridisk bindende, men vil ha stor vekt ved tolkningen av traktatene og vil kunne bidra til utvikling av folkerettslig sedvane. Komiteene kan også bidra til utvikling av konvensjonene gjennom for eksempel utarbeidelse av måleverktøy/indikatorer for hvordan rettighetene rent konkret realiseres i det enkelte land. For noen av komiteene er det etablert klageordninger, slik at enkeltindivider kan innklage stater (se nedenfor), og at stater kan innklage andre stater. Torturkomiteen har i tillegg mandat til på egen hånd å iverksette visse undersøkelser på bakgrunn av mottatt pålitelig informasjon om systematisk tortur.

På grunnlag av eksaminasjonen utarbeider vedkommende komité en rapport med en vurdering av statens gjennomføring av sine forpliktelser, blant annet med hva den finner positivt, samt hvilke svakheter som er avdekket. Komiteenes rapporter blir sendt til FNs generalforsamling.

Enkeltpersoner kan i en viss utstrekning klage til Menneskerettighetskomiteen (som overvåker FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter), Rasediskrimineringskomiteen og Torturkomiteen. Klageadgangen er avhengig av at vedkommende stat har akseptert å underkaste seg slik klagebehandling. Fra norsk side har vi akseptert alle disse tre klageordningene. Klagesakene ender med at komiteen kommer med sine synspunkter, som ikke er rettslig bindende. Disse synspunktene blir likevel tillagt stor betydning. Rasediskrimineringskomiteen har behandlet én klagesak mot Norge, mens Menneskerettighetskomiteen har behandlet en håndfull saker mot Norge. Det ble imidlertid ikke konstatert konvensjonsbrudd fra norsk side i noen av disse sakene.

Tiltak

- Regjeringen vil styrke konvensjonskomiteenes arbeid gjennom politisk og økonomisk støtte til tiltak som
 - forenkler rapporteringsprosedyrene uten å svekke substansen i rapportene
 - øker allmennhetens innsyn i rapportene og anbefalingene fra eksaminasjonen
 - gjør det mulig å få mer helhetlig oversikt over menneskerettighetssituasjonen i hvert enkelt land gjennom kryssreferanser til - og systematiske gjennomganger av - behandlingene i de ulike konvensjonsorganene
 - korter ned på konvensjonsorganenes behandlingstid
 - styrker konvensjonsorganenes muligheter for å følge opp sine anbefalinger
 - gjør konvensjonsorganenes anbefalinger i forbindelse med behandlingen av individuelle klager lettere tilgjengelig
- Regjeringen vil arbeide for at flest mulig andre land skal slutte seg til de eksisterende klageordningene, samt til den nye klageordningen under

Kvinnekonvensjonen. Regjeringen ønsker å slutte seg til denne klageordningen, som er den første som også omfatter økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

5.3.4 Europarådet

Europarådet har, som en alleuropeisk organisasjon med 41 medlemsland, en nøkkelrolle i arbeidet for å sikre respekt for og overholdelse av menneskerettighetene for nesten 800 millioner europeiske borgere. Organisasjonens hovedoppgave er i praksis å verne om menneskerettigheter, demokrati og rettsstatens prinsipper. Basert på felles standarder som er rettslig bindende, er således individets rettigheter og interesser hovedfokus for organisasjonens arbeid.

Europarådets ministerkomité har etter Europarådets andre toppmøte i 1997 gitt høy prioritet til arbeidet med å iverksette den handlingsplanen og erklæringen som ble vedtatt på dette møtet, og som trakk opp organisasjonens kjerneoppgaver for de kommende årene. Den politiske slutterklæringen og handlingsplanen presenterte til sammen 19 tiltak innenfor fem områder for å styrke den demokratiske stabiliteten i medlemslandene. Disse fem områdene var demokrati og menneskerettigheter, sosial samhörighet, borgernes sikkerhet, demokratiske verdier og kulturelt mangfold, og struktur og arbeidsmåter for Europarådet. Blant tiltakene som skulle gjennomføres, var strukturell reform av Europarådet, blant annet ved etablering av den nye menneskerettighetsdomstolen. Hovedfokus for Europarådets virksomhet er i det siste tiåret blitt rettet mot demokratibygging i de nye medlemslandene fra Sentral- og Øst-Europa. I årene fremover vil Europarådet også stå overfor store oppgaver på Balkan.

a) Norges innsats

Norge har tradisjonelt hatt et aktivt engasjement i Europarådets arbeid. Norges engasjement i Europarådet er blitt styrket i løpet av de siste årene, særlig når det gjelder kontroll med etterlevelse av medlemskapsforpliktelsene og utvikling av Europarådets forbindelser med EU og OSSE. Fortsatt aktiv deltakelse i Europarådets organer og vilje til å gi frivillige bidrag innenfor øremerkede områder og aktiviteter er en forutsetning for å kunne styrke organisasjonens menneskerettighetsarbeid på ulike områder. Inkorporeringen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven av 21. mai 1999 nr. 30 er et viktig virkemiddel for vernet av menneskerettigheter i Norge. Regjeringen ønsker videre å heve kunnskapen i det norske samfunnet generelt og i fagmiljøene om Europarådets arbeid for menneskerettighetene. Dette har vært en sentral målsetting i forbindelse med de mange tiltakene som er gjennomført i forbindelse med feiringen av Europarådets 50-årsjubileum i 1999.

Tiltak

- Regjeringen vil i årene fremover gjennomføre årlige seminarer om Europarådet for norske fagmiljøer, og da spesielt innenfor rettsvesenet. Også skoleungdom skal gis et eget informasjonstilbud, med sikte på å gjøre organisasjonens virksomhet bedre kjent i Norge.

- Regjeringen vil vurdere mulighetene for å legge tekstsamlingen av de viktigste av Europarådets 170 rettslig forpliktende konvensjoner ut på Internett. Tekstsamlingen foreligger i en uoffisiell norsk oversettelse. Alle rettslige tekster og konvensjoner, og også Menneskerettighetsdomstolens dommer, er gjort tilgjengelige i sin offisielle versjon på engelsk og fransk på Europarådets websider på Internett.

b) Etterlevelse

Det politiske samarbeidet i Europarådet foregår i Ministerkomiteen/Komiteen av faste representanter, som er Europarådets vedtaksorgan. Europarådets Parlamentarikerforsamling spiller også en viktig politisk rolle. Ministerkomiteen har etablert en egen mekanisme for å overvåke at medlemslandene overholder sine forpliktelser når det gjelder kjerneområdene demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper. Denne mekanismen kommer i tillegg til den kontrollen som finner sted med basis i Europarådets ulike konvensjoner, som for eksempel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Den europeiske sosialpakt og Den europeiske torturkonvensjon.

Overvåkningsmekanismen innebærer at det hvert år foretas en fortrolig og ikke-diskriminerende gjennomgang av hvert medlemslands overholdelse av medlemskapsforpliktelsene på noen utvalgte områder i form av en rapport fra Generalsekretæren. Fra norsk side har en arbeidet spesielt for - og nå oppnådd enighet om - at utarbeidelsen av Europarådets ulike bistandsprogrammer fremover må ses i sammenheng med de feilene og manglene som avdekkes under denne mekanismen. Hvilke temaer som vil bli tatt opp under overvåkningsmekanismen hvert år, blir bestemt i løpet av høsten i det foregående året.

Siden overvåkningsmekanismen ble etablert i 1996, er følgende tema drøftet i Komiteen av faste representanter:

- ytringsfrihet
- demokratiske institusjoner - herunder valg
- rettssystemene
- lokalt demokrati
- dødsstraff
- politi- og sikkerhetsstyrker

Mekanismen er et resultat av et forslag som ble fremlagt av Nederland og Norge på Europarådets første toppmøte i Wien i oktober 1993. Norge har siden arbeidet for - og fått vedtatt - at det hvert år skal behandles to tema. Norge har også engasjert seg med sikte på at så mange medlemsland som mulig deltar i drøftelsene om etterlevelse av medlemskapsforpliktelsene. Dette er nå blitt en regulær del av Ministerkomiteens virksomhet og bidrar til at medlemslandene etterlever de forpliktelsene de har påtatt seg som deltakere i Europarådets virksomhet.

Også Parlamentarikerforsamlingen har opprettet en egen overvåkningsmekanisme. I motsetning til Ministerkomiteens mekanisme drøfter forsamlingen utvalgte medlemslands overholdelse av medlemskapsforpliktelsene. Gjennom norsk initiativ er det kommet i stand en dialog mellom Ministerkomiteen og Parlamentarikerforsamlingen om de to organenes overvåkningsmekanismer. Det avholdes årlige møter mellom de to organene for å drøfte slike spørsmål.

Som en oppfølging av Den europeiske torturkonvensjon av 1987, som forbyr tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, avlegger Torturkomiteen i Europarådet jevnlig besøk til medlemslandene, der en besøker fengsler og andre institusjoner der personer holdes med tvang, for å påse at det ikke skjer overgrep. Norge har hatt slikt besøk i 1993, 1997 og 1999 (se kapittel 4.6.5 ovenfor).

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for å styrke Ministerkomiteens mekanisme for å overvåke etterlevelsen av medlemslandenes forpliktelser når det gjelder demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper.
- Regjeringen vil arbeide for at flere land engasjerer seg aktivt i drøftelsene om overholdelse av medlemskapsforpliktelsene. Det er særlig nødvendig å trekke med de sentral- og østeuropeiske landene i dette arbeidet. Norge vil ta dette opp med de andre lands delegasjoner i Strasbourg og i bilaterale konsultasjoner i hovedstedene.

c) Den europeiske menneskerettighetsdomstol

Med bakgrunn i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er Den europeiske menneskerettighetsdomstol etablert i Strasbourg. Antallet saker er økt betydelig i de senere årene, ikke minst som en følge av at antallet medlemsland i Europarådet er blitt kraftig utvidet på 90-tallet. Den omorganiserte Menneskerettighetsdomstolen trådte i funksjon 1. november 1998. En viktig endring er at domstolen nå har dommere fast bosatt i Strasbourg. Dette øker domstolens kapasitet vesentlig. Fra og med oktober 1999 vil dommere fra alle medlemsland være på plass i Strasbourg.

Utvidelsen av Europarådets medlemskrets har i de siste ti årene gitt 320 millioner nye innbyggere fra Sentral- og Øst-Europa rett til å klage sine saker inn for domstolen. Målsettingen er at den omorganiserte Menneskerettighetsdomstolen vil gjøre det mulig å håndtere det økende antall ubehandlede eller ikke avsluttede saker som følger utvidelsen.

Regjeringen legger stor vekt på at medlemslandene respekterer domstolens avgjørelser, slik at troverdigheten ikke svekkes i en periode der domstolens rolle og virksomhet trolig er viktigere enn noen gang. For å styrke oppfølgingen av domstolens arbeid foregår det allerede et løpende nordisk samarbeid om menneskerettighetssaker innenfor rammen av Komiteen av faste representanter. Samarbeidet innebærer blant annet samordning av standpunkter forut for de månedlige møtene om menneskerettighetssaker. I tillegg er det også fortløpende konsultasjoner med andre likesinnede lands delegasjoner utover den nordiske kretsen.

Regjeringen har tatt initiativ for å bedre koordineringen i norsk forvaltning av oppfølgingen av menneskerettighetsarbeidet i Europarådet - med hovedvekt på oppfølgingen av domstolens dommer. I denne sammenhengen er det etablert et uformelt nettverk av eksperter i de involverte departementene, med sikte på å effektivisere arbeidet med å vurdere hvilke saker Norge bør involvere seg i direkte, og for bedre å kunne holde oppsikt med hvordan de enkelte medlemslandene følger opp dommer. Regjeringen vil vurdere om det bør iverksettes ytterligere tiltak i tillegg til dette.

Tiltak

- Regjeringen ser det som en hovedoppgave fremover å sikre at domstolen får tilstrekkelige ressurser, noe Norge sammen med de andre nordiske landene prioriterer svært høyt. Gjennom det norske formannskapet i en arbeidsgruppe opprettet av Komiteen av faste representanter har Norge lagt frem forslag om økte ressurser til domstolen.
- Regjeringen vil legge til rette for at én til to norske jurister kan tjenestegjøre ved domstolen for kortere perioder hvert år for spesielt å styrke unge norske juristers kunnskap om Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Menneskerettighetsdomstolen og prosedyrene for klagesaker som skal fremmes i Strasbourg.

d) Europarådsprosjekter

Europarådet har en lang rekke prosjekter for å styrke og stabilisere demokratiene i medlemslandene. Disse prosjektene er i stor grad rettet mot de lovgivende organene, domstolene, påtalemyndigheten, politi- og fengselsvesenet, advokater og andre grupper med en viktig funksjon i rettsapparatet. Noen av prosjektene gjennomføres i samarbeid med OSSE og EU. Europarådet har lang erfaring i å planlegge og gjennomføre kostnadseffektive tiltak for å fremme rettsstatsprinsippene og menneskerettighetene. På grunn av de store medlemslandenes restriktive budsjettpolitikk i Europarådet er frivillige bidrag av stor betydning for Europarådets muligheter til å gjennomføre prosjekter, blant annet på menneskerettighetsområdet.

Norge har i de siste årene gitt til dels betydelige øremerkede frivillige bidrag til gjennomføring av Europaråds-prosjekter på menneskerettighetsfeltet i Tyrkia, de baltiske land, Balkan, Russland og Ukraina. Det er også gitt øremerket frivillig bidrag til finansiering av et pilotprosjekt innenfor rammen av et større prosjekt for barn i Albania. Videre er det gitt støtte til konferansen Global Forum for Poverty Eradication og til Europarådets forberedende konferanse til Verdenskonferansen mot rasisme, som skal avholdes i Strasbourg høsten 2000.

Norge ga i 1998 frivillig bidrag til Europarådets program Politi og menneskerettigheter 1997-2000, øremerket de deler av programmet som gjelder Tyrkia. Europarådets sekretariat har opplyst at man på tyrkisk side er innstilt på å begynne gjennomføringen av handlingsplanen allerede i 1999. Fokus på menneskerettighetsopplæring anses som et viktig motstykke til det arbeidet som gjøres for å sikre oppfølgingen av de mange dommene mot Tyrkia i Den europeiske menneskerettighetsdomstol og av Torturkomiteens arbeid. Prosjektet kan ses som et konstruktivt bidrag til den pågående menneskerettighetsdialogen med Tyrkia.

Tiltak

- Regjeringen vil kanalisere nye frivillige bidrag gjennom Europarådet til interessante prosjekter som Europarådets sekretariat utarbeider og gjennomfører, og er innstilt på å gi ytterligere et frivillig bidrag for 2000 til Europarådets engasjement i gjennomføringen av handlingsplanen for styrking av menneskerettighetsopplæringen i det tyrkiske politiet.

e) Samarbeid med andre internasjonale organisasjoner

Fra norsk side arbeider en videre for å styrke samarbeidet og koordineringen mellom Europarådet og andre internasjonale organisasjoner med delvis overlappende oppgaver. I særlig grad gjelder dette Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og EU. Norge har hatt formannskapet i OSSE i 1999, og har i egenskap av dette arbeidet for at konsultasjonsprosessen om samarbeidet mellom OSSE og Europarådet er blitt styrket. Blant annet er det etter norsk forslag innført en ordning med to høynivåmøter mellom representanter for de to organisasjonene per år, mot tidligere ett. I lys av Norges aktive rolle i Europarådet generelt har Norge for tiden formannsvervet i en rapportørgruppe for Europarådets forbindelser med EU. I denne egenskapen spiller Norge en sentral rolle i arbeidet med å fremme kontakten mellom disse to organisasjonene. Norge har i denne sammenhengen bidratt til at det er inngått en samarbeidsavtale mellom Europarådet og EU-kommisjonen om EU-landenes overvåkningssenter for rasisme og fremmedfrykt.

Arbeidet med å skape fred og stabilitet i Sørøst-Europa, blant annet i lys av konflikten i Kosovo, har bidratt til at Europarådets engasjement i denne regionen er økt. Dette har skjedd i nært samarbeid med OSSE, FN og EU. Norge har gjennom det norske formannskapet i OSSE i 1999 søkt å bidra til denne utviklingen, og vil fortsatt støtte opp om en videre utvikling av dette samarbeidet i tiden fremover.

Europarådet har gjennom sin unike erfaring med konsolidering av rettsstatsprinsippene og sin kompetanse innenfor demokratibygging mye å tilføre organisasjoner som OSSE. Spesielt nyttig vil det kunne være at Europarådet bistår OSSE innenfor opplæring og i arbeidet med menneskerettigheter.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for at kulturaspektene i det konfliktforebyggende arbeidet styrkes. En vil i denne sammenhengen legge vekt på å dra full nytte av Europarådets faglige kompetanse på kulturområdet, og samtidig arbeide for at OSSEs underliggende institusjoner og sendelagsledere i større grad benytter seg av den faglige kompetansen som Europarådet sitter inne med.
- Regjeringen vil gjøre sterkere bruk av felles utspill og tiltak fra involverte internasjonale organisasjoner for å styrke det internasjonale samfunnets legitimitet og effektivitet i konfliktsituasjoner som involverer massive brudd på menneskerettighetene. Norske myndigheter er tilfreds med og vil arbeide for å videreutvikle det nære samarbeidet som i den senere tid er utviklet mellom Europarådet og OSSE i arbeidet med å skape fred og politisk stabilitet på Balkan. Dette samarbeidet bør omfatte tiltak som opplæring av menneskerettighetsobservatører og kartlegging av menneskerettighetsbrudd i konfliktområder som Sørøst-Europa, inkludert Kosovo.

f) Særlig om arbeidet med å bedre forholdene for Roma/Sinti

Europarådet har vunnet stadig større aksept for at organisasjonen har tatt en ledende rolle i arbeidet med å bedre forholdene for Roma/Sinti. Den europeiske komiteen for migrasjon (CDMG) har gitt uttrykk for stor tilfredshet med de omfattende aktivitetene som spesialistgruppen MG-S-ROM gjennomfører, og betegner aktivitetene som fleksible og kostnadseffektive.

Det legges spesielt vekt på å styrke båndene mellom myndigheter, frivillige organisasjoner og romanifolkets foreninger. Europarådets arbeid i Sentral- og Øst-Europa foregår i nært samarbeid med OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter, ODIHR (se ovenfor og kapittel 5.3.5 nedenfor). De to organisasjonene la i oktober 1999 frem et forslag til et eget Roma-program under Stabilitetspakten for Sørøst-Europa.

Et viktig hensyn ved samarbeidet mellom Europarådet og ODIHR er å unngå at andre programmer som settes i verk under Stabilitetspakten har utilsiktede virkninger for romanifolkets situasjon i de enkelte landene. Det legges stor vekt på å integrere denne befolkningsgruppen i de politiske beslutningsprosessene - lokalt, regionalt og nasjonalt. Gjennom opplæring og bevisstgjøring siktes det mot at romanifolket i stadig større grad selv skal bli i stand til å representere sine interesser overfor politiske myndigheter. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

Tiltak

- Regjeringen vil være positiv til anmodninger fra Europarådet om bidrag til konkrete prosjekter til programmet for Roma/Sinti i samarbeid med andre land.

5.3.5 Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) arbeider for å styrke deltakerstatenes forpliktelser til å respektere menneskerettigheter og grunnleggende friheter, til å skape demokratiske institusjoner og utvikle rettsstatsprinsipper. Dette er OSSEs menneskelige dimensjon. Forpliktelsene gjelder likt for alle deltakende stater. OSSE bistår stater med tidligere totalitære regimer til å omstille seg til OSSEs verdifelleskap. OSSE har vedtatt retningslinjer for avvikling av demokratiske valg, og medlemsstatene har påtatt seg en forpliktelse til å overvåke gjennomføringen av disse. Bistand til og gjennomføring av frie valg utgjør en viktig del av OSSEs virksomhet. OSSE har også engasjert seg i demokratifremmende prosjekter i felten i stadig flere land, og legger særlig vekt på vern av minoriteter.

a) Norges formannskap

Norge har i mange år støttet OSSEs arbeid innenfor den menneskelige dimensjon. I 1999 har Norge hatt formannskapet i organisasjonen, og har følgelig hatt et særlig ansvar for å lede og utvikle OSSEs engasjement innenfor dette feltet. Det har vært uttrykt norsk politikk å prioritere høyt arbeidet med demokratibygging, fremme av menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper.

Man har fulgt en todelt strategi, der man på den ene siden har tatt opp alvorlige brudd på OSSE-forpliktelsene på området, det være seg i forbindelse med OSSE-formannens reiser til OSSEs medlemsland/regioner eller at aktuelle spørsmål har blitt tatt opp i OSSEs ulike politiske fora. I tillegg har man fra norsk side aktivt støttet opp under den faglige rådgivningen og bistanden som kanaliseres til land i overgangsfasen gjennom OSSEs underliggende institusjoner og sendelag/feltoperasjoner. Norge har i denne sammenhengen gitt betydelig støtte til ODIHRs (OSSEs kontor for demokratiske institusjoner

og menneskerettigheter) prosjektrelaterte virksomhet - hovedsakelig rettet mot medlemsland i Sentral-Asia og på Kaukasus.

Man har under det norske OSSE-formannskapet satt et spesielt søkelys på spørsmål i tilknytning til religionsfrihet. Norge har tatt initiativ til å reaktivisere OSSEs rådgivende ekspertpanel på religionsfrihet gjennom blant annet å strømlinjeforme panelets sammensetning og gjennom en prioritert gjennomgang av panelets fremtidige arbeidsoppgaver. Det er videre avholdt et særskilt møte i Wien i mars 1999 om religionsfrihet. I tillegg har man fra det norske formannskapets side avholdt en rundebordskonferanse om religionsfrihet og konfliktavverging 23. juni 1999 i Oslo.

Det er også blitt satt et ekstra søkelys på likestillingsspørsmål under det norske formannskapet. Dette har resultert i midlertidige rådgiverstillinger for likestillingsspørsmål, avholdelse av eget møte om likestilling og ivaretagelse av likestillingsperspektivet i forbindelse med OSSEs feltaktiviteter og prosjektrelaterte virksomhet.

Det har under det norske OSSE-formannskapet blitt satt fokus på spørsmål i tilknytning til den vanskelige situasjonen for Roma/Sinti i OSSE-regionen. Under OSSE-ministtermøtet i Oslo i 1998 ble det besluttet å styrke OSSEs arbeid med Roma/Sinti-spørsmål. Som ledd i oppfølgingen av Oslo-vedtaket har ODIHR blitt styrket blant annet gjennom opprettelsen av en ny rådgiverstilling, og et eget tilleggsmøte innenfor OSSEs såkalte menneskelige dimensjon ble viet Roma/Sinti-spørsmål.

Bekjempelsen av tortur kan også nevnes spesielt, da man under det norske formannskapet hadde egne markeringer ved samtlige OSSE-feltoperasjoner i forbindelse med FNs internasjonale dag til støtte for torturofre 26. juni 1999, samt i tilknytning til Tilsynskonferansen i Wien/Istanbul. Under Tilsynskonferansen i Wien ble det også avholdt sidemøter om andre aktuelle spørsmål i tillegg til tortur, slik som mediefrihet, bekjempelsen av seksuell utnyttelse av kvinner, og kultur og konfliktavverging.

I lys av erfaringene fra etableringen av større OSSE-sendelag og feltoperasjoner har man fra norsk side tatt et særskilt initiativ til å styrke OSSE-sekretariatet i Wien. Dette har imidlertid medført en sterk merbelastning på det relativt lite utbygde og beskjedne OSSE-sekretariatet i Wien. Det norske initiativet har blitt gjenstand for en aktiv oppfølging.

b) Fremtidige prioriteringer og tiltak

Det er et mål at de initiativene Norge tar under formannskapsperioden og som her er nevnt, blir fulgt opp av det østerrikske formannskapet i 2000. Som medlem av ledertroikaen neste år vil Norge arbeide for dette. Særlig kan følgende områder fremheves:

Tiltak

- Regjeringen vil støtte omfattende demokratiserings- og menneskerettighetsrelaterte arbeid som foregår i regi av OSSEs feltoperasjoner. En rekke viktige tiltak iverksettes løpende ved OSSEs sendelag og kontorer på Balkan, Kaukasus og i Sentral-Asia. Demokratiseringstiltakene vil i første rekke være rettet mot avholdelsen av valg, styrking av valg, fremme av det

- sivile samfunn og etableringen av uavhengige rettsstatsinstitusjoner.
- Regjeringen vil bidra til overvåkingen av menneskerettighetssituasjonen i en rekke av OSSEs medlemsland. Å fremme respekten for menneskerettigheter og en sterkere etterlevelse av OSSE-forpliktelsene på området vil også være viktige satsingsområder i fremtiden. Norge vil fortsatt legge stor vekt på å sekkundere eksperter på menneskerettighetsspørsmål og demokratiseringstiltak, samt både korttids og langtids valgobservatører, til OSSEs feltoperasjoner.
 - Regjeringen vil fortsatt gi en rammebevilgning til delfinansieringen av prosjektrelatert faglig bistand og rådgivning til land i overgangsfasen. Denne typen bistand kanaliseres primært gjennom ODIHR (OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter) og går til konkrete samarbeidsprosjekter hovedsakelig i Kaukasus og på Balkan.
 - Regjeringen vil ta opp aktuelle menneskerettighetsbrudd og overgrep på OSSE-forpliktelsene i OSSEs politiske fora. Tradisjonelt har de frivillige organisasjonene spilt en viktig rolle i denne sammenhengen, men også medlemsland har regelmessig tatt opp denne typen problemstillinger blant annet under møtene i OSSEs faste råd i Wien.
 - Regjeringen vil legge forholdene best mulig til rette for at nye medlemsland i Sentral-Asia og Kaukasus oppfyller grunnleggende OSSE-forpliktelser på menneskerettighetsområdet.
 - Regjeringen vil støtte arbeidet med å fremme en større grad av etterlevelse av OSSE-forpliktelsene der det vil ha klare konfliktpreventive sider, ikke minst på lang sikt. Erfaringsmessig har det vist seg at manglende etterlevelse av OSSE-forpliktelser - blant annet med hensyn til nasjonale minoriteters kulturelle, språklige og utdanningsmessige rettigheter - er en direkte årsak til mange konflikter i OSSE-regionen.
 - Regjeringen vil gi høy prioritet til arbeidet med å bedre den vanskelige situasjonen til Roma/Sinti-grupper i OSSE-regionen.
 - Regjeringen vil vektlegge arbeidet med likestillingsspørsmål og religionsfrihet. Dette gjelder særlig den igangstartede prosessen med å sette nærmere søkelys på spørsmål i tilknytning til religion og konflikt, og restrukturering og oppfølging av OSSEs rådgivende ekspertpanel for religionsfrihet.
 - Regjeringen vil understreke behovet for at man mer aktivt drar veksler på kultur og kulturelle virkemidler i det konfliktforebyggende arbeidet.
 - Regjeringen vil bidra til at OSSEs underliggende institusjoner og sendelag gis politisk støtte og de nødvendige ressursene til å sikre en effektiv og målrettet virksomhet til fremme av menneskerettigheter, rettsstatsprinsipper og en demokratisk samfunnsutvikling i hele OSSE-regionen.

5.3.6 Østersjørådet

Østersjørådet er det sentrale organet i Østersjøsam arbeidet, som består av en rekke fora og samarbeidsorganer. Østersjørådet ble opprettet i 1992 og har tolv medlemmer, hvorav de fem nordiske land, de tre baltiske stater, Russland, Polen, Tyskland og EU-kommisjonen. Østersjørådet møtes én gang i året og består av medlemsstatenes utenriksministere. Mellom rådsmøtene møtes embetskomiteen under ledelse av det sittende formannskapet. Det er opprettet et fast sekretariat, lokalisert i Stockholm. Norge har formannskapet i Østersjørådet frem til juni 2000.

Det ble under Østersjørådets møte i Tallinn i 1994 vedtatt å opprette en stilling som kommissær for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter, inklusive etniske minoriteters rettigheter. Tidligere dansk justisminister, Ole Espersen, innehar denne stillingen, som er knyttet til et mindre sekretariat i København.

Foruten egne initiativer mottar kommissæren årlig om lag 200 henvendelser og klager fra individer og grupper, som vurderes og behandles av kommissæren og hans stab. I året som har gått, har kommissæren lagt frem en rekke rapporter på ulike områder vedrørende demokratiutvikling og menneskerettighetsspørsmål i Østersjørådets medlemsland. Disse presenteres for nasjonale myndigheter for gjennomføring.

I kommende år ønsker kommissæren å konsentrere en del av sin virksomhet om tiltak som fremmer og stabiliserer demokratiutviklingen i Østersjøregionen. Tiltakene favner blant annet seminarer om godt lovgivningsarbeid i medlemslandenes nasjonale parlamenter og utarbeidelse av en oversikt over situasjonen for lokaldemokrati i Østersjørådets medlemsstater.

Kommissærens virksomhet bidrar til å sette spørsmål om demokratiutvikling og menneskerettigheter på dagsordenen i de østlige Østersjølandene, og samtidig stille dem i et komparativt lys. Det at kommissærens arbeid støttes av både de baltiske land, Russland og Polen er i seg selv positivt, og hans evne til å påpeke ufullkommenheter og utvikling i de østlige så vel som i de vestlige Østersjølandene bidrar til et samarbeid på like vilkår mellom disse landene.

Kommissærens mandat utløper 30. september 2000. Både behovet for selve ordningen og mandatet vil bli gjenstand for drøftelser i Østersjørådet under det norske formannskapet.

Tiltak

- Regjeringen vil gå inn for en videreføring av kommissærordningen i Østersjørådet. Under drøftelsen av eventuelle endringer i mandatet vil Regjeringen ta utgangspunkt i de positive endringene som har skjedd i Østersjøregionen i det saksområdet som omhandles av kommissærens mandat, og arbeide aktivt for å finne løsninger som alle medlemslandene vil være tilfreds med.

5.3.7 Barentssamarbeidet

Barentssamarbeidet ble opprettet i 1993, da de nordiske land, Russland og EU-kommisjonen undertegnet Kirkenes-erklæringen om samarbeid i den euroarktiske barentsregionen. I tillegg deltar andre europeiske land, USA, Canada og Japan som observatører. De nordligste fylker, len og oblaster i Norge, Sverige, Finland og Russland deltar i tillegg i Barentssamarbeidets regionråd.

En viktig målsetting ved Barentssamarbeidet er å bidra til en bærekraftig økonomisk, sosial og miljømessig utvikling i Nordvest-Russland. Det norske engasjementet finansieres over Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa.

Det legges vekt på at Barentssamarbeidet skal bidra til å styrke de demokratiske institusjonene og rettssikkerheten i den nordvestlige delen av Russland. Virkemidlene er flere, inkludert kurs, seminarer og konferanser. Tilbakemeldingene fra de russiske deltakerne har vært positive.

I demokratiseringen i Nordvest-Russland har en fra norsk side sett det som særlig viktig å prioritere kvinnes og befolkningenes stilling. En har også sett det som viktig å bidra til utvikling av frivillige organisasjoner. Det brede folk-til-folk-samarbeidet som nå er utviklet i Barentsregionen, har i seg selv bidratt til å styrke demokratiet i Nordvest-Russland.

Tiltak

- Regjeringen vil forsette støtten til ulike tiltak for å styrke og utvikle det demokratiske samfunnet i Russland gjennom Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa. Det vil bli lagt vekt på kvinnes og befolkningenes stilling.

5.3.8 Andre regionale mekanismer

Menneskerettighetenes universalitet er hevet over enhver tvil. Likevel er det svært viktig å fremme respekten for disse universelle rettighetene på en måte som er tilpasset de lokale historiske, kulturelle, geografiske, sosiale, økonomiske og andre betingelser som har betydning for landenes evne til å oppfylle forpliktelsene. De regionale menneskerettighetsinstrumentene er derfor verdifulle. For Norge er Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av sentral betydning (se kapittel 5.3.4 ovenfor). Konvensjonen er inkorporert i norsk lov, og Norge må jevnlig forholde seg til klagesaker som fremmes for Den europeiske menneskerettighetsdomstol. Våre erfaringer tilsier at mellomstatlig samarbeid på regionalt nivå kan få stor betydning for å fremme respekt for menneskerettighetene.

Norge vil derfor støtte de prosessene som er i gang i Afrika, Amerika, Asia og i Den arabiske liga, slik dette er omtalt nedenfor.

a) Afrika

I 1961 møttes jurister fra de fleste afrikanske stater i Lagos for å drøfte hvordan menneskerettighetene kunne fremmes bedre på det afrikanske kontinentet. Tyve år senere vedtok Organisasjonen for afrikanske stater (OAU) Det afrikanske charter om menneskers og folks rettigheter (også kalt Banjul-charteret). Charteret trådte i kraft i 1986. I dag er det kun Eritrea som ikke har ratifisert Det afrikanske charter. Egypt og Zambia har ratifisert med forbehold. Charteret dekker sivile og politiske så vel som økonomiske, sosiale og kulturelle samt kollektive rettigheter. I det store og hele reflekterer teksten hovedinnholdet i Verdenserklæringen, men går dog lenger i retning av å stipulere individets plikter overfor staten. Flere av rettighetene som forutsettes i charteret, blir svekket ved at hensynet til «lov og orden» i den enkelte staten blir overordnet individets rettigheter. Sett på bakgrunn av nyere afrikansk historie, med de alvorlige væpnede konfliktene, er det nok langt på vei riktig å si at Det afrikanske charter vel ikke har fått det gjennomslaget som det var tiltenkt. Samtidig finner vi i mange afrikanske land i dag både respekt for menneskerettighetene og vilje til å etterleve charterets påbud.

Charteret inneholder også bestemmelser om etablering av en afrikansk menneskerettighetskommisjon. Denne ble opprettet i Banjul i 1987, med tre hovedfunksjoner: 1) fremme respekten for menneskerettighetene i Afrika; 2) beskytte disse rettighetene og 3) tolke Det afrikanske charter. Kommisjonen

består av elleve personer valgt av OAU, som møtes to ganger i året. Etter blant annet målbevisst å ha bygd opp kontakter med afrikanske frivillige organisasjoner og andre menneskerettighetsmiljøer, har Kommisjonen fått styrket sin anseelse i de senere årene. Evalueringer viser at Kommisjonen i dag er en relativt velfungerende institusjon som er en viktig aktør på menneskerettighetsfeltet i Afrika.

Tiltak

- Regjeringen vil ta kontakt med Norges prioriterte samarbeidsland i Afrika for å få klarlagt deres syn på status for Det afrikanske charter og til Den afrikanske menneskerettighetskommisjon. I lys av disse erfaringene vil Norge ta kontakt med likesinnede land for å avklare muligheter for samarbeid omkring substansiell og langsiktig støtte til Den afrikanske menneskerettighetskommisjons arbeid, og til enkelte sentrale afrikanske frivillige organisasjoner.

b) Amerika

I kjølvannet av FNs generalforsamlings vedtak av Verdenserklæringen om menneskerettighetene vedtok den daværende Panamerikanske union Den amerikanske erklæring om menneskets rettigheter og plikter i 1948. Samtidig ble Organisasjonen av amerikanske stater (OAS) opprettet. Ti år senere drøftet OAS etablering av en regional menneskerettighetskommisjon, og i 1961 tok den nyetablerte menneskerettighetskommisjonen til med besøk til landene i regionen for å observere den generelle menneskerettighetssituasjonen og for å gjennomføre undersøkelser omkring spesifikke saker. Den interamerikanske menneskerettighetskommisjon er én av to instanser innenfor det interamerikanske systemet for fremme og beskyttelse av menneskerettighetene. Kommisjonen har sete i Washington, mens den andre menneskerettighetsinstitusjonen, Den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen, har sete i San José, Costa Rica.

Den interamerikanske menneskerettighetskommisjon er et uavhengig organ innenfor OAS. Kommisjonens mandat er definert av OASs charter og Den amerikanske menneskerettighetskonvensjon. Kommisjonen har syv medlemmer, som velges av generalforsamlingen i OAS. Konvensjonen ble imidlertid ikke vedtatt før i 1969, og trådte i kraft i 1978. På det amerikanske kontinent har altså den regionale institusjonen gått foran det regionale juridiske rammeverket.

Den amerikanske menneskerettighetskonvensjon er ratifisert av 25 land. Konvensjonen definerer menneskerettighetene som medlemslandene forplikter seg til å respektere og fremme, i tråd med Verdenserklæringen. Konvensjonen definerer videre mandat og arbeidsområde for både menneskerettighetskommisjonen og menneskerettighetsdomstolen.

Den amerikanske menneskerettighetskommisjonens viktigste oppgave er å fremme forsvar for menneskerettighetene og observere at disse respekteres. I henhold til dette mandatet har kommisjonen et mangfold av oppgaver: Den skal utføre individuell klagebehandling, utgi rapporter om landsituasjoner, gjennomføre landbesøk, stimulere til økt menneskerettighetsbevissthet, organisere konferanser, seminarer og møter, rådgi medlemslandene, fore-

legge saker for domstolen og samarbeide med denne om fortolkning av konvensjonen.

Det interamerikanske menneskerettighetsinstituttet (IIDH), som har sete i Costa Rica, ble opprettet i 1980 og har som mandat å fremme respekt for menneskerettighetene gjennom opplæring, forskning og dokumentasjon. Ideen til opprettelsen av IIDH sprang ut av Den interamerikanske menneskerettighetsdomstol, som sammen med costaricanske myndigheter underskrev en avtale om opprettelsen av instituttet. IIDH er en selvstendig institusjon.

Tiltak

- Regjeringen vil vurdere fortsatt støtte til IIDHs arbeid etter at rammeavtalen med NORAD utløper i 2000.
- Regjeringen vil ta initiativ overfor Den interamerikanske menneskerettighetskommisjon og andre til å drøfte muligheten for særskilt erfaringsutveksling med ASEAN og andre aktører på det asiatiske kontinent. Den interamerikanske menneskerettighetskommisjon er særlig interessant på grunn av erfaringene med å etablere en regional kommisjon før det er etablert en egen konvensjon.

c) Asia

I Asia har det gjennom mange år blitt arbeidet for å etablere en regional menneskerettighetsmekanisme. Disse bestrebelsene har så langt ikke ført frem. Det kan anføres mange grunner til dette. Asia kan som region kanskje hevdes å spenne over et videre kultur- og utviklingsspekter enn andre verdensdeler. Det finnes ingen motpart til OAU eller OAS som kunne ta ansvaret med å følge opp oppfordringer til å etablere en asiatisk menneskerettighetskonvensjon eller asiatisk menneskerettighetskommisjon. Asia har også vært den del av verden der det har blitt reist sterkest formell og ideologisk kritikk av Verdenserklæringen og FNs menneskerettighetskonvensjoner. Med den uskrevne overskriften «asiatiske verdier» har det fra landenes side vært hevdet at menneskerettighetene best sikres gjennom kollektivet. En av påstandene i denne debatten har vært at de etablerte menneskerettighetene mangler bestemmelser om individets plikter overfor samfunnet.

Da Verdenskonferansen om menneskerettighetene i Wien i 1993 vedtok at det var behov for å vurdere muligheten av å etablere regionale og sub-regionale mekanismer for fremme og beskyttelse av menneskerettigheter der det ikke allerede finnes slike mekanismer, var dette myntet først og fremst på Asia.

Dette var ingen ny problemstilling for FN. Allerede i 1982 ble det første regionale (Asia- og Stillehavsregionen) arbeidsmøtet for å fremme menneskerettighetene i Asia holdt. Etter dette møtet i Colombo er det holdt syv slike møter mellom myndigheter i regionen. De siste fire årene er dette blitt en årviss foreteelse, og på arbeidsmøtet i Teheran i 1998 ble for første gang et sluttokument med «agreed conclusions» vedtatt. Disse konklusjonene går først og fremst i retning av et rammeverk for faglig samarbeid mellom stater, med sikte på å styrke nasjonale institusjoner og kapasitet på menneskerettighetssiden. FNs høykommissær for menneskerettigheter har også etablert et

slikt faglig samarbeidsprogram, blant annet med støtte fra det frivillige fond for faglig samarbeid.

Parallelt med FNs høykommissærs innsats for å styrke det regionale samarbeidet i Asia er det registrert økende interesse for slik kontakt også på mer uformelt grunnlag. Det multilaterale symposiet som Canada tok initiativ til, basert på menneskerettighetsdialogen med Kina som henholdsvis Canada og Norge fører, er et viktig bidrag i så måte. Symposiet er omtalt i kapittel 5.5 nedenfor. Det tredje møtet blir holdt i Thailand i 2000 etter norsk invitasjon.

Bare en drøy måned etter vedtaket på Wien-konferansen besluttet ASEANs utenriksministere at ASEAN også bør vurdere etablering av en egen regional menneskerettighetsmekanisme. Dette ble fulgt opp gjennom en serie møter som ledet frem til et arbeidsmøte i Kuala Lumpur som så på de rettslige, institusjonelle og politiske implikasjoner av en menneskerettighetsmekanisme i ASEAN. Blant anbefalingene fra dette møtet er etablering av nasjonale arbeidsgrupper og en styringsgruppe for å utvikle initiativet videre, og blant annet arbeide for utforming av en ASEAN-konvensjon om menneskerettighetene. ASEANs utenriksministere hilste i 1998 denne utviklingen velkommen. Blant andre parallelle NGO-initiativ innenfor ASEAN kan nevnes etableringen av Southeast Asia Media Alliance. Dette er en ytringsfrihetsorganisasjon for journalister først og fremst i ASEAN-landene.

FNs regionale organisasjon for Asia (ESCAP) har mandat for å arbeide med økonomiske, sosiale og kulturelle spørsmål. I lys av Generalsekretærens bestrebelser på å innarbeide menneskerettighetsvinklingen i alle deler av FNs arbeid, har Norge finansiert et ESCAP-prosjekt for å fremme opplysning om menneskerettighetene i Asia. Gjennom en serie fjernsynsprogrammer om retten til utvikling forsøker ESCAP i samarbeid med Worldview å nå ut til befolkningsgrupper som er lite kjent med sine rettigheter, samtidig som en slik programserie kan gi økt legitimitet til de mange organisasjoner og personer som arbeidet for å fremme respekten for menneskerettighetene i Asia.

Den nylige finanskrisen i Asia har ført til at flere land i regionen har oppdaget hvor sårbare regimene kan være overfor ustyrlige markedskrefter, og hvor sårbare borgerne kan være i forhold til for svakt utviklet sikkerhetsnett. Særlig fra Thailands side har dette siste poenget vært gjentatt med stor styrke; for å ruste landet for bedre å kunne stå imot tilsvarende kriser i fremtiden må det satses mer på å styrke menneskeverdets anseelse. Respekt for menneskerettighetene er en del av dette, noe som kommer til uttrykk blant annet i den nye thailandske grunnloven. Thailand er også i ferd med å etablere en nasjonal menneskerettighetskommisjon, slik flere ASEAN-land allerede har gjort.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre og øke støtten til Høykommissærens frivillige fond for faglig samarbeid.
- Regjeringen vil legge vekt på å støtte bestrebelser i Asia i retning av etablering av en regional mekanisme som kan styrke respekten for menneskerettighetene i regionen. Det er allerede tatt kontakt med ASEAN for å avklare eventuelle muligheter for bidrag til deres prosess, og Regjeringen er innstilt på å gi støtte til et eventuelt tjenlig prosjekt i så måte. Samtidig vil Regjeringen se samarbeid med enkeltland også i et regionalt perspektiv.

tiv, for blant annet å formidle de positive erfaringene med regional menneskerettighetsmekanisme blant annet i Europa.

d) Midtøsten

Den arabiske liga og Organisasjonen for den islamske konferansen har utarbeidet dokumenter som kan ha betydning for menneskerettighetsarbeidet i Midtøsten og innenfor islam. Det kan likevel vanskelig sies å eksistere noen effektiv regional menneskerettighetsmekanisme eller autoritative normer for menneskerettigheter på dette området.

Organisasjonen for den islamske konferansen (OIC) vedtok i 1991 Kairoerklæringen om menneskerettigheter i islam, som er tenkt å være veiledende for de 56 muslimske medlemslandene i Afrika, Asia og Europa på menneskerettighetsområdet. Erklæringen viser til en rekke individuelle og kollektive rettigheter, med referanse til muslimsk lovgivning (sharia) som rammeverk. Det er ikke etablert noen rapporterings-, gjennomgangs-, eller appellmekanisme i forbindelse med erklæringen.

I 1994 vedtok Den arabiske liga Det arabiske menneskerettighetscharter. Syv land protesterte, herunder Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater, blant annet fordi man mente den var inkonsistent med Kairoerklæringen. I 1996 var det kun Irak av de 22 medlemslandene som hadde ratifisert charteret. Ifølge charteret skal en menneskerettighetskomité bestående av eksperter opprettes. Komiteen skal gjennomgå perioderapporter forelagt av medlemsstatene hvert tredje år. Det er ingen føringer i charteret på innholdet i rapportene, og heller ikke på tiltak som komiteen kan iverksette. Komiteen skal rapportere til «The Permanent Arab Commission on Human Rights», som ble etablert i 1968. Denne kommisjonen har imidlertid vært inaktiv, med unntak av sporadiske rapporteringer om menneskerettighetsbrudd i israelsk okkuperte områder.

5.4 Aktører i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet

I dag er menneskerettighetsfeltet preget av et mangfold av aktører som opptrer på det internasjonale, nasjonale og lokale planet. Det er derfor helt avgjørende for norske myndigheter å spille på lag med andre aktører dersom den norske innsatsen skal kunne være effektiv. Kritikken i internasjonale fora har for eksempel begrenset betydning dersom ikke flere likesinnede land kan fremme kritikken i fellesskap. Tilsvarende gjelder for bruken av positive virkemidler. Mange støtteprogrammer, som dommeropplæring eller bidrag til realisering av retten til utdanning, må være så store og kostnadskreven for at resultater skal kunne nås, at Norge ikke har mulighet til å drive disse på egen hånd. Også fremforhandling av nye konvensjoner og gjennomføringsmekanismer (som klageordninger, rapportbehandling, inspeksjoner og spesialrapportører) krever et omfattende samarbeid mellom statene for at tekstene skal kunne bli mest mulig forpliktende og relevante - samtidig som det kreves et omfattende samarbeid for å få flest mulig land til å knytte seg til forpliktelsene og senere gjennomføre disse i sine land. I dette arbeidet spiller ikke-statlige organisasjoner en viktig pådriverrolle, noe som engasjerte stater vil kunne trekke på.

5.4.1 Stater, næringsliv og ikke-statlige organisasjoner

Staten er hovedaktøren i menneskerettighetsarbeidet. Dens viktigste oppgaven er å bidra til å utarbeide et felles internasjonalt regelverk for menneskerettighetene og mekanismer for å sikre etterlevelse av reglene. Dette gjøres i multilaterale fora som FN og Europarådet, og gjerne gjennom bilaterale samtaler og forhandlinger. Ved å tiltre menneskerettighetskonvensjoner påtar staten seg et ansvar for å beskytte og fremme de rettighetene som følger av konvensjonen. Ansvarer kan realiseres gjennom lovgivning, pålegg til forvaltningen, økonomiske støttetiltak og andre nasjonale virkemidler. Ansvarer gjelder overfor alle personer innenfor dens territorium, og staten forpliktes av alle som handler på dens vegne. Staten er dermed adressat for individers klager når rettighetene ikke respekteres. Stater kan også rette klager for internasjonale klageorganer mot andre stater som bryter menneskerettighetene. Gjennom nasjonal lovgivning og på annen måte bestemmer staten dessuten rammene for de ikke-statlige aktørenes handlingsrom. Staten spiller med andre ord flere roller i dette feltet.

Næringslivets rolle i menneskerettighetsarbeidet har fått økende oppmerksomhet i senere år som følge av globaliseringen. Næringslivet er ikke direkte bundet av menneskerettighetene, men det vil ofte være god økonomi å legge tilsvarende normer til grunn for økonomisk virksomhet, og ofte vil tilsvarende normer være nedfelt i nasjonal lov. I tillegg vil næringslivet bli trukket inn i myndighetenes arbeid for menneskerettighetene, enten for å fremme vertslandets positive menneskerettighetspolitikk eller for å fremme registreringslandets påvirkningsarbeid. Forholdet mellom internasjonalt økonomisk engasjement og menneskerettighetene behandles i et eget kapittel 5.8 nedenfor.

Ikke-statlige aktører som frivillige organisasjoner, medier og forskningsinstitusjoner spiller en sentral rolle i det norske arbeidet for å fremme menneskerettighetene. Mediene har en sentral rolle ikke bare som informasjons- og kunnskapsformidler, talerør og pådriver i samfunnsdebatten, men også som en viktig premissleverandør for det klimaet menneskerettighetene respekteres eller brytes i. Internasjonale redaktør- og journalistorganisasjoner er i stadig økende grad oppmerksomme på denne problemstillingen, og på mediernes rolle i forhold til menneskerettigheter generelt. Regjeringen vil derfor invitere mediene til mer regelmessige kontakter omkring menneskerettighetsspørsmål.

Ikke-statlige aktører vil kunne gi verdifullt supplement til den norske innsatsen fordi de har annerledes arbeidsform, kontaktnett og lokalkunnskap. I mange situasjoner kan de også arbeide etter de samme linjene og med de samme metodene som statene, og dermed forsterke innsatsen. Norske myndigheter samarbeider med ikke-statlige aktører gjennom økonomiske støtteordninger, sikring av gjensidig informasjonstilgang, rådgivning, nettverksbygging, kompetanseheving, praktisk støtte, døråpning med mer. Slikt samarbeid er fortløpende omtalt i handlingsplanen. Nedenfor gis det fyldigere omtale av noen ikke-statlige aktører som Regjeringen vil knytte særskilte tiltak til i handlingsplanens tidsperiode. Dette gjelder Nordem, Det norske menneskerettighetsfond og Stiftelsen Menneskerettighetshuset (se 5.4.2-5.4.4 nedenfor). I tillegg vil Regjeringen på generelt grunnlag arbeide for å øke støtten til ikke-statlige organisasjoner (se 5.4.5 nedenfor). For at det ikke-statlige

arbeidet skal kunne være effektivt, kreativt og mangfoldig, vil Regjeringen arbeide for å etablere møteplasser, slik dette er omtalt i 5.4.6 nedenfor.

5.4.2 Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM)

Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM) ble opprettet i 1993 ved Institutt for menneskerettigheter med midler fra Utenriksdepartementet. Formålet er å besvare internasjonale henvendelser om ekspertbistand. Nordem skal kunne bistå innenfor tolv felt: valg; demokratiske organisasjoner; medier; konflikthåndtering; minoritetsvern; konstitusjonelle og rettslige garantier; uavhengig rettsvesen; likestilling; lokaladministrasjon; godt styresett; politisk mangfold; menneskerettighetsundervisning. Oppdragene til NORDEM kommer via Utenriksdepartementet, og skal være ferdig definert på forhånd. Finansieringen av NORDEM skjer gjennom Utenriksdepartementet. Denne støtten var i overkant av 16 mill. kroner i 1998.

Langt det meste av NORDEMs aktivitet er rettet inn mot valgobservasjon og valgveiledning. Valgbistand håndteres av en beredskapsstyrke i et samarbeid mellom Institutt for menneskerettigheter og Flyktningerådet. Beredskapsstyrken arbeider innenfor tre hovedkategorier: valgassistanse og valgobservasjon; menneskerettighetsovervåking; etterforskning av grove menneskerettighetsbrudd.

Hovedfokus på valgobservasjon og valgveiledning har mange årsaker. Valgobservasjon og valgveiledning er synlige og ofte umiddelbart nødvendig tiltak for å sikre nye demokratier. En annen årsak til at man har hovedfokus på valgbistand fremfor de øvrige postene, er at det er vanskeligere både å finne og få frigjort ekspertise på disse andre områdene. NORDEM har dessuten ikke hatt kapasitet til å holde ressursbasen ved like på ti av de tolv opprinnelige kategoriene i mandatet.

Bidrag til opprettelse av lignende ressursbaser i andre land (særlig Canada og det sørlige Afrika, men også EU, Sverige og Finland) har vist at konseptet har internasjonal appell. Økt norsk internasjonal aktivitet på menneskerettighetsområdet i de senere årene har vist økende etterspørsel etter NORDEMs tjenester ut over valgbistand.

Tiltak

- Regjeringen vil styrke og utvide NORDEM. Regjeringen legger stor vekt på behovet for profesjonalisering, effektivisering og institusjonalisering av denne typen oppdrag. Samtidig ser vi at etterspørselen etter NORDEMs tjenester allerede nå er større enn leveringsmuligheten, og at etterspørselen vil øke i tiden fremover gjennom økt vektlegging av menneskerettigheter i utviklingssamarbeidet, utvidelse av menneskerettighetsdialogene og styrking av de multilaterale mekanismene som fremgår av andre deler av handlingsplanen. Regjeringen vil i samarbeid med NORDEM iverksette en ekstern evaluering for å finne frem til hvordan styrkingen og utvidelsen best kan skje.

5.4.3 Det norske menneskerettighetsfond

Det norske menneskerettighetsfond ble opprettet i 1988 av private norske organisasjoner for å fremme respekten for og overholdelsen av menneskerettighetene internasjonalt. Medlemsorganisasjoner er Institutt for menneskerettigheter, Kirkens Nødhjelp, Landsorganisasjonen i Norge, Mellomkirkelig Råd for Den norske kirke, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna, med Utenriksdepartementet som observatør. Menneskerettighetsfondet ga i 1998 i underkant av 6 mill. kroner i støtte til 74 organisasjoner i 29 land, der Utenriksdepartementets bidrag var 2/3 av den samlede støtten. Sekretariatet for fondet skal i prinsippet gå på rundgang mellom de forskjellige medlemmene, og innehas av Mellomkirkelig Råd ut 2000.

Økonomisk støtte ytes normalt til prosjekter som faller utenfor andre norske støtteordninger, og vanligvis til «risikoprojekter» der det ikke er mulig å innhente tilstrekkelig informasjon til å etablere rimelig sikkerhet for at prosjektet blir vellykket. Støtte vil som oftest bli gitt i form av engangsbevilgninger. Arbeid med dokumentasjon, informasjon og skoloring prioriteres.

Endrede rammebetingelser for menneskerettighetsarbeidet i sør, økt press på fondets kapasitet og nye problemstillinger ledet frem til en intern evaluering i 1997. I kjølvannet av denne ble fondets virkeområde utvidet til å dekke støtte til organisasjoner og grupper over hele verden som arbeider lokalt, nasjonalt og/eller regionalt, men støtte til arbeid i høyinntektsland skjer kun i spesielle tilfeller av eksilarbeid. Antall organisasjoner som gis støtte skal begrenses, samtidig som de som mottar støtte, skal følges tettere opp enn tidligere.

Tiltak

- Regjeringen vil legge forholdene til rette for at Menneskerettighetsfondet kan søke Utenriksdepartementet om midler for å finne frem til støtteberettigede tiltak i land med spesielt vanskelig menneskerettighetssituasjon.
- Regjeringen vil følge opp den interne evalueringen av Menneskerettighetsfondet fra 1997 med en grundig ekstern evaluering med sikte på en ennå mer effektiv og kvalitetssikret ressursutnyttelse. I denne sammenhengen bør det ses på effekten av støttetiltakene i tillegg til interne forhold som administrasjon, mandat og nettverk.
- Regjeringen vil styrke Menneskerettighetsfondet gjennom å arbeide for å styrke fondet med deltakelse også fra norsk næringsliv. Næringslivet vil ofte ha de samme behovene som myndighetene for mer anonyme eller fellesnorske bidrag i kombinasjon med profileringsmulighet der det er ønskelig. En slik utvidelse vil styrke fondet økonomisk, gi bedre landkunnskap og bredere lokalt kontaktnett. Dette vil først og fremst bli tatt opp til drøfting i KOMpakt (se kapittel 5.8 nedenfor) og Menneskerettighetsfondet, for deretter å identifisere praktiske behov og muligheter.

5.4.4 Stiftelsen Menneskerettighetshuset

Stiftelsen Menneskerettighetshuset har sitt utspring i Det norske Menneskerettighetshuset, som ble opprettet i Oslo i 1989. Stiftelsen har som formål å bidra til å øke respekten for menneskerettighetene i Norge og internasjonalt. Det viktigste virkemidlet er å samle sterke og anerkjente lokale menneskerettighetsorganisasjoner under samme tak for å etablere en ny og permanent

institusjon, som igjen vil kunne styrke det sivile samfunn og være et ankerfeste for menneskerettighetsarbeidet i landet. Slike menneskerettighetshus kan føre til reduksjon i driftskostnadene, økning i samarbeid, kompetanseheving og bedret informasjonsflyt for de frivillige lokale kreftene som arbeider med menneskerettigheter.

Ved etablering av nye menneskerettighetshus vil Stiftelsen Menneskerettighetshuset være initiativtaker, fødselshjelper og rådgiver i oppstartingsperioden. Stiftelsen utvikler også et nettverk mellom menneskerettighetshusene, særlig for å fremme informasjonsutveksling og kompetanseoverføring. Stiftelsen Menneskerettighetshuset mottar økonomiske bidrag fra Utenriksdepartementet og norske privatpersoner for etablering av menneskerettighetshus internasjonalt. Det budsjetteres med en omsetning på 1,5 millioner kroner i 1999.

Det finnes i dag menneskerettighetshus i Bergen, Moskva, Oslo, Sarajevo og Warszawa, i tillegg til et menneskerettighetssenter i Tirana som er assosiert medlem av The Human Rights House Network. Det arbeides for tiden med mulige planer om opprettelse av menneskerettighetshus i Albania, Kenya, Kroatia og Tyrkia.

Regjeringen ønsker å bidra til opprettelse av nye menneskerettighetshus og styrking av nettverket disse imellom. Arbeidet har så langt vist seg effektivt og handlingsrettet. Gjennom bedret informasjonsflyt, lokal kompetanseheving og bygging av det sivile samfunn vil ringvirkningene kunne bli store. For norske myndigheter er det også positivt at små aktører samles under ett tak, for dermed å få mer kostnadseffektiv bistand og mer profesjonelle samarbeidspartnere. På den annen side må man ikke være blind for faren for overvåkning og attentater som kan forekomme i enkelte land når man samler menneskerettismiljøene.

Tiltak

- Regjeringen vil fremme opprettelse av nye menneskerettighetshus og styrke nettverket disse imellom gjennom å innlede et samarbeid med Stiftelsen Menneskerettighetshuset for å søke å komme frem til en støttemal som kan benyttes ved opprettelse av menneskerettighetshus i nye land, og for å utvikle en mer langsiktig handlingsplan for etablering og nettverksbygging. Det tas sikte på å ferdigstille støttemal og handlingsplan i løpet av 2000. Oppfølging av handlingsplanen gjennom bistand til finansiering vil kunne gjennomføres fra januar 2001.
- Regjeringen vil invitere Stiftelsen Menneskerettighetshuset til samarbeid om utvikling av operasjonelle pakker (som kontorutstyr, dokumentasjon og kursing), som kan ytes sammen med eller i tillegg til den støtten som gis av stiftelsen til nyopprettede menneskerettighetshus. Slike operasjonelle pakker sikrer en mer ressursøkonomisk bistand, samtidig som de vil kunne benyttes også i situasjoner der opprettelse av nye menneskerettighetshus av forskjellige grunner ikke lar seg gjøre.

5.4.5 Støtte til frivillige organisasjoner

En hovedaktør når det gjelder det internasjonale menneskerettighetsvernet, er de frivillige organisasjonene. Deres kunnskap om lokal kultur, språk og

politikk vil bidra til å avdekke brudd og gi anvisning på hvilke virkemidler som vil kunne være effektive i kampen for et bedre menneskerettighetsvern. Organisasjonene har kontakter til politikere, byråkrater, jurister og andre som vil være sentrale i beskyttelsen av menneskerettigheter på det lokale planet. Frivillige organisasjoner vil i tillegg kunne trekke veksler på et internasjonalt nettverk blant annet for utveksling av informasjon og bidrag til opplæring.

Det å støtte frivillige organisasjoner vil være en effektiv bruk av midler, samtidig som støtten kan være fleksibel og målrettet. Organisasjonene vil kunne bidra ved akutte situasjoner gjennom mobilisering og organisering av engasjement, og samtidig bidra langsiktig gjennom for eksempel opplæring, organisasjonsbygging, bevissthetsøkning og spredning av informasjon. Denne byggingen av det sivile samfunn er alfa og omega for å sikre menneskerettighetene i et mer varig perspektiv.

Støtte til frivillige organisasjoner krever mer av myndighetene enn bare ressursoverføringer. Prosjektvurdering og prosjektoppfølgning, og innsikt i hvordan de enkelte organisasjonene arbeider i forhold til hverandre, krever at forvaltningen har kompetanse og innsikt i både menneskerettighetsfeltet og landsituasjoner.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre det høye nivået på støtten til frivillige menneskerettighetsorganisasjoner og vurdere nærmere hvordan støtten kan bidra til å styrke og effektivisere organisasjonenes menneskerettighetsarbeid.

5.4.6 Møteplasser i menneskerettighetsarbeidet

Kulturelle tiltak kan bidra til etablering av nye allianser og samarbeidspartnere i menneskerettighetsarbeidet. Dette kan for eksempel skje ved at kulturarbeidere kan komme sammen for å arbeide med felles problemer, eller at formidlingen kan engasjere publikum eller påkalle medienes oppmerksomhet. Kultur danner dermed møteplasser som kan være effektive virkemidler i menneskerettighetsarbeidet.

Boks 5.1 Fristed for forfulgte forfattere

I mange land utsettes forfattere spesielt for myndighetenes forfølgelse fordi de våger å benytte seg av ytringsfriheten. Forfatterne egne organisasjoner har derfor utformet en ordning der kommuner i andre land kan tilby seg å ta imot en forfulgt forfatter. Ordningen gir uttrykk for støtte til en gruppe mennesker som har risikert sin egen sikkerhet for å fortelle verden om undertrykkelse og ufrihet. Ordningen bidrar samtidig til at forfatterne vil kunne bli en viktig del av kulturlivet i kommunen. I Norge er det den enkelte kommune som velger å erklære seg som fristed for forfulgte forfattere, og hittil har to kommuner erklært seg som fribyer (Stavanger og Kristiansand). Kommunene stiller bolig til rådighet, gir støtte til livsopphold og legger ellers forholdene til rette for forfatteren. Kommunen har det overordnede ansvaret for forfatterens

arbeidsvilkår, men disse forpliktelsene kan lempes på gjennom statlig tilskudd.

Tiltak

- Regjeringen vil gjennom samarbeid med forfatterorganisasjoner støtte opp under ordningen med fristed for forfulgte forfattere ved å dekke utgiftene til årlig stipend.

Kulturtiltak kan utnyttes aktivt og pedagogisk for å belyse tema som ytringsfrihet og retten til å utvikle egen kulturell identitet. For eksempel kan teaterforstillinger, foto- og kunstutstillinger problematisere spørsmål som ytringsfrihetens grenser, diskriminering av folkegrupper og etniske motsetninger. Kunstnere og kulturarbeidere har ofte evnen til å se nye sider ved problemene, synliggjøre disse og antyde utradisjonelle løsninger. Ved kunstens og kunstnerens hjelp kan brennbare tema fremstilles og behandles på en måte som involverer publikum og deltakere slik at disse bevisstgjøres og engasjeres i arbeid for å løse utfordringene. Kunstens og kulturens vilkår i et samfunn kan også være en god indikator på menneskerettighetssituasjonen og på hvilken vei utviklingen går.

Tiltak

- Regjeringen vil bruke kultur som virkemiddel i menneskerettighetsdialogene. Samtaler og kontakt mellom kunstnere og kulturarbeidere er verdifulle elementer i menneskerettighetsdialogene, noe det norsk-kinesiske litteraturseminaret som ble avholdt i Beijing og Shanghai i mai 1999, viste. Et oppfølgingsseminar skal gjennomføres i Norge i august 2000. Også innenfor menneskerettighetsdialogene med Tyrkia og Cuba vil Regjeringen legge opp til dialog mellom forfattere/journalister og arbeide for utvidet kontakt på de kulturfeltene som ligger godt til rette for dette.
- Regjeringen vil legge vekt på å utnytte det potensialet som finnes i de mer tradisjonelle kulturpresentasjonene i utlandet til å trekke inn menneskerettighetsperspektivet der dette er relevant og aktuelt. For eksempel kan stykker av Henrik Ibsen aktualisere sentrale menneskerettighetsproblemstillinger. En vil fortsatt legge vekt på å utarbeide skriftlig materiale som artikkelserier og brosjyrer, samtidig som en i økt grad vil satse på å utnytte de informasjonsmulighetene som foreligger over Internett. Det er et mål å kunne tilby flere vandreutstillinger med tematikk knyttet spesifikt til menneskerettighetene. Barn og ungdom vil være en særlig målgruppe.
- Regjeringen vil legge opp til å invitere kunstnere og kulturarbeidere fra samarbeidsland til Norge for å analysere kunst og kultur i et menneskerettighetsperspektiv. Slike analyser kan være verdifulle for menneskerettighetssituasjonen i de aktuelle samarbeidslandene, og vil kunne bidra til oppmerksomhet og nye vinklinger på norsk etterlevelse av menneskerettighetsforpliktelsene.
- Regjeringen vil gi støtte til kulturelle samarbeidsprosjekter i områder der det arbeides for forsoning mellom folkegrupper, og der respekten for menneskerettighetene må gjenvinnes. Slik støtte vil bygge på erfaringer

fra freds- og forsoningsarbeid særlig i Midtøsten. En vil legge til rette for at kunstnere fra ulike folkegrupper kan komme sammen i kulturelle fellesprosjekter. Disse kan finne sted i Norge eller lokalt. Også idrettssamarbeid kan i et slikt perspektiv spille en konstruktiv rolle.

5.5 Menneskerettighetsdialoger

5.5.1 Innledning

Menneskerettighetsdialog forutsetter at det er mulig gjennom denne typen kombinasjon av virkemidler å oppnå resultater i form av en bedre etterlevelse av menneskerettighetene i det aktuelle landet. Slik påvirkning kan tenkes både i et kortsiktig og i et mer langsiktig perspektiv. I en rekke land er situasjonen slik at det ikke er mulig å etablere og føre en meningsfull dialog om menneskerettighetene. Eksempler på slike land er Nord-Korea, Irak, Afghanistan og Burma. Det er ingen tvil om at menneskerettighetssituasjonen er meget alvorlig i disse landene, med systematiske og svært omfattende brudd på menneskerettighetene. Problemene på menneskerettighetsområdet er store også i en rekke andre land som Hviterussland, det tidligere Jugoslavia, Sudan, Burundi, DR Congo og Rwanda for å nevne noen. Dette er blant annet reflektert i Årsrapporten for menneskerettighetene for 1998 og i de ulike innleggene som holdes fra norsk side i FN-sammenheng. Dette vil også reflekteres i Årsrapporten for 1999, som vil foreligge på nyåret.

De landene som egner seg som dialogland, er land der det er menneskerettighetsproblemer, men der det samtidig er potensial for forbedringer gjennom dialog og kontakt. En annen viktig forutsetning for at nettopp Norge bør føre menneskerettighetsdialog med et bestemt land, er at vi har tilstrekkelige ressurser og et komparativt fortrinn som gjør det naturlig for oss å engasjere oss i det aktuelle landet. Ut fra dette resonnementet er det en rekke land der Norge ikke kan gå i gang med menneskerettighetsdialoger selv om situasjonen i landet for så vidt kunne ligge til rette for det.

Menneskerettighetsdialoger skal ikke erstatte det multilaterale arbeidet for menneskerettighetene og kritikk i internasjonale fora. Problemstillingen er ikke et enten - eller. Utfordringen er å finne frem til en sammensetning av ulike virkemidler som gir det beste resultatene gjennom konkrete forbedringer i menneskerettighetssituasjonen.

5.5.2 Hva er menneskerettighetsdialog?

Alt norsk engasjement for menneskerettighetene i andre land har som endelig mål i praksis å oppnå økt respekt for internasjonalt anerkjente menneskerettighetsnormer. Menneskerettighetsdialogen er ett av flere virkemidler som Norge benytter for å nå dette målet. Selv om svært mye av det norske menneskerettighetsengasjementet i et annet land kan kalles dialog om menneskerettigheter, henspiller betegnelsen menneskerettighetsdialog på at det er en dybde i denne dialogen som kvalitativt skiller den fra andre dialoger.

Menneskerettighetsdialogene tar utgangspunkt i et langsiktig perspektiv. Umiddelbare resultater av dialogen forventes ikke. Dialogen har sin styrke i at det bygges opp nettverk mellom aktører på forskjellige nivåer, så som politikere, akademikere, frivillige organisasjoner og - ikke minst - mellom forvaltere av forskjellige aspekter ved rettsapparatet. I disse nettverkene utveksles

det informasjon, bekymring og kritikk innenfor en ramme av gjensidig tillit som muliggjør påvirkning og positive endringer over tid.

For å lykkes må menneskerettighetsdialogen ta utgangspunkt i og tilpasses forholdene i det landet dialogen gjelder. I den vurderingen man står overfor, er det slik at man heller ikke har noen garanti for at fordømmelse i multilaterale fora påvirker gjenstridige regjeringer i høyere grad enn dialoger. Menneskerettighetsdialogen krever at det er opparbeidet tilstrekkelig tillit mellom partene til at dialogen kan favne sensible temaer. I dette ligger styrken i menneskerettighetsdialogen, men det medfører også dilemmaer: Når brudd på menneskerettighetene fortsetter selv om menneskerettighetsdialogen finner sted, vil nødvendigheten av å foreta et valg over tid presse seg frem. Man kan enten opprettholde tilliten og mulighetene til påvirkning gjennom de bilaterale nettverkene som er bygd opp, eller velge den negative formen for reaksjon, som kritikk i internasjonale fora. Det siste vil i mange tilfeller kunne medføre at dialogen brytes, og derigjennom stenge muligheten for videre påvirkning. Unnlattelse av å kritisere alvorlige menneskerettighetsbrudd i internasjonale fora vil i mange tilfeller innebære en stor politisk belastning, samtidig som det vil kunne bidra til å undergrave det internasjonale menneskerettighetsapparatet. I den vurdering man her står overfor er det slik at man heller ikke har noen garanti for at fordømmelse i multilaterale fora påvirker gjenstridige regjeringer i høyere grad enn dialoger.

Nedenfor følger nærmere beskrivelse av dialogen med Kina, Tyrkia og Cuba. Felles for dialogene er at de fyller følgende kriterier:

- i. Menneskerettighetsdialog føres med et land med systematiske brudd på menneskerettighetene.
- ii. Menneskerettighetsdialog omfatter nettverksbygging på flere nivåer, inklusive politisk, akademisk og forvaltningsmessig nivå, i tillegg til de frivillige organisasjonene.
- iii. Menneskerettighetsdialog bringer personell som praktiserer menneskerettighetshåndhevelse i politikken, i forvaltningen, i det sivile samfunn eller som akademikere, i direkte kontakt med hverandre.
- iv. Hvert ledd i en menneskerettighetsdialog gir anledning til direkte kontakt, med menneskerettighetene som eneste dagsordenspunkt. Dette innebærer blant annet møte om menneskerettighetene på politisk nivå, for å drøfte menneskerettighetssituasjonen og muligheter for bedringer gjennom prosjekter og annen kontakt.

Boks 5.2 Satsing på menneskerettighetsdialog

Norge har i dag løpende menneskerettighetsdialoger med Kina, Tyrkia og Cuba. Strukturerte og fokuserte menneskerettighetsdialoger er en meget ressurskrevende form for menneskerettighetsengasjement. Regjeringen vil likevel se på mulighetene for å bygge ut bruken av menneskerettighetsdialoger. Slike vurderinger vil ta utgangspunkt i erfaringene med menneskerettighetsdialogene, ressursituasjonen, hvilken kompetanse vi besitter, og utenrikspolitiske vurderinger.

Tiltak

- Regjeringen vil legge opp til å etablere en menneskerettighetsdialog med Vietnam. Videre vil Regjeringen følge opp interessante perspektiver for innledning av en menneskerettighetsdialog med Indonesia.

5.5.3 Dialogen med Kina, Tyrkia og Cuba*a) Kina*

Ad i: Når Folkerepublikken nå feirer sitt 50-årsjubileum, kan Kina se tilbake på dramatiske år med store fremskritt, men også med betydelige problemer for så vidt gjelder gjennomføringen av de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene. Etter å ha lagt kulturrevolusjonens massive overgrep bak seg er Kina kommet langt i respekten for sosiale og økonomiske rettigheter. Respekten for sivile og politiske rettigheter er også bedret, men svært mye gjenstår. Kina har nylig undertegnet FNs menneskerettighetskonvensjoner av 1966, men disse er ikke ratifisert. Kina er derfor fortsatt i norsk og internasjonal opinions søkelys for brudd på menneskerettighetene, blant annet når det gjelder integritetsrettigheter, rettssikkerhet, religionsfrihet, ytringsfrihet, forsamlingsfrihet, politisk deltakelse og respekt for minoriteter. Kinesiske myndigheter er imidlertid opptatt særlig av å styrke rettsstaten, og de er åpne for dialog om hele spekteret av menneskerettighetene. Norge har siste år kritisert menneskerettighetssituasjonen i Kina i innlegg i Menneskerettighetskommisjonen og FNs generalforsamling. Det kan også nevnes at Tibet-spørsmålet reises med kinesiske myndigheter i de sammenhenger der det er naturlig. Fra norsk side oppfordres kinesiske myndigheter til å inngå dialog med Dalai Lama, og viktigheten av respekt for tibetanernes mulighet til å utøve sin religion og kultur blir understreket.

Ad ii: Den strukturerte menneskerettighetsdialogen med Kina har vært i gang i en fem års tid, med det første årlige bilaterale Rundebord ledet på politisk nivå i Oslo i 1997. Senere samme år ble Kinaprojektet ved Institutt for menneskerettigheter etablert. Gjennom dette prosjektet ble de akademiske kontakter vedrørende menneskerettighetene systematisert, og det er holdt en rekke arbeidsmøter, seminarer og andre aktiviteter på det akademiske plan. På det praktiske plan er det en rekke aktiviteter i gang, både i Kinaprojektets regi, og særlig i regi av norske instanser og organisasjoner som har fått god og direkte kontakt med sine kinesiske motparter. Eksempelvis kan det nevnes at en norsk-kinesisk arbeidsgruppe er i gang med å utarbeide pensum og lærebok for det første universitetskurset i menneskerettigheter i Kina. På Rundebordet i Oslo sommeren 1999 ble frivillige organisasjoners rolle i det sivile samfunn drøftet, med sikte på å gjøre dette til et av hovedtemaene i menneskerettighetsdialogen med Kina neste år.

Ad iii: Det er i dag stor direkte kontakt om menneskerettighetsspørsmål mellom norske og kinesiske fagmiljøer. Dette forsøket på å konkretisere menneskerettighetsdialogen drives i første rekke gjennom Institutt for menneskerettigheter på vegne av Utenriksdepartementet. Det er donert en omfattende bokgave om internasjonal rett til de to samarbeidende kinesiske institusjoner - University of Political Science and Law og Foreign Affairs College (begge Beijing). Institutt for menneskerettigheter arrangerer også jevnlig seminarer og arbeidsmøter om menneskerettigheter der kinesiske representanter del-

tar. I tillegg til de mange prosjekter som drives av Institutt for menneskerettigheter, finansierer Utenriksdepartementet også andre ordninger vedrørende menneskerettigheter i Kina, blant annet stipendordning for kvinner og minoriteter, kinesisk deltakelse ved Sommerskolen ved Universitetet i Oslo, og seminar i Beijing og Shanghai i juni 1999 med tema knyttet til ytringsfrihet.

Ad iv: Det årlige Rundebordet legger nå grunnlaget for menneskerettighetsspesifikke drøftinger på mange plan mellom Kina og Norge. På det seneste Rundebordet var hovedtemaene ytringsfrihet, religionsfrihet, arbeidslivets rettigheter samt en introduksjon av temaet frivillige organisasjoner. Rundebordet foretar også en kort gjennomgang av status med hensyn til tidligere tema, som inkluderer rettsstaten, straffeprosessen, anvendelse av dødsstraff, bruk av arbeidsleire, ratifikasjon av FNs hovedkonvensjoner om menneskerettighetene, med mer.

b) Tyrkia

Ad i: Menneskerettighetssituasjonen i Tyrkia har bedret seg noe i de siste tre årene. Det siste året har det også vært gjort forbedringer av lovverket på flere områder som berører menneskerettighetene, i tillegg til at sammensetningen av Sikkerhetsdomstolen er endret i tråd med Europarådets anmodninger. Det er likevel fortsatt et stort gap mellom uttalt vilje og gjennomføringsevne med hensyn til å respektere menneskerettighetene i Tyrkia. Det er særlig håndteringen av de to truslene tyrkiske ledere ser mot den tyrkiske statsdannelsen - trusselen mot den sekulære stat og mot dens territorielle integritet - som ligger til grunn for de systematiske bruddene på menneskerettighetene. Et hovedproblem er manglende anerkjennelse av grupperettigheter for minoriteter, herunder kurderne. Dette gir seg utslag i blant annet gjentatte brudd på torturbestemmelsene, ytringsfriheten, forsamlingsfriheten, kurdernes rettigheter, og inngrep i fri politisk menings- og partidannelse med mer fundamentalistisk islamittisk innhold. Norge har i 1999 tatt opp menneskerettighetssituasjonen i Tyrkia i OSSE, Europarådet, Menneskerettighetskommisjonen og gjennom bilaterale samtaler.

Ad ii: Dialogen med Tyrkia har utviklet seg gjennom det politiske ledd, der menneskerettighetene jevnlig har stått på dagsordenen. Besøk av statssekretær Bjerke i Ankara våren 1997 etablerte en menneskerettighetsdialog, og særlig besøk av daværende visestatsminister Ecevit i Oslo høsten i 1997, samt av utenriksminister Cem våren 1998, hadde fokus på menneskerettighetene. Dialogen ble videre styrket under besøk av menneskerettighetsminister Fra fjord Johnson i Ankara, Diyarbakir og Istanbul høsten 1998. Norge har støttet forskjellige akademiske kontakter for å etablere forsonende kontakt mellom kurdermiljøer i og utenfor Tyrkia. På det praktiske plan pågår en rekke prosjekter, fra støtte til sentre for torturofre drevet av det tyrkiske menneskerettighetsfondet, til støtte til en konferanse om menneskerettighetene i Tyrkia arrangert av advokatforeningen i Istanbul og Amnesty International, med deltakelse av tyrkiske og europeiske frivillige organisasjoner samt av tyrkiske myndigheter. Tyrkia anser ikke kontakter mellom frivillige organisasjoner for å være en del av menneskerettighetsdialogen mellom våre to land. Fra norsk side setter vi stor pris på at forholdene likevel legges godt til rette også for slikt samkvem.

Ad iii: Menneskerettighets- og utviklingsminister Frafjord Johnsons vert under besøket høsten 1998 var hennes tyrkiske kollega, menneskerettighetsminister Türk. Det har vært gjensidige besøk og innledende kontakter mellom norsk og tyrkisk fengselsvesen. Også kontaktene mellom frivillige organisasjoner og særlig faglige organisasjoner karakteriseres av tilsvarende direkte utveksling av synspunkter og erfaringer mellom kolleger. Lægeforeningens seminar i Tyrkia høsten 1998 og 1999 er gode eksempler i så måte. Her deler norske leger erfaringer og synspunkter på menneskerettighetene som er direkte relevant for leger i utsatte posisjoner: fengselsleger, politileger, militærleger og rettsmedisinere.

Ad iv: Menneskerettighetsdialogen med Tyrkia mangler en formell struktur som er rent menneskerettighetsspesifikk. Det finner sted konsultasjoner om menneskerettigheter i forbindelse med OSSEs tilsynskonferanse og Menneskerettighetskommisjonen i FN. Tyrkias nye menneskerettighetsminister inviteres nå til Norge for å videreføre det politiske nivået i menneskerettighetsdialogen.

c) Cuba

Ad i: Tross visse tegn til oppmyking av det politiske regimet på Cuba - for eksempel i forbindelse med pavens besøk i 1998 - er det slik at man er kommet betydelig lenger i gjennomføringen av de sosiale, økonomiske og kulturelle rettighetene. Fremdeles er ideologisk ensretting et problem som gir seg utslag i menneskerettighetsbrudd overfor opposisjonelle. Norge har i 1999 tatt opp menneskerettighetssituasjonen på Cuba i FN i forbindelse med debatt om den amerikanske blokade. Norge stemte for en resolusjon med kritikk av menneskerettighetssituasjonen på Cuba i Menneskerettighetskommisjonen. Norge har imidlertid også stemt for en resolusjon om at den amerikanske blokaden er ulovlig.

Ad ii: I de senere årene har det vært flere besøk på politisk nivå mellom Cuba og Norge der menneskerettighetene har stått på dagsordenen. Et første Rundebord for å drøfte menneskerettighetene ble holdt i Havanna tidlig i 1999, som ble fulgt opp i Oslo i september samme år. Seminarene vurderes som svært vellykkede og åpne.

Ad iii: I tillegg til Rundebordene er det holdt to norsk-kubanske journalist-symposier. Her fikk journalistkolleger muligheter for å utveksle erfaringer og synspunkter på ytringsfrihet, presseskikk, journalisters rolle og på menneskerettighetene.

Ad iv: Det andre norsk-kubanske Rundebordet i Oslo i september 1999 brakte det politiske nivået direkte inn i dialogen. Delegasjonsledelsen lå på statssekretærnivå. Temaet var «Demokrati og beskyttelse av menneskerettighetene», med særskilt drøfting av valg, borgernes rettigheter og det internasjonale arbeidet for å fremme menneskerettighetene.

5.5.4 Nye dialoger - Vietnam og Indonesia

a) Vietnam

Vietnam har store menneskerettighetsutfordringer. Etter flere kontakter på høyt politisk nivå ligger det nå an til etablering av en reell menneskerettighets-

dialog med Vietnam. Regjeringen vil legge vekt på å utvikle en slik dialog, der hovedvekten i første omgang vil ligge på utviklingen av rettsstaten generelt og på rettssikkerhet spesielt, samt på styrking av det sivile samfunn, med vekt på vilkårene for fremvekst av frivillige organisasjoner.

b) Indonesia

Flere trekk ved utviklingen i Indonesia gjør at dette landet fremstår som en interessant dialogpartner for Norge. Viktige momenter er uttrekningen fra Øst-Timor, etableringen av en ny regjering med et demokratisk program, valg av ny president gjennom frie valg, samt valget av visepresident. Norge har mottatt signaler fra myndighetene om at de ønsker å se på mulighetene for en dialog om menneskerettighetsspørsmål. Regjeringen er positivt innstilt til dette, og vil fortsette denne prosessen.

5.5.5 Tiltak for å effektivisere menneskerettighetsdialogene

På grunnlag av erfaringer vunnet gjennom de strukturerte menneskerettighetsdialogene Norge fører, vil Regjeringen sette i verk flere tiltak for å styrke disse virkemidlene:

Tiltak

- Regjeringen vil i forståelse med våre dialogpartnere invitere forskere fra norske fagmiljøer innenfor menneskerettigheter til å følge enkelte av menneskerettighetsdialogene Norge fører. Slik følgeforskning vil formidle viktig analytisk kunnskap om selve prosessene og hva som synes å bidra positivt i de ulike dialogene. Flere dialoger bør følges for å sikre et komparativt fokus. Studier av prosessene må rettes både mot den interne dynamikken og aktørene i dialogene, og analysere det handlingsrom dialogene foregår i. Det er imidlertid viktig å bevare den tilliten mellom partene som må ligge til grunn for en vellykket dialog. Det er en målsetting at fagmiljøene innenfor forskning på menneskerettigheter i Norge samarbeider i slike forskningsprosjekter. Menneskerettighetsdialogene er langsiktige prosesser, og det må derfor defineres ulike trinn i følgeforskningen. Menneskerettighetsdialog er et relativt nytt verktøy i norsk utenrikspolitikk, og denne typen forskning har ikke tidligere vært gjennomført. Regjeringen ønsker derfor at de aktuelle forskningsmiljøene og forvaltningen sammen utarbeider betingelser for slike følgeforskningsprosjekter, og at det deretter settes i gang et pilotprosjekt der betingelsene prøves ut.
- Regjeringen vil ta initiativ til at det igangsettes arbeid for å utvikle bedre målemetoder for overholdelse av menneskerettighetsforpliktelser enn vi har i dag. I tillegg til konvensjonsorganenes egne mekanismer er det først og fremst frivillige organisasjoners oppgave å overvåke respekten for menneskerettighetene. Arbeidet for å utvikle målestokker skal derfor skje i samarbeid mellom akademiske og frivillige miljøer, og det skal skje i samarbeid med tilsvarende miljøer i andre land som ønsker å delta i dette arbeidet. Oppgaven vil i første omgang bestå i å identifisere de direkte eller indirekte former for måling av menneskerettighetssituasjonen som finnes i dag (som spenner over et bredt spekter fra diverse menneskerettighetsårhbøker via å telle antallet «alerts» utgitt av Amnesty International eller andre overvåkningsorganisasjoner, kartlegge kriminalstatistikk,

identifisere nasjonale årsrapporter og lignende, til «Human Development Report» og andre internasjonale studier). Målemetodene skal ta utgangspunkt i de standardene som menneskerettighetskonvensjonene setter, og i lokale forhold.

- Regjeringen skal utarbeide en plan innen utgangen av 2000 for styrking av kompetanse som er nødvendig for menneskerettighetsdialoger. Regjeringen vil engasjere blant annet forvaltning, akademiske og frivillige miljøer i en drøfting av hvilken kompetanseutvikling som bør prioriteres til bruk i menneskerettighetsdialoger. Planen vil bli revidert i lys av erfaringer fra følgeforskningen på menneskerettighetsdialoger. Dersom det er hensiktsmessig, skal planen inngå i kompetanseutviklingstiltak som er omtalt foran i Handlingsplanen.
- Regjeringen vil stimulere til utvikling av relevant og rasjonell kunnskapsoverføring i dialogene. Dette skal skje gjennom identifisering og bearbeiding av kursopplegg og materiell til ferdige «pakker» som kan anvendes overfor forskjellige land. Innholdet i slike «pakker» skal identifiseres av Nordem, og utarbeides av de relevante fagmiljøene i nært samarbeid med Nordem og myndighetsaktørene i menneskerettighetsdialogene.
- Regjeringen vil legge økt vekt på publisering av materiell fra dialogene. Det ligger i sakens natur at dialogene bør gi anledning til fortrolige drøftelser om menneskerettighetsspørsmål, og til å bruke nødvendig tid til å opparbeide tillit og innsikt nok til å kunne utøve et meningsfylt engasjement. Innenfor de dialogene som har vunnet tilstrekkelig erfaring, vil det imidlertid kunne konkretiseres emner som med fordel kan belyses gjennom publikasjoner, offentlige seminarer eller lignende. Regjeringen har som siktemål at det skal utgis årlige dialograpporter, som skal være offentlig tilgjengelige. Formen for disse rapportene må drøftes i lys av den enkelte dialog, inkludert spørsmål om slik rapport skal utgis på begge mottakerlands språk samt eventuelt engelsk, om rapportene skal stå for begge dialogpartneres regning, og lignende. Som en interimsløsning før dialograpporter kan være aktuelle, vil Utenriksdepartementet være i kontakt med redaksjonen for Mennesker og Rettigheter med sikte på å kunne belyse dialogene gjennom artikler der.
- Regjeringen vil ta initiativ til å drøfte med likesinnede land en mer systematisk utveksling av erfaringer med dialogene. Det tas sikte på i løpet av 2000 å holde et norsk-kanadisk symposium med deltakelse fra akademiske og frivillige kretser, for å drøfte forholdet mellom dialoger og bilateralt engasjement på den ene siden, og multilaterale fora på den andre. Regjeringen vil også stimulere til at det i kontakt med likesinnede land sikres at flest mulig av aktuelle mottakerland engasjeres gjennom dialog. Denne strategien vil Regjeringen legge til grunn for kontakter med Canada og Australia samt nordiske og andre EU-land som fører menneskerettighetsdialoger etter mer eller mindre de samme prinsipper som Norge. Det er neppe realistisk - og kanskje heller ikke ønskelig - å komme frem til en omforent arbeidsdeling med hensyn til menneskerettighetsdialoger, men det er viktig å bidra til stadig bedre utnyttelse av disse landenes dialogressurser. Det vil være viktig å få til et samarbeid for strategisk utnyttelse av de respektive lands dialoger for å oppnå resultater på menneskerettighetsområdet.
- Regjeringen vil medio 2000 invitere til det tredje multilaterale symposiet om menneskerettigheter. I samarbeid med Kina og Canada er erfaringene med direkte menneskerettighetsdialog delt med flere land i den asiatiske

regionen og stillehavsregionen. Gjennom to symposier er flere menneskerettslige tema drøftet i en økende krets av land fra regionen. Hensikten med symposiet er å stimulere til mest mulig åpen, direkte og fordomsfri drøfting om menneskerettighetene med sikte på å stimulere til å få menneskerettighetene høyere opp på den asiatiske dagsordenen. Symposiet finansieres av Norge, men vil bli holdt i Thailand - som er et av landene som har engasjert seg i det såkalte «Lysøen-samarbeidet» som beskrevet ovenfor.

5.6 Menneskerettigheter og utviklingssamarbeid

5.6.1 Innledning

Fred, demokrati og respekt for menneskerettighetene er fundamentale forutsetninger for bærekraftig utvikling. Dette må bygges inn i utviklingssamarbeidet globalt og med hvert enkelt land. Norges sterke satsing på internasjonalt samarbeid og styrking av internasjonale organisasjoners utviklingssamarbeid er en erkjennelse av den betydningen dette har for bedring av menneskerettighetssituasjonen i verden. Likeledes må Norges engasjement for fremme av menneskerettighetene ses som en sentral dimensjon i arbeidet for å bedre de økonomiske, sosiale og politiske kår i utviklingslandene. I utviklingssamarbeidet skal det legges særlig vekt på at innsatsen skal komme de fattigste til gode. Dette innebærer i stor grad en satsing på støtte til land der store deler av befolkningen i liten grad nyter godt av det internasjonale menneskerettighetsvernet. Styrking av disse gruppenes posisjon i samfunnet er derfor en sentral utfordring, både i et utviklingsperspektiv og ut fra menneskerettslige hensyn.

Fattigdomsbekjempelse og utvikling dreier seg i stor grad om å realisere grunnleggende menneskerettigheter. Derfor omfatter utviklingssamarbeidet innsatser på alle de områdene som menneskerettighetene knytter seg til. Hovedtyngden av innsatsen ligger på det sosiale, økonomiske og kulturelle området, men også innsatser knyttet til sivile og politiske rettigheter har fått betydelig oppmerksomhet det siste tiåret. I utviklingssamarbeidet legges forholdene i det enkelte land til grunn for dialog og konkret samarbeid for å fremme menneskerettighetene.

Oppfyllelse av de sivile og politiske rettighetene vil være avgjørende for utviklingen av et politisk system basert på demokratiske prinsipper. Vern om disse rettighetene fører til ansvarliggjøring av myndighetene overfor folket, noe som har positiv utviklingseffekt. Oppfyllelse av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene vil være avhengig av verdiskapning og fordeling i samfunnet. I særlig grad gjelder dette i utviklingsland, der det er knapphet på økonomiske og sosiale goder.

Stater kan ikke påberope seg økonomiske argumenter for å unnlate å arbeide for fremme av menneskerettighetene. Uansett økonomisk situasjon skal statene søke å legge forholdene til rette for at individet skal bli bedre i stand til å ivareta egne behov. Dette kan for eksempel gjøres ved å sikre folk tilgang til jord gjennom lovgivning som hindrer en opphopning på få hender. Forbud mot diskriminering og regulering av arbeidslivet for å hindre utbytting og sikre minimumslønninger er andre tiltak. Staten har også en viktig oppgave i å beskytte borgerne mot inngrep fra andre aktører for eksempel i

forbindelse med dumping av giftig avfall, oppkjøp av naturressurser eller økonomisk utbytting.

Historien viser at de ulike rettighetene ofte påvirker hverandre gjensidig. Bedring på ett område vil kunne virke positivt inn på et annet område. Dette henger blant annet sammen med den mobiliserende effekten som realisering av menneskerettighetene har. Når det gis anledning til ytrings- og organisasjonsfrihet, vil det i noen tilfeller kunne oppstå et politisk press for bedre økonomiske og sosiale kår for underprivilegerte grupper. Tilsvarende vil grupper som får tilgang til økonomiske og sosiale goder, kunne reise krav om sivile og politiske rettigheter som gir grunnlag for innflytelse i samfunnet. I utgangspunktet åpner disse sammenhengene for et positivt samspill mellom de ulike kategorier rettigheter. De kan imidlertid også være kime til konflikt, for eksempel når makthavere vegrer seg mot å gi innflytelse til nye grupper. Dette vil gjelde i situasjoner der utdanningsnivået eller den økonomiske situasjonen til folk flest bedres, uten at det legges opp til økt politisk innflytelse. Bedret tilgang til informasjon om menneskerettighetene virker også i seg selv mobiliserende.

Antakelser om sammenhenger mellom ulike rettigheter må vurderes i forhold til historie og situasjon i det enkelte samfunn. For at innsats for menneskerettighetene skal lykkes, må den være tilpasset den lokale virkeligheten og være knyttet til de politiske prosessene som innvirker på denne. I norsk utviklingssamarbeid vil Regjeringen sikre denne tilpasningen både gjennom en generell vurdering av menneskerettighetssituasjonen i aktuelle samarbeidsland og gjennom en menneskerettighetsvurdering av hvert enkelt prosjekt som finansieres fra norsk side.

Realisering av menneskerettighetene krever et samspill mellom myndigheter og ulike aktører i det sivile samfunnet i hvert enkelt land. Det finnes ingen fasitløsning på hvordan dette samspillet skal være. Det vil være avhengig av forhold og forutsetninger i det enkelte land. Et samspill krever imidlertid bevissthet om ansvars- og rolledeling mellom de ulike aktørene. Et viktig utgangspunkt er at stater har påtatt seg plikter gjennom de konvensjonene de har sluttet seg til, mens rettighetene er knyttet til det enkelte menneske. Hovedprinsippet vil være at offentlige myndigheter gjennom tilrettelegging og bruk av tilgjengelige ressurser skal påse av menneskerettighetene ivaretas på en mest mulig effektiv måte, mens aktørene i det sivile samfunn har et særlig ansvar for å fremme deltakelse i tråd med demokratiske prinsipper.

Etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 51 (1991-92) Om utviklings- trekk i nord-sør-forhold og Norges samarbeid med utviklingslandene fikk demokratistøtte en mer fremtredende plass i utviklingssamarbeidet. Det ble lagt til grunn at informasjon om menneskerettigheter og grunnleggende prinsipper og mål er avgjørende for den enkeltes mulighet til å benytte seg av sine demokratiske rettigheter. I strategien for demokratistøtte legges det også vekt på avholdelse av frie valg og et juridisk rammeverk som sikrer grunnleggende friheter og demokratiske rettigheter. I utviklingspolitisk redegjørelse til Stortinget i mai 1999 varslet Regjeringen en ny giv i satsingen på demokratistøtte i utviklingssamarbeidet. Regjeringen har startet arbeidet med å tilpasse eksisterende retningslinjer for demokratistøtte til de utfordringene som

er kommet til gjennom 1990-tallet. Stortinget vil bli presentert retningslinjene i forbindelse med vårens utviklingspolitiske redegjørelse.

5.6.2 Rettighetsbasert utvikling

a) Den internasjonale plattformen

FNs generalforsamling vedtok i 1986 Erklæringen om retten til utvikling. Der slås det fast at ethvert menneske og ethvert folk har krav på å delta i, bidra til og nyte godt av økonomisk, sosial, kulturell og politisk utvikling som gjør det mulig å realisere fundamental frihet og alle de etablerte menneskerettighetene. Erklæringen og handlingsprogrammet fra Verdenskonferansen om menneskerettighetene i Wien i 1993 bekreftet retten til utvikling som en universell og ufravikelig rettighet og en integrert del av de grunnleggende menneskerettighetene.

Arbeidet med å spesifisere retten til utvikling, og å komme frem til måter å gjennomføre den på, står på dagsordenen til FNs menneskerettighetskomisjon. Det knytter seg imidlertid uenighet til i hvilken grad den enkelte stats politikk skal bli gjenstand for innflytelse fra enten andre stater direkte, de andre statene representert ved internasjonale organisasjoner og deres kontrollmekanismer, eller ved internasjonalt uttrykt kritikk med åpning for sanksjoner fra andre stater. Det dreier seg også om hvem som skal bære kostnadene ved ulike foreslåtte tiltak.

Regjeringen ser retten til utvikling i stor grad som et spørsmål om realisering av de rettighetene som allerede er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene og menneskerettighetskonvensjonene. Disse rettighetene gir alle mennesker grunnlag for et verdig liv og aktiv deltakelse i samfunnet. Dermed fremmes også utvikling av de samfunnene som alle mennesker er en del av. Både det internasjonale samfunnet og den enkelte stat har et politisk ansvar for å fremme en utvikling i pakt med menneskerettighetene. Hovedforpliktelsen, og det juridiske ansvaret overfor den enkelte borger, ligger imidlertid hos Regjeringen i det aktuelle land. Realisering av retten til utvikling er først og fremst avhengig av et systematisk arbeid, nasjonalt og internasjonalt, for å fremme allerede vedtatte menneskerettigheter parallelt. En rettighetsbasering av utviklingssamarbeidet vil være ett av flere tiltak for å bidra til dette.

b) Menneskerettighetsvurderinger på programnivå

På programnivå vil rettighetsbasering av utviklingssamarbeidet innebære at ethvert tiltak, også på tradisjonelle satsingsområder som for eksempel jordbruk og infrastruktur, vil måtte underlegges menneskerettighetsvurderinger. Man vil her kartlegge hvorvidt tiltaket har negative konsekvenser for menneskerettighetssituasjonen til visse grupper, om alle berørte parter har mottatt relevant informasjon og fått adgang til å uttale seg, om alle berørte parter har deltatt i beslutningsprosessen, om grunnleggende arbeidsrettigheter er respektert, etc. Det dreier det seg med andre ord om å fremme en menneskerettighetskultur gjennom samarbeidet. I planleggingen og gjennomføringen av konkrete prosjekter blir menneskerettighetsdimensjonen behandlet i den standardiserte prosjektsyklusen som ethvert norsk bistandsprosjekt gjennomgår.

NORAD utarbeider en håndbok i menneskerettighetsvurderinger av utviklingsprosjekter. Dette blir en praktisk manual for identifisering av relevante menneskerettighetskomponenter i samarbeidspartneres prosjektforslag, og et redskap for å vurdere et prosjekts mulige konsekvenser for rettighetssituasjonen til de berørte partene. Håndboka er ment som et redskap for i større grad å operasjonalisere menneskerettighetene i alle deler av norsk utviklingssamarbeid i fremtiden.

Boks 5.3 Ny strategi for utviklingssamarbeidet

Norsk utviklingssamarbeid er med på å fremme menneskerettighetene ved å bidra til blant annet bedre inntektsgrunnlag, bedre tilgang til sosiale tjenester og bedre og mer utdanning. Samtidig går også bistand direkte til tiltak som har som formål å fremme demokratiet og styrke rettssikkerheten. Tradisjonelt har imidlertid menneskerettighetsarbeid og utviklingssamarbeid vært ansett som to ulike og klart atskilte innsatsområder. Rettighetsarbeidet har hovedsakelig fokusert på sivile og politiske rettigheter og vært basert på et internasjonalt regelverk som stadig er blitt videreutviklet. Utviklingssamarbeidet har i stor grad vært rettighetsnøytralt og konsentrert om fattigdomsbekjempelse gjennom sosial og økonomisk utvikling, en modell som ikke alltid har gitt de ønskede resultater.

Behovet for å korrigere denne strategien har resultert i et nytt fokus som integrerer utvikling og menneskerettigheter. Det nye ligger i en helhetlig tilnærmingssåte som tar utgangspunkt i at utvikling og menneskerettigheter i stor grad er to sider av samme sak. Utvikling er i mange sammenhenger definert som en forutsetning for, og bidrag til, oppfyllelse av grunnleggende menneskerettigheter. Menneskerettighetene representerer på sin side minimumsstandards eller spilleregler for enhver utviklingsprosess.

Aktørene i utviklingssamarbeidet vil få en viktig felles referanseramme når det legges et rettighetsperspektiv til grunn for samarbeidet. Aktiv bruk av menneskerettighetsprinsipper, rapporteringsrutiner og oppfølgingsplaner som rammeverk og korrektiv ved alle stadier av virksomheten vil være viktige redskaper i et samarbeid der bekjempelse av fattigdom er definert som mål. Ved å bekjempe fattigdom vil man samtidig kunne bidra til økt respekt for menneskerettighetene i Norges samarbeidsland.

Norge vil videre kunne opptre med større tyngde internasjonalt når man i større grad ser menneskerettigheter og utviklingssamarbeid i sammenheng. Gjennom å bruke alle de internasjonale menneskerettighetene som en felles referanseramme tilføres forholdet mellom norske myndigheter og fagmiljøer på den ene siden, og samarbeidslandene og de lokale aktørene på den andre, et felles rettslig grunnlag som fremmer likeverd og forutsigbarhet i samarbeidet. Alle Norges samarbeidsland har forpliktet seg internasjonalt til å respektere, beskytte og oppfylle menneskerettigheter. Gjennom utviklingssamarbeidet vil man fra norsk side søke å styrke mottakers kapasitet til å overholde disse forpliktelsene.

Vektleggingen av menneskerettigheter i utviklingssamarbeidet synliggjør at utviklingssamarbeid dreier seg om rettferdighet i form av rettighetsoppnåelse, ikke om veldedighet. En erkjennelse av å ha rettigheter, og kunnskaper om hvordan disse kan hevdes, vil kunne gi økt selvfølelse til marginaliserte grupper og derigjennom være et incitament til større deltakelse i utviklingsprosessen. Dette er av avgjørende betydning for å skape en bærekraftig utvikling.

5.6.3 Retningslinjer for menneskerettigheter og utviklingssamarbeid

a) Betydningen av positive virkemidler

Erfaring synes å vise at bruk av positive incentiver og aktiv dialog er mer virkningsfullt enn trusler om eller faktisk tilbakeholdelse av bistandsmidler. Dette er også konklusjonen i en evaluering utført av Chr. Michelsens Institutt i 1997 om positiv kondisjonalitet i utviklingssamarbeidet i forhold til demokrati og menneskerettigheter. Den anbefaler at positive virkemidler, som dialog, overtalelse og særskilt støtte til menneskerettighets- og demokratiltak, anvendes i kombinasjon. Den oppfordrer dessuten til et bredere samarbeid mellom giverne. Dette er i tråd med den linjen som både Norge og andre OECD-land har fulgt i utviklingssamarbeidet.

Land og organisasjoner som arbeider aktivt med fremme av menneskerettigheter, og som kan vise til konkrete planer og mål for sitt arbeid, vil bli gitt økt prioritet i norsk utviklingssamarbeid. Det vil overfor andre lands myndigheter bli gjort klart at deres forhold til menneskerettighetene vil påvirke både omfang og innretning av utviklingssamarbeidet. Det må samtidig tas hensyn til at et lands økonomiske situasjon påvirker muligheten til å sikre landets borgere de rettighetene de har krav på.

Bistand vil kunne ha en særlig positiv effekt i situasjoner der den setter et lands myndigheter i stand til å overholde sine forpliktelser i forhold til det internasjonale vern om menneskerettighetene. Innretningen av innsatsen vil måtte være tilpasset utfordringene i det enkelte land.

Dialogen mellom statene og internasjonale oppfølgingsorgan vil fokusere tiltak som bør iverksettes for å bedre rettighetsoppnåelse innenfor for eksempel utdanning og helse, bekjempe diskriminering og vurdere hvorvidt det er økonomiske eller institusjonelle forhold som forårsaker manglende rettighetsoppfyllelse. Med sluttokumentene fra Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien, Kvinnekonferansen i Beijing og andre internasjonale konferanser har statene pålagt seg selv å utarbeide handlingsplaner for å følge opp konferansenes anbefalinger. Fremme av menneskerettighetene står sentralt i disse planene, og er i den forstand eksempler på menneskerettighetsdokumenter der statene selv presenterer problemstillinger og tiltak de forplikter seg til å gjennomføre. Ved i større grad å basere utviklingssamarbeidet på prinsipper og strategier nedfelt i slike og andre tekster, har man et redskap for å styre ressursene dit rettighetsoppnåelsen er størst, og som samtidig fokuserer mottakeransvar og eierskap.

b) De overordnede prioriteringene

Menneskerettighetene har samme gyldighet for alle mennesker, uavhengig av rase, kjønn, tro og sosial tilhørighet. De baserer seg på prinsippet om ikke-

diskriminering og fremme av verdier som toleranse og mangfold. I global sammenheng er det imidlertid systematiske forskjeller med hensyn til hvilke muligheter det enkelte menneske har til å få sine rettigheter realisert. I noen grad springer disse forskjellene ut av juridiske og politiske begrensninger. Vel så viktig er imidlertid de begrensninger som følger av det enkelte menneskets status. I utviklingssamarbeidet vil derfor hensynet til kvinner, barn og funksjonshemmede vektlegges i forbindelse med alle menneskerettighetsrelaterte tiltak. På ligende måte setter menneskers livssituasjon grenser for mulighetene deres til å hevde sine rettigheter. Innsats på menneskerettighetsområdet må derfor være fattigdomsorientert.

I det videre arbeidet for støtte til menneskerettighetene i utviklingssamarbeidet vil Regjeringen dessuten legge følgende til grunn:

- Norsk utviklingssamarbeid skal fremme menneskerettighetene og de prinsippene som en demokratisk samfunnsordning er bygd på. Utgangspunktet er at folk skal ha mulighet til å delta i beslutningsprosessene. Dette skal legges til grunn for alle drøftinger og utforming av planer knyttet til utviklingssamarbeidet.
- Norge skal internasjonalt arbeide for at utviklingssamarbeidet styrker vernet om menneskerettighetene.
- Norsk utviklingssamarbeid skal bidra til å styrke mottakerlandenes evne til å overholde sine menneskerettslige forpliktelser. Slik støtte skal styrke mottakerlandenes faglige, forvaltningsmessige og økonomiske kapasitet til å møte de menneskerettslige utfordringene og bidra til at den økte kapasiteten forankres institusjonelt. Også på dette grunnlaget tillegger Regjeringen langsiktig institusjonsutvikling betydelig vekt. I dette arbeidet vil, foruten de multilaterale organisasjonene, også akademiske institusjoner og frivillige organisasjoner være viktige partnere.
- Det skal legges vekt på å fremme menneskerettighetene i forbindelse med norsk næringslivs deltakelse i utviklingssamarbeidet. Dette skal vektlegges både gjennom NORFUND og de støtteordningene som NORAD forvalter.
- Norsk bilateral bistand skal i sterkere grad kanaliseres til samarbeidspartnere, tiltak og land, der den mest mulig effektivt kan bidra til å fremme menneskerettighetene. De myndigheter, organisasjoner og institusjoner som Norge samarbeider med internasjonalt, skal gjøres oppmerksomme på den mulighet for økt bistand som dette innebærer. Dette vil være i tråd med Regjeringens vurdering av at positive incentiver i menneskerettighetssammenheng er mer virkningsfullt enn sanksjoner. I situasjoner der positive virkemidler ikke fører frem, vil alternative virkemidler måtte bli vurdert. Det må i disse tilfeller legges vekt på at slike virkemidler ikke på en negativ måte påvirker forholdene for menneskerettighetene i angjeldende land.

c) Kanaler for styrking av menneskerettighetsdimensjonen i utviklingssamarbeidet

Hvert lands situasjon er unik, og bruken av virkemidler må avspeile dette for å oppnå best mulig resultater. Karakteren av den norske innsatsen vil derfor variere fra land til land. Det gjelder både hvilke typer innsats en velger å konsentrere seg om, og hvilke kanaler som benyttes. Innsatsen må støtte opp om arbeid som initieres og iverksettes av den enkelte samarbeidspartner. Det skal legges vekt på at utviklingssamarbeidet styrker de enkelte aktørenes

mulighet til å ivareta sin rolle og sitt ansvar i forhold til å realisere menneskerettighetene. Norges bidrag vil kunne omfatte både ren finansiell støtte, institusjonelt samarbeid og tilbud om annen faglig assistanse. Det er av stor betydning at landenes egne myndigheter har kompetanse til selv å vurdere hvilke kanaler som er best egnet til å oppnå resultater. Nordems ressursbase, som blant annet skal føre oversikt over medieeksperter, skal fungere som en kunnskapsbank det vil bli trukket veksler på under planlegging og gjennomføring av norskfinansierte samarbeidsprosjekter. Styrking av NORDEM er omtalt i kapittel 5.4.2 ovenfor.

Regjeringen vil legge et menneskerettighetsperspektiv til grunn for utarbeidelse av fremtidige landstrategier for prioriterte land. Dette vil innebære at menneskerettighetene bringes sterkere inn i dialogen om mål og virkemidler i samarbeidet. Dette skal klargjøre mottakerlandets vilje og evne til å overholde sine menneskerettslige forpliktelser. Til grunn for dialogen legges de forpliktelsene landet har overfor egne borgere så vel som overfor det internasjonale samfunnet. Fra norsk side vil vi overfor samarbeidslandet vise til hvilke rettigheter begge land er forpliktet av, og gjøre det klart at Norge vil fremme menneskerettighetene gjennom utviklingssamarbeidet. Med utgangspunkt i felles forpliktelser fremmes også likeverd og gjensidighet i samarbeidet. I denne dialogen vil vi fra norsk side blant annet kunne trekke på uavhengig menneskerettighetsekspertise og internasjonale menneskerettighetsrapporter.

Menneskerettigheter står allerede på dagsordenen for landprogramdrøftelsene med våre prioriterte samarbeidsland (se kapittel 5.6.2 ovenfor). Ettersom det ikke finnes fora der menneskerettighetene er hovedtema, er det ikke riktig å anse vårt samarbeid med disse landene som en strukturert menneskerettighetsdialog på samme måte som omtalt i kapittel 5.5 ovenfor.

Våre prioriterte samarbeidsland står imidlertid også overfor til dels anseelige menneskerettighetsutfordringer. Norge har derfor ofte et ansvar for å ta opp menneskerettighetssituasjonen også utenom landprogramdrøftelsene - et ansvar som har vært fulgt opp gjennom politiske og diplomatiske kontakter. Disse kontaktene akter Regjeringen fortsatt å benytte fullt ut, slik at menneskerettighetene holdes på dagsordenen i vårt utviklingssamarbeid.

Med et menneskerettighetsbasert perspektiv på utvikling kombinert med fortsatt vektlegging av mottakeransvaret skjerpes kravene til dialogen mellom giver og mottaker i et utviklingssamarbeid.

Regjeringen vil også styrke den faglige dimensjonen i menneskerettighetsarbeidet i utviklingssamarbeidet. Det vil derfor bli innledet samtaler med enkelte prioriterte samarbeidsland, for å kartlegge om det er interesse for å etablere bilaterale ekspertkomiteer for drøfting av menneskerettighetsrelaterte problemstillinger. Disse kan bestå av to til tre eksperter fra begge sider. Komiteene kan møtes én gang hvert år, og eller holde løpende kontakt. Forutsetningen er en reell interesse for en konstruktiv dialog fra samarbeidslandenes side. Like viktig vil det være at tilstrekkelig kompetanse og kapasitet er til rådighet for oppfølging.

Samarbeidets innhold og innretning må utformes i nært samråd med de enkelte land. Ekspertkomiteenes mandat må imidlertid være slik utformet at de kan uttale seg om menneskerettighetsaspekter ved landprogrammene, herunder presentere forslag til prosjekter som kan inngå i landprogrammet.

Komiteene må også kunne gi faglige råd med hensyn til menneskerettighetsutfordringene i samarbeidslandet.

Disse komiteene er ikke forutsatt å legge opp til noen strukturert menneskerettighetsdialog på siden av utviklingssamarbeidet. Deres hovedoppgave bør være å bidra til at respekt for menneskerettigheter utgjør en integrert del av - så vel som et grunnlag for - utviklingssamarbeidet. Hensikten med dette tiltaket er også å stimulere til kapasitets- og kompetansebygging så vel i mottakerlandet som i giverlandet. Etter hvert som det vinnes erfaring med denne formen for faglig samarbeid, vil Regjeringen drøfte med andre nærstående giverland muligheten av å utveksle kunnskap og tenkning omkring integrering av menneskerettighetshensyn i utviklingssamarbeidet på denne måten (se nedenfor).

I Norges prioriterte samarbeidsland er det aktuelt å vurdere både en sektortilnærming og en integrert tilnærming. En sektortilnærming innebærer at menneskerettigheter oppfattes som én av mange bistandssektorer, med egne midler som allokeres til institusjoner og tiltak som faller innenfor denne sektoren. En integrert tilnærming innebærer at konsekvenser for menneskerettighetene vurderes og tas hensyn til i planlegging, gjennomføring og evaluering av alt utviklingssamarbeid.

Tiltak

- Regjeringen vil sikre at menneskerettighetstiltak inngår i samarbeidet i landprogrammene med de prioriterte samarbeidsland.
- Regjeringen vil vurdere å tilby tilleggsfinansiering over regionbevilningene til land som viser aktiv vilje til å satse på menneskerettighetsfremmende tiltak.
- Regjeringen vil tilby enkelte prioriterte samarbeidsland å etablere bilaterale ekspertkomiteer for å styrke menneskerettighetsdimensjonen i utviklingssamarbeidet.
- Regjeringen vil bidra til at kompetansen i norske fagmiljøer videreutvikles, og at dette kommer forvaltningen til gode. Bakgrunnen for dette er at evnen til å føre dialog på en kompetent og konsekvent måte stiller store krav til norsk forvaltning. Aktuelle tiltak kan være styrking av norsk menneskerettighetsforskning og tettere samarbeid mellom forvaltningen og norske forskningsmiljøer med relevant fag- og landkompetanse.

d) Frivillige organisasjoner

Fra vår egen nære historie vet vi at oppbygging av organisasjoner er viktig for å ivareta interessene til ulike grupper i samfunnet. Det er primært gjennom organisasjoner at enkeltmennesket gis anledning til å gjøre sin røst gjeldende overfor offentlige myndigheter og andre interesser i samfunnet. Mange norske organisasjoner og institusjoner er med på å fremme menneskerettighetene gjennom faglig samarbeid, økonomiske bidrag og politisk støtte til enkeltpersoner og organisasjoner i sør. Regjeringen ønsker å bidra til å styrke dette arbeidet gjennom finansielle bidrag, og vil også legge vekt på å bevare en åpen dialog med de involverte partene om sammenhengen mellom menneskerettighetsspørsmål og utviklingssamarbeid. Regjeringen vil også vektlegge betydningen av koordinering og rolledeling mellom statlige og private

aktørers engasjement. I mange land vil det være viktig å fremme dialog om menneskerettighetsspørsmål mellom myndigheter, frivillige organisasjoner og akademiske institusjoner.

Regjeringen vil komme tilbake med forslag til konkrete satsinger i forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene. Det vil bli lagt opp til at evalueringer av utviklingssamarbeidet skal vurdere i hvilken grad menneskerettighetene faktisk er blitt styrket. Selv om det også på dette området vil bli stilt krav til resultater, må man erkjenne at bedring av forholdene for menneskerettigheter vil være resultatet av en langsiktig innsats. Regjeringen vil arbeide for at vedkommende lands myndigheter og private organisasjoner skal trekkes med i evalueringsarbeidet, for på det viset å gjøre samarbeidet mer forpliktende. Samtidig må evalueringsarbeidets uavhengighet sikres.

e) Samordning mellom giverland

Det legges fra norsk side stor vekt på samordning med andre giverland og med multilaterale organisasjoner. Norge vil aktivt søke praktisk samarbeid med andre giverland, FN-organisasjoner og multilaterale finansieringsinstitusjoner. Dels vil dette skje gjennom løpende uformell kontakt, og dels gjennom aktiv norsk deltakelse i de fora der menneskerettigheter og utvikling naturlig drøftes. I den forbindelse vil ikke minst FNs utviklingsprogram (UNDP) og Høykommissæren for menneskerettigheter være viktige partnere. Denne formen for samarbeid er i mottakerlandets interesse, samtidig som den er administrativt besparende på giversiden.

Regjeringen arbeider for at man for fremtiden skal få til et nærmere samarbeid på landnivå mellom de enkelte giverne. Til grunn for en tettere giverkoordinering vil det måtte ligge felles landstrategier basert på landenes egne utviklingsplaner, der også de norske planene inngår. Flere givere, samlet om felles mål og virkemidler, vil sikre større tyngde i samarbeidet om fremme av menneskerettighetene. Regjeringen vil arbeide for å sikre at menneskerettighetsdimensjonen forblir en viktig bestanddel i felles landstrategier.

f) Internasjonale organisasjoner

I OECD/DAC ble det i 1995 vedtatt retningslinjer for utviklingssamarbeid knyttet til demokrati og godt styresett, som også inkluderer arbeidet med å bedre menneskerettighetssituasjonen. Det legges i retningslinjene vekt på de frivillige organisasjonenes rolle og behovet for å ivareta organisasjonenes uavhengighet. Retningslinjene viser også til betydningen av å bidra til å beskytte både de frivillige menneskerettighetsorganisasjonene og menneskerettighetsforkjempere. Det trekkes frem at kvinneskreddiskriminering, og ikke minst vold mot kvinner, er en av de betydeligste uløste oppgavene innenfor menneskerettighetsarbeidet. Det legges i retningslinjene vekt på den rollen frie medier har i arbeidet med å skape rom for kritikk og samfunnsdebatt.

I det videre samarbeidet med de internasjonale organisasjonene vil Regjeringen legge vekt på deres rolle i styrkingen av menneskerettighetene. FN-systemet har en nøkkelrolle å spille i forsvaret av menneskerettighetene, ikke bare ut fra sin normsettende funksjon, men også i det operative utviklingssamarbeidet. Siden tidlig på 1990-tallet er menneskerettighetene gitt en mer fremtredende rolle i internasjonalt utviklingsarbeid. FNs globale konferanser - fra

Rio (1992) til Roma (1996) - har alle understreket sammenhengen mellom FN-paktens tre hovedmål: fred, utvikling og menneskerettigheter. Koplingene mellom disse målene er gitt fornyet oppmerksomhet i internasjonale drøftninger om strategier for å avskaffe fattigdom og i utmeislingen av rammene for en bærekraftig utvikling for alle.

Regjeringen gir derfor støtte til det nye programmet HURIST (Human Rights Strengthening), som er et samarbeid mellom UNDP og FNs høykommissær for menneskerettigheter. HURIST skal bidra til fremme og beskyttelse av menneskerettigheter blant annet gjennom styrking av menneskerettighetsdimensjonen i nasjonale utviklingsplaner. Et av HURISTs prosjekter vil være å gjennomføre en kampanje for ratifikasjon av menneskerettighetskonvensjonene i de enkelte land. HURIST er ledd i Generalsekretærens reformarbeid med sikte på integrering av menneskerettighetsdimensjonen i FNs arbeid. (UNDPs arbeid er ytterligere omtalt i kapittel 5.6.4 nedenfor.) Regjeringen vil gjennom HURIST bidra til at nye metoder for bedring av nasjonal kapasitet prøves ut, og UNDPs egen evne til å håndtere arbeidet med menneskerettighetsrelaterte spørsmål styrkes. HURIST vil også bidra til å synliggjøre menneskerettighetene i den internasjonale debatten.

g) Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene

Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene har i utgangspunktet utelukkende et økonomisk mandat. De legger imidlertid i stigende grad vekt på sammenhengen mellom menneskerettigheter og økonomisk og sosial utvikling. Dette kan blant annet ses i sammenheng med økt vektlegging av spørsmål knyttet til legitimering av statsmakt og nasjonalt eierskap i utviklingsprosessene. Norge har, i samarbeid med de øvrige nordiske landene, vært en pådriver for å utvide bankenes mandat og oppnå en mer helhetlig tilnærming til utviklingsspørsmål.

Utviklingsbankenes arbeid er rettet mot fattigdomsbekjempelse, gjennom utdanning, helseprosjekter og andre tiltak. Dette har blitt ytterligere aktualisert i kjølvannet av Asia-krisen, der det sosiale perspektivet av krisen nå har fått et sterkere fokus. Dette har i noen grad medført en større åpenhet vedrørende alternative former for prosjektstøtte i utviklingsbankene, for eksempel refordeling av samfunnsgoder. På denne måten kan man si at utviklingsbankene i større grad enn tidligere legger til rette for et miljø i låntakerlandene der menneskerettighetene har god grobunn.

Norge påvirker dagsordenen og arbeidet i utviklingsbankene gjennom aktiv deltakelse i bankenes styre, gjennom møter med bankenes ledelse og stab og ved samfinansiering av prosjekter. Norge øver dessuten innflytelse gjennom periodevis forhandlinger om økninger i de respektive institusjoners grunnkapital. Disse påvirkningsmåtene kan ved koordinert bruk ha en gjensidig forsterkende effekt. Norge har for eksempel tidligere aktivt fremmet miljø- og likestillingsarbeid i utviklingsbankenes styre, parallelt med at det er blitt inngått avtaler om samfinansiering av tiltak innenfor disse områdene.

I en rapport utgitt i 1998 («Assessing Aid») konkluderer Verdensbanken med at bankens arbeid er sentralt for å skape gode rammevilkår for menneskerettighetene. Bankens nye fokus på menneskerettighetene byr på mange muligheter for norske innspill og bidrag til arbeidet, noe Regjeringen vil

benytte seg av (se nedenfor). Verdensbanken har gått foran med et godt eksempel i arbeidet med å knytte folks rettigheter til konkret prosjektgjennomføring. I Verdensbankens operasjonelle retningslinjer finnes formuleringer som uttrykker tre typer av rettigheter for individer og grupper som berøres av et utviklingsprosjekt:

- Rett til informasjon om prosjekter som planlegges, rett til å uttale seg, rett til medbestemmelse i forhold som angår egne saker.
- Rett til full økonomisk kompensasjon for personer som får sine levekår negativt berørt av et prosjekt. Retten er knyttet til ekspropriasjon av jord og andre naturressurser.
- Rett til å nyte godt av de utviklingsgoder som skapes av investeringer. Dette gjelder for spesielt utsatte grupper og er særlig aktuelt for etniske minoriteter og urfolk som får sine tradisjonelle landområder berørt.

Både gjennom samfinansiering og ved å bringe inn norsk ekspertise har Norge bidratt til utforming av operasjonelle retningslinjer på dette området.

Den interamerikanske utviklingsbanken er aktiv på områder som direkte eller indirekte knytter seg til menneskerettighetsspørsmål. Fra norsk side har man støttet opp under bankens engasjement blant annet i fredsprosesser, modernisering av rettssystemer, antikorrupsjonstiltak, voldsforebyggende tiltak og samarbeid med det sivile samfunnet.

Den asiatiske utviklingsbanken har tradisjonelt vært forsiktig med all aktivitet i de respektive land som kan sies å være av innenrikspolitisk karakter. Finanskrisen i Asia har imidlertid ført til at Asia-banken er kommet i tettere politisk dialog med myndighetene i regionen, der også menneskerettighetsspørsmål blir satt på dagsordenen. I de nært forestående drøftingene om kapitaløknninger vil Norge bidra til at menneskerettighetsrelaterte spørsmål blir et sentralt tema. Norge støtter aktivt opp om Asia-bankens arbeid med bekjempelse av barnearbeid. Asia-banken skal utarbeide både en ny langtidsstrategi og en fattigdomsstrategi i løpet av perioden 1999-2000.

Den afrikanske utviklingsbanken er i ferd med å operasjonalisere Visjonsdokumentet om bankens fremtidige virksomhetsområde. Godt styresett vil få en sentral plass, basert på respekt for menneskerettigheter, bekjempelse av korrupsjon og styrking av folkelig deltakelse, slik det formuleres av Afrika-bankens president. Regjeringen legger til grunn at banken på dette feltet har en særlig rolle i forhold til andre internasjonale finansinstitusjoner.

Tiltak

- Regjeringen vil i Verdensbankens styrende organer, og da særlig i arbeidet med landstrategier og sektorstrategier, sterkere betone viktigheten av å inkorporere hensynet til menneskerettighetene i bankens arbeid. Menneskerettighetene må inn i arbeidet som et tverrgående tema på linje med likestillingshensyn og miljøhensyn. Norge samfinansierer allerede tiltak som er spesielt rettet mot fremme av menneskerettighetene.
- Regjeringen vil gjennom koordinert bruk av samfinansiering av tiltak knyttet til menneskerettigheter, og påvirkning i politiske og administrative organer i utviklingsbankene, bidra til fremme av menneskerettigheter i disse bankene.
- Regjeringen vil tilby faglig bistand av menneskerettighetseksperter til

Verdensbanken.

- Regjeringen tar sikte på å støtte Den interamerikanske utviklingsbankens engasjement for barns rettigheter og arbeid knyttet til etikk og utvikling.
- Regjeringen vil i tilknytning til Den asiatiske utviklingsbankens utarbeidelse av ny langtidsstrategi og ny fattigdomsstrategi arbeide for at menneskerettighetsrelaterte spørsmål får en mer sentral plass i bankens virksomhet.
- Regjeringen vil fortsette å arbeide for at godt styresett utvikler seg til å bli et sentralt virksomhetsområde for Den afrikanske utviklingsbanken, og fremme behovet for en bred tilnærming i dette arbeidet.

5.6.4 Nærmere om enkelte satsingsområder og tiltak

a) Innledning

Det er en klar sammenheng mellom menneskers livssituasjon og status og deres muligheter til å forsvare sine rettigheter. Tiltak på menneskerettighetsområdet må ta hensyn til dette. Dels nektes fattige befolkningsgrupper i utviklingsland sivile og politiske rettigheter, dels mangler de mulighet til å nyttiggjøre seg rettighetene. Ikke minst gjør mangel på utdanning at mange mennesker i realiteten har begrensede muligheter til å delta i politisk og økonomisk aktivitet. Økonomisk marginalisering rammer enkelte grupper, blant annet mennesker med funksjonshemming, særlig hardt. Den faller også til dels sammen med etniske skillelinjer, jf. urfolks situasjon i mange land. Kunnskap om menneskerettighetene setter folk i stand til å artikulere sine interesser i kampen mot fattigdom og innebærer muligheten for å stille krav, delta i den offentlige debatten og påvirke de beslutningene som treffes.

I de aller fleste samfunn har kvinner de facto langt mindre muligheter enn menn til å nyttiggjøre seg menneskerettighetene. Dette gjelder de økonomiske, kulturelle og sosiale rettighetene, så vel som de sivile og politiske. Undertrykkingen er ofte rotfestet i kulturelle og religiøse forhold. I noen tilfeller gir heller ikke lovverket kvinner de samme rettigheter og samme status som menn. Diskrimineringen av kvinner medfører blant annet at de får mindre skolegang og er sterkt underrepresentert i politisk og økonomisk aktivitet. Bistand for fremme av menneskerettigheter må derfor være kvinnerettet.

Barn har både særskilt behov for og krav på beskyttelse. Det er ikke bare et ansvar for foreldre og øvrig familie å påse at barnas rettigheter ivaretas. Fremme av barns rettigheter er også et ansvar for offentlige myndigheter. I alle samfunn må det være et juridisk og institusjonelt rammeverk for å følge opp dette ansvaret. Særlig vil det være viktig å sikre rettighetene til de barna som er i en situasjon der familien ikke lenger er i stand til å beskytte barnas interesser. I fattige land vil ivaretagelse av det offentliges ansvar for barns situasjon ofte være lavt prioritert. Bistand for fremme av menneskerettigheter må derfor være barnerettet.

I arbeidet med styrking av menneskerettigheter i utviklingssamarbeidet må man legge en fleksibel og bredt anlagt tilnærming til grunn. Med dette utgangspunktet, og hensynet til enkeltgruppers særskilte behov, er det noen utfordringer som gjennomgående vil bli tillagt stor vekt.

b) Godt styresett og styrking av rettsstaten

Et godt styresett utmerker seg ved å være deltakende, åpent og forpliktende. Godt styresett er effektivt, likhetsorientert, respekterer rettsvernet og bør gjøres gjeldende i statlig sektor, privat sektor og i organisasjonssamfunnet for øvrig. Styrking av statens evne til å gi landets borgere et effektivt menneskerettighetsvern fremstår som en grunnleggende forutsetning for fremskritt på menneskerettighetsfeltet i de fleste utviklingsland. Oppbygging av et offentlig rammeverk, som kan bidra til å sikre menneskerettighetene, stiller krav til kompetanse og kapital som mange utviklingsland mangler.

I Uganda og Nepal har Norge i en årrekke støttet organisering av fri retts hjelp til den fattige delen av befolkningen, kombinert med undervisning i rettslære slik at folk er seg bevisst sine rettigheter. Man har her sett en sterk økning i antall henvendelser, noe som må ses i sammenheng med at folk i stigende grad innser nytten av rettslige virkemidler i forbindelse med problemer relatert til for eksempel arv, familie og eierforhold til jord.

UNDP har i de seneste årene styrket og systematisert arbeidet med å integrere menneskerettighetene i sine utviklingsrettede tiltak. I UNDPs konkrete utviklingssamarbeid på region- og landnivå er denne politikken særlig konsentrert om tiltak for å fremme godt styresett. I gjennomføringen av rettighetsorienterte reformtiltak synes organisasjonen tidvis å ha et komparativt fortrinn i sin multilaterale status. Dette signaliserer en ideologisk upartiskhet. Samtidig kan UNDPs mandat - som krever at organisasjonens bistandsprogram er utformet etter mal fra myndighetene i de enkelte land - representere en akilleshæl når det gjelder effektiviteten i gjennomslag for nye visjoner og tilnærmingmetoder. Dette vil også gjelde bredden av innsatsfaktorer, for eksempel ved at organisasjonen ikke kan samarbeide direkte med aktører i det sivile samfunn uten myndighetenes godkjenning.

Tiltak

- Regjeringen vil tilby relevant støtte både gjennom landprogram og regionbevilgninger for styrking av offentlig forvaltning og rettsvesen i utviklingsland.
- Regjeringen vil legge vekt på å følge opp samarbeid om styrking av offentlig forvaltning og rettsvesen gjennom en aktiv politisk dialog med samarbeidslandets myndigheter. Dette stiller store krav til kompetanse på norsk side, og må skje i nært samarbeid med andre givere.
- Regjeringen vil videreføre sin aktive støtte til UNDPs nyorientering. UNDP etablerte i 1995 et eget fond for finansiering av forvaltningsrettede tiltak. Fondet har mottatt betydelig støtte fra Norge. Det norske bidraget er særlig rettet mot Afrika, der midlene blant annet er benyttet til opprettelsen av et kompetansebyggende «Africa Governance Forum», der ulike regionale problemstillinger drøftes med sikte på å finne felles løsninger på likeartede problemer.
- Regjeringen vil i dialogen med UNDPs nye leder bidra til at menneskerettsrelaterte problemstillinger forblir et sentralt anliggende for organisasjonen, slik at denne viktige kanalen kan utnyttes fullt ut, ikke minst på landnivå.

c) Utdanning og forskning

Retten til utdanning innebærer tilgang til grunnutdanning for alle barn, uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsdyktighet eller geografisk tilhørighet. Regjeringen har aktivt støttet opp om oppnevning av en spesialrapportør i FN for retten til utdanning. Spesialrapportørens første rapport, som ble ferdigstilt i 1999, identifiserer tema av stor betydning for arbeidet med å operasjonalisere retten til utdanning. Økt oppmerksomhet om barns rett til utdanning vil ha en positiv effekt på statenes realisering av andre rettigheter nedfelt i Konvensjonen om barns rettigheter (se nedenfor).

Utdanning står høyt på dagsordenen i norsk utviklingssamarbeid. Utdanning skaper utvikling. Fortsatt er analfabetismen svært høy i mange utviklingsland - opp mot 70 til 80 pst. Investering i utdanningssektoren er lønnsomt, og bidrar til bedre levekår for den enkelte, grobunn for demokratiet, bedre grunnlag for næringsutvikling og økonomisk vekst, og mer ansvarlig forvaltning av naturressurser. Regjeringen har allerede nådd målet Stortinget satte om at norsk bistand til utdanning, med særlig vekt på grunnutdanning, skal økes til 10 pst. i år 2000.

Under Toppmøtet om sosial utvikling i København i 1995 ble medlemslandene oppfordret til å gjennomføre det såkalte 20/20-initiativet. Dette betyr at utviklingslandene skal øremerke 20 pst. av sine offentlige budsjetter til grunnleggende sosiale tjenester, mens giverlandene skal nå samme mål i sine bistandsbudsjetter. Her står grunnutdanning helt sentralt. Det er imidlertid langt igjen til dette målet er nådd, men Regjeringen har gjort utdanning til jobb nummer 1 og tar sikte på at denne støtten skal nå 15 pst. av den samlede norske bistanden.

Selv om grunnutdanning gis særlig oppmerksomhet i norsk utviklingssamarbeid, vil ikke et utdanningssystem bli sterkere enn det svakeste leddet i kjeden. Det betyr at Regjeringen også legger betydelig vekt på både videregående og høyere utdanning og forskning.

Et effektivt menneskerettighetsvern på nasjonalt nivå er betinget av at lokalt nøkkelpersonell har tilstrekkelig kunnskap om rettigheter, plikter og de ulike mekanismene for ivaretagelse av menneskerettighetsaspektet i et bredt spekter av virksomheter.

Kurs- og opplæringsvirksomhet rettet mot nøkkelpersoner i utviklingslandenes forvaltning er effektivt på kort sikt og vil gi en langsiktig gevinst i arbeidet for å bedre borgernes beskyttelse. Virksomheten må legges opp på en slik måte at den sikrer eierskap og positive holdninger. Kurs- og opplæringsvirksomhet vil også bidra til at det samtidig bygges opp nasjonale og internasjonale kontaktnett, noe som er viktig for at arbeidet skal drives videre etter at kurs- og opplæringsvirksomheten er avsluttet. I dette arbeidet må det legges vekt på institusjonsutvikling og nasjonal forankring av arbeidet. Dette krever langsiktig engasjement. Opplæringsbehov i utviklingsland bør så langt det er mulig dekkes gjennom tiltak lokalt, nasjonalt eller regionalt. Bare i særlige tilfeller vil det være aktuelt å tilby egne opplegg i Norge.

Gjennom programmet for forskningssamarbeid mellom universiteter og forskningsinstitutter i Norge og forskningsinstitusjoner i sør (NUFU-programmet) søker man å styrke utviklingslandenes forskningskompetanse på ulike fagfelt, inkludert menneskerettigheter. Deltakelse i denne typen fors-

kningssamarbeid støtter på en indirekte måte demokratiutvikling og respekt for menneskerettighetene, ikke bare ved at universitetenes menneskerettighetsfaglige kompetanse styrkes, men også ved at forskere i sør får anledning til å knytte internasjonale kontakter og utvikler kritisk og samfunnsrelatert forskning. Det bidrar også til at forskningsbasert kunnskap får større anvendelse i utviklingslandene. Forskere ved universiteter og forskningsinstitusjoner i sør som deltar i relevante samarbeidsprosjekter, vil være en viktig ressurs i gjennomføringen av den norske menneskerettighetsdialogen med vedkommende samarbeidslands myndigheter, herunder i de evalueringer av innsatsen som vil bli foretatt. Dette betinger imidlertid at de rådende politiske forholdene er av en slik karakter at forskernes sikkerhet og faglige integritet ikke blir truet.

Tiltak

- Regjeringen legger stor vekt på at samarbeidet med universitetene blir styrket på menneskerettighetsområdet, også innenfor rammene av NUFU-programmet. Akademikere har en særlig viktig rolle å spille i en politisk utviklingsprosess. Studenter og akademikere bringer impulser inn i en endringsprosess. Selve universitetenes innretning, som uavhengige og arnested for ny tenkning, representerer et stort potensial for forankring av menneskerettighetene i ethvert samfunn. Her har norske universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter en viktig rolle å spille.
- Regjeringen vil legge økt vekt på kompetansebygging i utviklingsland på menneskerettighetsrelaterte områder. Behov og interesse for kompetansebygging på menneskerettighetsområdet i utviklingsland vil bli kartlagt og drøftet med berørte myndigheter og organisasjoner. På dette området vil det bli samarbeidet nært med norske forskningsmiljøer.

d) Ytringsfrihet og differensierte medier

Retten til å ytre seg fritt og til å motta og spre informasjon utgjør en av grunnpillarene i et demokratisk samfunn. I denne sammenhengen er reelle muligheter til å føre en løpende offentlige debatt helt avgjørende. Frie og differensierte medier har derfor ikke bare en «vaktbikkjefunksjon» overfor myndighetene, men kan også bidra til å kanalisere folks behov og synspunkter til offentligheten og beslutningtakere. Videre vil mediene kunne ha en viktig forebyggende effekt, og bidra til at myndigheter og andre opererer innenfor gjeldende normer og regelverk. Det er således en positiv sammenheng mellom godt styre sett og frie medier.

I denne forbindelsen har radioen en helt sentral funksjon da nedslagsfeltet mange steder er langt større enn for både fjernsyn og skriftlige medier. Erfaringer fra krisesituasjoner i de seneste årene har imidlertid vist hvor farlig dette mediet kan være dersom det misbrukes som en kanal for manipulering og rasistisk propaganda. Dette understreker viktigheten av å etablere lokalt forankrede og differensierte medier som opererer etter visse etiske grunnprinsipper.

Støtte til mediesektoren forholder seg først og fremst til spørsmål tilknyttet medielovgivning, uavhengighet, etikk, journalistisk kvalitet, fagorganisering

ring, distribusjon og økonomi/inntjeningsgrunnlag. I flere av våre samarbeidsland arbeides det for tiden med planer om innsats i denne sektoren.

For ytterligere å kunne operasjonalisere den norske mediestøtten er det gjennom ressursbasen NORDEM gjort en kartlegging av norsk ekspertise på feltet og opprettet en egen base over medieeksperter. Kompetansen her dekker både utdanningssektoren, organisasjonsmiljøet og praktiserende miljøer.

Utsiktede effekter av mediestøtte vil måtte vurderes. Økt kontroll fra myndighetenes side kan bli resultatet dersom mediene blir tilført ressurser slik at de settes i stand til å utøve kritisk journalistikk.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for å gjøre NORDEMs ressursbaser mer tilgjengelig for samarbeidslandene, andre bilaterale givere og internasjonale organisasjoner.

e) Kvinners rettigheter

Selv om hensynet til kvinners situasjon vil bli vektlagt som en tverrgående dimensjon i alt menneskerettighetsrelatert utviklingssamarbeid, vil kvinners rettigheter også utgjøre et særlig satsingsområde. Regjeringens arbeid for å fremme kvinners rettigheter tar utgangspunkt i FNs kvinnekonvensjon fra 1979. Norske myndigheter har i mange år vært pådriver i arbeidet for ratifisering og gjennomføring av denne konvensjonen, og Regjeringen deltok derfor også aktivt i arbeidet med en tilleggsprotokoll om individklageordning til denne (se kapittel 5.2.1 ovenfor). Regjeringens arbeid tar videre utgangspunkt i handlingsplanen fra FNs kvinnekonferanse i Beijing i 1995. Som ledd i oppfølgingen ble det i 1997 utarbeidet en egen strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid. Sikring av kvinners rettigheter og deltakelse i beslutningsprosesser er to prioriterte områder for norsk innsats. Også de andre innsatsområdene som strategien vektlegger - økonomisk deltakelse, utdanning, helse og miljø- og ressursforvaltning - er viktig for å sikre kvinners rettigheter.

Satsingen på bedring av kvinners situasjon kommer til uttrykk gjennom en rekke prosjekter. Norge støtter eksempelvis et institusjonelt samarbeid mellom universitetene i Harare og Oslo med formål å bygge opp et regionalt utdanningstilbud innenfor kvinnerett ved universitetet i Harare. Lærekreftene engasjeres fortrinnsvis lokalt og regionalt, men også norske ressurspersoner er involvert. Et tilsvarende samarbeid er etablert mellom universitetene i Oslo og Peshawar.

I flere samarbeidsland støtter Norge frivillige organisasjoner som på ulike måter arbeider for å fremme kvinners rettigheter. Dette omfatter alt fra støtte til krisesentre, opplæring rettet mot å øke kvinnelig deltakelse i samfunnslivet, rettspolitisk arbeid og rettshjelp.

Ved konferansen om befolkning og utvikling i Kairo i 1994 fikk man for første gang allmenn oppslutning om reproduktive rettigheter. Disse bygger på anerkjente menneskerettigheter som retten til liv, retten til helse, til frihet og trygghet for individet. Sentrale elementer er kvinners rett til selv å velge om og når de ønsker å gifte seg, og om og når de ønsker å få barn. Enkeltmennesket ble satt i sentrum, befolkningspolitikken rettighetsbasert og program-

mene ble behovsdrevet. Under femårsgjennomgangen av handlingsprogrammet i juli 1999 ble man enig om viktige prioriteringer for den fremtidige gjennomføringen. Sett med norske øyne var det særlig positivt med den oppmerksomheten som ble gitt ungdommenes behov og rettigheter, at det kom en rekke konkrete forslag for å senke mødredødeligheten, samt den fokus som ble satt på hiv/aids-epidemien.

Norge utarbeidet raskt en strategi for å omsette anbefalingene fra Kairo-konferansen til praktisk handling i utviklingssamarbeidet. Norge har aktivt støttet iverksettingen av handlingsplanens anbefalinger gjennom multilaterale organisasjoner som FNs befolkningsfond (UNFPA), Verdens helseorganisasjon (WHO), FNs barnefond (UNICEF), Verdensbanken og UNAIDS-programmet. Den bilaterale bistanden har på sin side først og fremst vært kanalisert gjennom helsesektorprogrammer. Andre viktige kanaler er internasjonale organisasjoner som Den internasjonale føderasjonen for familieplanlegging (IPPF) og nasjonale frivillige organisasjoner. Norge har oppfylt bistandsforpliktelsene fra Kairo.

Norge er en av de største frivillige bidragsyterne til en rekke FN-organisasjoner. Dette gir Norge en unik mulighet til å støtte handlingsplanen fra Kairo, så vel som fra Beijing, gjennom konkrete tiltak og samtidig, indirekte, påvirke dagsorden i FNs organisasjoner.

Støtten til UNICEF og ILO illustrerer ytterligere Regjeringens prioritering av kvinneverettet bistand i FN-sammenheng. Norge har siden 1996 støttet et stort UNICEF-program for jenters utdanning i Afrika. Hovedmålet med programmet er å øke antallet jenter som begynner og fullfører grunnskolen, samt forbedre kvaliteten på utdanningen. Programmet arbeider aktivt for å realisere jenters og kvinners rettigheter, for eksempel gjennom opplæring av kvinner om deres rettigheter. Støtte til kvinnerettede aktiviteter, blant annet i uformell sektor der stadig flere av de fattigste kvinnene i dag arbeider, vil fortsatt utgjøre en viktig del av Regjeringens arbeid.

Tiltak

- Regjeringen vil gjennom deltakelse i FN fortsette en aktiv oppfølging av handlingsplanene fra Kairo og Beijing, og arbeide for å omsette disse beslutningene i handling. På politisk nivå vil dette skje i nært samarbeid med de nordiske land og andre som er pådrivere i det multilaterale systemet for å styrke kvinners rettigheter.
- Regjeringen vil gi arbeidet med kvinners rettigheter fortsatt høy prioritet i norsk utviklingssamarbeid i de neste fem årene, basert på erfaringene fra femårsgjennomgangen for handlingsplanen i 1999.

f) Barns rettigheter

Norsk utviklingssamarbeid bygger på FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) av 1989, handlingsplanen fra Barnetoppmøtet i 1990 og Barnestrategi for norsk bistand av 1992:

- Barnekonvensjonens fire grunnprinsipper er ikke-diskriminering, barnets beste, barnets rett til liv og utvikling, og barnets rett til å delta og bli hørt.
- Handlingsplanen fra Barnetoppmøtet forpliktet de tilstedeværende stats- og regjeringssjefer til et program for å verne barns rettigheter og bedre

barns liv generelt. Barn som er særlig utsatt, skal vies spesiell oppmerksomhet.

- Barnestrategien legger til grunn at utviklingssamarbeid rettet mot barn skal ha som mål å bedre barns oppvekst- og livsvilkår. Barns levekår henger sammen med situasjonen for familien og forholdene i lokalsamfunnet. Bedring av barns omgivelser er derfor en nødvendig forutsetning for å bedre barns kår.

UNICEF spilte en sentral rolle i utviklingen av Barnekonvensjonen og har vedtatt at konvensjonen skal være det grunnleggende prinsippet for all virksomhet. Det er også nedfelt i selve konvensjonsteksten at UNICEF skal assistere statene i deres gjennomføring av konvensjonen. I det siste tiåret har UNICEF derfor vært opptatt av å omsette konvensjonen i konkrete tiltak og har nå en klarere forståelse av hva det vil si å ha en rettighetstilnærming til programmering.

Etter nordisk initiativ vedtok UNICEFs styre i 1998 at hele UNICEFs program skal bygges opp på grunnlag av et rettighetsperspektiv. UNICEF ser nå kvinner og barn som rettighetshavere, ikke mottakere av veldedighet. Dette innebærer en sterkere fokusering på kapasitetsbygging og deltakelse. Barnekonvensjonen har resultert i at UNICEF fokuserer mer på de barna som er vanskelige å nå, som barn i krig og konflikt, barnearbeidere, funksjonshemmede barn, gatebarn og barn i konflikt med loven. Norge støtter UNICEFs arbeid for barns rettigheter med betydelige beløp.

I 2001 vil handlingsplanen fra Toppmøtet om barn gjennomgå i en spesialsesjon i FNs Generalforsamling. Der skal også prioriteringene i de neste ti årene diskuteres. Norge vil delta aktivt i denne prosessen. Viktige spørsmål fra norsk side vil fortsatt være jenters tilgang på utdanning og helsetilbud, bedre beskyttelse av barn mot overgrep og større deltakelse av barn og ungdom i spørsmål som angår dem. Barn som blir foreldreløse som følge av aids-epidemien, er en sterkt voksende gruppe som vil kreve økende oppmerksomhet i årene som kommer. I tillegg er barn som selv smittes av hiv, gjennom smitteoverføring fra mor til barn eller som følge av seksuelle overgrep, et økende problem.

Satsing på utdanning er satsing på barn. Rett til utdanning er omtalt ovenfor. Barnearbeid, seksuell utnytting av barn, barn rammet av væpnet konflikt og barn og medier omtales nærmere i kapittel 5.9.1 nedenfor.

En evaluering av Barnestrategien ble slutført i 1998. Evalueringen slår fast at det har vært en økt satsing på barn i norsk utviklingssamarbeid siden 1992.

Tiltak

- Regjeringen vil følge opp evalueringen av Barnestrategien og utarbeide en plan for arbeidet med barn i utviklingssamarbeidet, blant annet som et ledd i forberedelsene til FNs spesialsesjonen om barn i 2001.
- Regjeringen vil i utviklingssamarbeidet prioritere barns rett til utdanning gjennom dialog med våre samarbeidspartnere både bilateralt og multilateralt.

g) Urfolk

Grunnlaget for Norges arbeid med urfolk er ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige områder. Betegnelsen urfolk passer til om lag 300 millioner mennesker som lever i ca. 70 land. Urfolks situasjon varierer betraktelig avhengig av hvilken verdensdel de lever i, hvilke natur- og miljøbetingelser de lever under, og av de politiske, sosiale og økonomiske rammebetingelsene som ulike nasjonalstater setter for sine urfolk. Sentralt for Norges tilnærming for ivaretagelse av urfolks interesser i utviklingsprosessene er innsats på de fire områdene demokrati og innflytelse, godt styresett og ansvarlige myndigheter, rettigheter i forhold til naturressurser og fordelingspolitikk og grunnleggende sosiale tjenester.

Utenriksdepartementet utarbeidet i september 1999 en oppfølgingsplan for arbeidet med urfolk i utviklingssamarbeidet.

Som ledd i arbeidet med bedring av menneskerettighetene for urfolk vil det i landsstrategiarbeidet for prioriterte samarbeidsland bli vurdert hvorvidt fattigdomsorienterte tiltak skal målrettes mot områder der urfolk og etniske minoriteter utgjør en stor andel av befolkningen.

Tiltak

- Regjeringen vil, for å styrke bistandsadministrasjonens arbeid med urfolk, tilbakeføre Det norske urfolksprogrammet fra 1.1.2000 til NORAD. Den faglige, tematiske og geografiske innretningen av programmet vil bli vurdert i løpet av 2000.
- Regjeringen vil gi Universitetet i Tromsø i oppdrag å etablere et forum der aktuelle miljøer kan dele erfaringer og drøfte spørsmål knyttet til arbeidet med urfolk.
- Regjeringen vil arbeide for at Sametingets kunnskap om organisering av urfolk vil bli benyttet mer aktivt.

h) Funksjonshemmede

Funksjonshemmede er ikke spesifikt omtalt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene, men barn med funksjonshemming gis særskilt beskyttelse etter Barnekonvensjonens artikkel 23. Funksjonshemmede nyter godt av det samme menneskerettighetsvernet som alle mennesker, men det er likevel betydningsfullt at funksjonshemmedes rettigheter uttrykkelig anerkjennes i sluttdokumentene fra Verdenskonferansen for menneskerettigheter i 1993. Samme år vedtok FNs generalforsamling de såkalte standardreglene for like muligheter for mennesker med funksjonshemming. I 1998 vedtok FNs menneskerettighetskommisjon for første gang en resolusjon om funksjonshemmedes rettigheter, der internasjonale utviklingsorganisasjoner anmodes om å innarbeide hensynet til funksjonshemmede i sitt løpende arbeid. Med disse dokumentene er de funksjonshemmedes rettigheter synliggjort, noe som gir en plattform for et mer proaktivt engasjement, både bilateralt og multilateralt, for å fremme arbeidet for funksjonshemmedes rettigheter.

I norsk utviklingssamarbeid legges FNs standardregler til grunn for arbeidet for funksjonshemmede, og funksjonshemmedes rettigheter er en del av menneskerettighetspolitikken. Konkret arbeides det for at situasjonen for mennesker med funksjonshemming bedres, og at deres rettigheter ivaretas innenfor offentlige tjenester. Det legges særlig vekt på tilgjengelighet med

hensyn til helse og utdanning, medbestemmelse i de politiske prosessene og muligheten til å finne arbeid. Mennesker med funksjonshemming i utviklingsland er ofte blant de fattigste. Funksjonshemmedes situasjon vil på en særlig måte synliggjøres i arbeidet med fattigdomsorientering av utviklingssamarbeidet.

Det er høsten 1999 utarbeidet en plan for arbeidet med mennesker med funksjonshemming i utviklingssamarbeidet. Hovedmålet er sosial integrering av denne gruppen. Utviklingssamarbeidet skal medvirke til at rettigheter og behov for mennesker med funksjonshemming ivaretas, og bidra til at de respekteres på lik linje med den øvrige befolkningen.

Tiltak

- Regjeringen vil legge vekt på rettighetsarbeidet for mennesker med funksjonshemming i den løpende dialogen med samarbeidslandenes myndigheter.
- Regjeringen skal arbeide aktivt for at de internasjonale organisasjonene styrker sitt arbeid for mennesker med funksjonshemming, herunder arbeidet med oppfølgingen av resolusjonen fra FNs menneskerettighetskommisjon.
- Regjeringen vil i samarbeid med likesinnede land fremme forslag i de styrende organer i de internasjonale utviklingsorganisasjonene om at det utarbeides strategier for hvordan hensynet til funksjonshemmede skal innarbeides i den enkelte organisasjonens prosjekter og programmer.
- Regjeringen vil arbeide for å sikre at funksjonshemmedes behov og rettigheter tas opp innenfor FN-systemets ramme for koordinering av utviklingsarbeidet (UNDAF).

i) Arbeid og arbeidslivsstandarder

Retten til arbeid er grunnleggende for å sikre økonomisk og sosial trygghet. Støtte til næringsutvikling har derfor en viktig plass i utviklingssamarbeidet. Regjeringen legger vekt på at dette skal skje innenfor rammen av sivile og politiske samt økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter og internasjonale arbeidsmiljøstandarder. Norske bedrifter som engasjeres i utviklingssamarbeidet, skal holde like høye rettighetsstandarder i utviklingsland som i Norge. Det vil også være i næringslivets egen interesse å forholde seg til klart definerte og etterprøvbare standarder. Forholdet mellom næringsliv og menneskerettigheter mer generelt gis nærmere omtale i kapittel 5.8 nedenfor.

I Regjeringens strategi for næringsutvikling i sør er det lagt vekt på at bedring av legale, institusjonelle og politiske rammevilkår for næringslivet i de enkelte utviklingsland ofte vil være en forutsetning for at investeringer lykkes. Slik bedring av rammevilkårene vil også være bidrag til styrking av de generelle menneskerettighetene.

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) skal investere i lønnsom privat næringsvirksomhet i utviklingsland, på en måte som balanserer sosiale, miljømessige og økonomiske hensyn. Fondet er integrert i norsk bistandsvirksomhet og legger til grunn for sitt arbeid den politikken som til enhver tid er fastlagt av Stortinget, blant annet når det gjelder menneskerettigheter, kvinne- og likestillingsforhold og sosial profil.

Hovedtyngden av støtten skal gå til prioriterte samarbeidsland. Det påligger NORFUND et særlig ansvar å påse at hensynet til menneskerettigheter, helse, miljø og sikkerhet følges opp i de tiltakene som mottar støtte over denne ordningen. Disse aspektene skal derfor vurderes i forbindelse med behandlingen av søknader om finansiell medvirkning fra NORFUND.

Verdenserklæringen om menneskerettighetene, og særlig FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, omfatter også arbeidstakers rettigheter. Globaliseringsprosessen har ført til økt oppmerksomhet omkring disse rettighetene. Blant de multilaterale fora har ILO tradisjonelt spilt nøkkelrollen i å utvikle og kontrollere gjennomføringen av internasjonale regler på arbeidslivets område. ILO har utviklet en omfattende faglig bistand for å hjelpe land, og da spesielt i sør, til å kunne slutte seg til ILO-konvensjoner og leve opp til dem. Norge har gjennom flere tiår støttet aktivt opp om denne siden av ILOs virksomhet.

En god implementering av regelverket krever at Norge og de andre medlemslandene fortsatt gir faglig bistand til organisasjonen. Norge har gjennom en årrekke vært en av ILOs største bidragsytere med støtte til blant annet kampen mot barnearbeid, kompetansebygging i fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner og likestilling. Etter at ILO sommeren 1999 vedtok nye retningslinjer for faglig bistand, samtidig som nye strategiske mål for organisasjonen er blitt etablert, er det behov for en gjennomgang av norsk bistand til ILO i samarbeid med LO og NHO. Regjeringens og ILOs fokus på menneskerettighetsspørsmål vil være viktig for de beslutningene som tas. Det tas sikte på at bidraget til organisasjonen opprettholdes på dagens nivå.

Norge er opptatt av at spørsmålet om rettigheter i arbeidslivet også fanges opp av andre internasjonale organisasjoner, og da først og fremst Verdens handelsorganisasjon (WTO). Dette tar Norge opp i WTO-sammenheng. Det er viktig at det samtidig skapes forståelse hos utviklingsland for at dette ikke skal føre til nye handelshindringer for eksport av varer og tjenester. Arbeidet i ILO og WTO for å fremme arbeidslivsstandarder er omtalt i kapittel 5.8.6 nedenfor.

Innenfor rammene av OECD arbeides det med nye retningslinjer for håndtering av menneskerettighetsspørsmål i forbindelse med multilaterale selskapers investeringer utenfor OECD-området, se kapittel 5.8.5 nedenfor.

Tiltak

- Regjeringen vil i forbindelse med næringslivsengasjementet ta opp spørsmål knyttet til arbeidslivet på bredere basis med aktuelle lands myndigheter, og tilby bistand for å sikre overholdelse av internasjonale standarder.
- Regjeringen vil prioritere oppfølgingen og gjennomføringen av erklæringen fra Arbeidskonferansen i 1998.
- Regjeringen vil foreta en intern gjennomgang av norsk bistand til ILO i samarbeid med LO og NHO. Det vil i denne sammenhengen bli foretatt en vurdering av ILOs behov for faglig eller økonomisk støtte til gjennomføringen av erklæringen om de grunnleggende rettighetene i arbeidslivet.

j) Retten til mat

Retten til mat og til frihet fra sult er nedfelt i artikkel 11 i FNs konvensjon om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. I erklæringen fra toppmøtet om verdens matvaresikkerhet i 1996 blir retten til nok og trygg mat som grunnlag for et aktivt liv med god helse slått fast som en menneskerettighet. Dette innebærer at folk enten skal ha tilgang til nok midler for å kjøpe mat eller til å produsere sin egen. Retten til mat henger derfor nøye sammen med andre grunnleggende menneskerettigheter som retten til arbeid, inntekt og et verdig liv.

I handlingsplanen fra toppmøtet forplikter statene seg til å arbeide for å sikre befolkningen rett til mat og å halvere antall underernærte i verden innen 2015. Videre ble man blant annet enige om at innholdet i menneskerettighetenes bestemmelser om retten til mat og til frihet fra sult skal klargjøres, og at spesiell oppmerksomhet skal gis den gradvise gjennomføringen av denne rettigheten, som et middel til å oppnå matsikkerhet for alle. Norge spilte en pådriverrolle i å få inn dette punktet.

I tiden etter at Toppmøtet ble avholdt har Høykommissæren for menneskerettigheter, FAO og overvåkningskomiteen for Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter lagt ned et betydelig arbeid for å konkretisere hva retten til mat innebærer i form av forpliktelser for statene og for det internasjonale utviklingssamarbeidet. Dette arbeidet har ledet frem til en uttalelse fra overvåkningskomiteen om at retten til mat omfatter en fullgod og tilgjengelig matforsyning, og at maten skal fremskaffes på en bærekraftig måte og ikke på bekostning av andre menneskerettigheter.

Regjeringens økte satsing på primærnæringene innenfor utviklingssamarbeidet, og spesielt på landbrukssektoren, er viktig for å sikre retten til mat. Det samme gjelder innsats for en bedre ressursforvaltning i mange utviklingsland. Disse innsatsområdene må ses i nær sammenheng, og vil bli fulgt opp gjennom både bilaterale og multilaterale kanaler. Årlig blir det bevilget store beløp over de humanitære bevilgningene for å bidra til at mennesker i kritiske situasjoner får sikret sine primære behov for mat. Disse bevilgningene blir i første rekke kanalisert gjennom Verdens matvareprogram (WFP) og norske frivillige organisasjoner. Det blir også bevilget betydelige midler til langsiktig arbeid med å forbedre fattiges tilgang til mat. Gjennom støtte til WFPs utviklingsaktiviteter sikres utsatte grupper tilgang til mat, samtidig som de får ta del i tiltak for å bedre sin egen situasjon. Forbedret tilgang på mat for fattige grupper gjennom økning av avlingene er også hovedsiktemålet med støtten som gis til internasjonal landbruksforskning (CGIAR) og til Det internasjonale fond for jordbruksutvikling. I lys av det viktige arbeidet som gjøres ved de mange CGIAR-instituttene, økte Regjeringen denne støtten fra 1997 til 1998 med om lag 50 pst.

Matvarehjelp, støtte til primærnæringene og til landbruksforskning vil imidlertid ikke i seg selv være tilstrekkelig for å oppnå at det enkelte individ og spesielt de mest utsatte gruppenes rett til mat sikres. Den innsatsen som nå gjøres internasjonalt for å innarbeide rettighetsperspektivet i arbeidet for matvaresikkerhet, kan gi verdifulle bidrag for å sikre at bistanden når de fattigste. De erfaringene man høster i dette arbeidet, vil det også kunne trekkes på i bestrebelsene med å styrke rettighetsdimensjonen på andre viktige områder.

Tiltak

- Regjeringen har til hensikt å støtte et norsk, innovativt prosjekt for kompetansebygging, rådgivning og studier om retten til mat. Norske fagmiljøer besitter internasjonalt anerkjent kompetanse vedrørende retten til mat som menneskerett. Prosjektet er et samarbeid mellom Institutt for menneskerettigheter og Institutt for ernæringsforskning ved Universitetet i Oslo. Dette er en langsiktig satsing, som vil kunne bidra til å styrke eksisterende nettverk av nasjonale og internasjonale fagmiljøer og private organisasjoner som er aktive på feltet.
- Regjeringen tar sikte på å opprettholde støtten til de internasjonale landbruksforskningsinstituttene på et høyt nivå, og gjennom nye samarbeidsordninger styrke kontakten mellom disse instituttene og norske forskningsmiljøer.

5.6.5 Kompetanse

Tilgang til relevant kompetanse er nødvendig for at Norge skal kunne spille en fremtredende rolle i det internasjonale arbeidet for fremme av menneskerettigheter. Styrking av norsk kompetanse og kapasitet på menneskerettighetsfeltet er viktig, og må ses som en kontinuerlig prosess. Regjeringen har derfor blant annet opprettet en egen avdeling for menneskerettigheter, humanitær bistand og demokrati i Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet forsterket i 1998 sitt langsiktige samarbeid med Norges forskningsråd om støtte til utviklings- og bistandsrettet forskning i Norge. Denne forskningsstøtten spiller en viktig rolle i å bygge opp fagmiljøer som forvaltningen kan trekke på når spørsmål skal utredes. Utenriksdepartementet har bidratt til at «Politisk utvikling: Demokrati, menneskerettigheter og konflikt» er blitt et sentral forskningstema i et nytt, langsiktig og tverrfaglig forskningsprogram kalt «Globalisering og marginalisering. Fler- og tverrfaglig forskning om utviklingsveier i Sør». Programmet ble startet opp i 1998.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre styrkingen av utenriktjenestens kapasitet og kompetanse på menneskerettigheter der dette er relevant i forhold til utviklingssamarbeidet.
- Regjeringen vil i tråd med forvaltningens behov bidra til at forskning om menneskerettigheter prioriteres innenfor forskningsprogrammet «Globalisering og marginalisering».

5.6.6 Rapportering

Regjeringens rapportering til Stortinget vil primært skje gjennom de årlige budsjettproposisjonene. I budsjettforslaget for 2000 har Regjeringen planlagt med utgangspunkt i de forslagene som legges frem i denne meldingen. Det legges opp til en grundigere rapportering til Stortinget om arbeidet for å fremme menneskerettighetene.

En oversikt over aktuelle menneskerettslige spørsmål i prioriterte land og regioner for norsk utviklingssamarbeid inngår i Regjeringens årsrapport om norsk innsats for menneskerettighetene. Rapporten viser i hvilke land Norge har et bilateralt menneskerettighetsengasjement, og hvilke virkemidler

Norge har benyttet i dette arbeidet. Årsrapporten vil fortløpende rapportere om oppfølgingen av de tiltakene som beskrives i denne handlingsplanen, men vil ikke kunne gi en fullstendig analyse av situasjonen i hvert enkelt land som omtales. For en slik analyse vises det derfor også til landrapporter fra Amnesty International og andre uavhengige kilder.

Innsatsen for fred, demokrati og menneskerettigheter omtales videre i Utenriksdepartementets årlige rapport om bistandsvirksomheten, der også Utviklings- og menneskerettighetsministerens utviklingspolitiske redegjørelse for Stortinget inngår.

Norge har siden 1985 sammen med blant annet Danmark, Nederland, Sverige og Østerrike delfinansiert en årbok om menneskerettigheter. De første årene omtalte årboka situasjonen i alle samarbeidslandene. Det legges nå mindre vekt på landrapportering og mer vekt på tematiske artikler. Fra norsk side utføres arbeidet av Institutt for menneskerettigheter og Chr. Michelsens Institutt.

Tiltak

- Regjeringen vil i nær kontakt med fagmiljøene vurdere hvordan årboka om menneskerettigheter kan bidra til lokal kompetansebygging i sør, for eksempel gjennom å trekke forskere fra utviklingsland tettere inn i arbeidet.

5.7 Rettighetsbasert humanitær bistand

5.7.1 Noen utgangspunkter

Humanitær bistand omfatter tiltak for øyeblikkelig hjelp til og beskyttelse av ofre for ulike typer kriser, væpnede konflikter og naturkatastrofer. Fra norsk side tar man utgangspunkt i en moralsk begrunnelse for hjelpen i Fridtjof Nansens ånd. I dag er basis for denne tankegangen nedfelt i internasjonalt forpliktende konvensjoner om flyktningrett, menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett. Internt fordrevne er ikke beskyttet gjennom noen spesifikk konvensjon, men mange bestemmelser i humanitær rett og menneskerettighetskonvensjoner er viktige også for denne gruppen. Videre er det i FN-systemet utarbeidet et regelverk for de internt fordrevne, men det gjenstår likevel en betydelig utfordring i å gjennomføre disse i praksis. Det humanitære imperativet omfatter ikke bare en moralsk plikt til å hjelpe ofre når krisen er et faktum, men utgjør også grunnlaget for en bredere tilnærming som dekker forhindring og forebygging av kriser, konflikt og menneskerettighetsbrudd.

Det moderne konfliktbildet, som blant annet kjennetegnes ved flere interne konflikter og uklare skiller mellom sivile og parter i konflikten, har ført til at humanitært hjelpearbeid i økende grad utføres i situasjoner som er preget av alvorlige brudd på menneskerettighetene. Konflikter oppstår ofte på grunn av menneskerettighetsbrudd, og fører så å si alltid til at rettigheter blir krenket. Det hører til sjeldenhetene at menneskerettighetene til konfliktofre respekteres fullt ut av de stridende parter. I moderne konflikter blir sivile ofte målene for krigshandlinger.

Humanitær hjelp kan virke mot sin hensikt, eller ha utilsiktede effekter. For å motvirke dette legges det stor vekt på standarder og prinsipper. Et viktig prinsipp er at humanitær hjelp skal være upartisk. I forbindelse med konflikter skal humanitære aktører ikke ta side for andre enn ofrene. Tilgang til ofrene er sentralt. Når humanitær hjelp ytes, bør de humanitære prinsippene samtidig fremmes. Fra norsk side anser vi det som viktig å videreføre arbeidet for å sikre gjennomføringen av konkrete regelverk og standarder for hvordan de humanitære aktørene skal forholde seg.

Det prinsipielle utgangspunktet for vårt humanitære arbeid innebærer blant annet at alle ofre for kriser, krig og konflikt bør ha lik rett til hjelp og beskyttelse, uansett hvem de er og hvor de er. Ofrene har et legitimt krav på internasjonal beskyttelse og assistanse. De skal ikke behandles som mottakere av hjelp, men som mennesker med rettigheter. Den enkeltes rettigheter bør være utgangspunktet for å bygge opp igjen en normal tilværelse for de som er rammet av kriser. Denne rettighetstenkningen skal ligge til grunn for den praktiske utformingen av den norske humanitære assistansen.

I de siste årene har hensynet til menneskerettighetene kommet stadig sterkere inn i den internasjonale responsen til krisesituasjoner. FNs høykommissær for menneskerettigheter har ledet an i denne utviklingen, som mest tydelig kom til uttrykk i forbindelse med krisen etter folkeavstemningen på Øst-Timor. FNs menneskerettighetskommisjon ble innkalt til ekstraordinær sesjon midt under krisen og besluttet etter avstemning å nedsette en internasjonal kommisjon for å undersøke påstander om alvorlige menneskerettighetsbrudd.

Norge er opptatt av å styrke menneskerettighetsvernet i alle faser av en konflikt og støtter derfor det arbeidet FNs høykommissær for menneskerettigheter gjør for å sikre at dette hensynet ivaretas også under selve konfliktfasen.

5.7.2 Menneskerettighetsforankring

Det foreligger ingen formell definisjon av hva rettighetsbasert bistand er. Det er likevel et konsept og en tilnærming som fremheves og søkes operasjonalisert av så vel multilaterale som bilaterale aktører. Momentum for dette kan føres tilbake til handlingsprogrammene fra Verdenskonferansen om menneskerettigheter i 1993 og den fjerde kvinnekongressen i 1995, og ikke minst til reformprosessen i FN under generalsekretær Kofi Annans ledelse med integrering og operasjonalisering av menneskerettighetsdimensjonen i FNs ulike sektorer. FNs høykommissær for menneskerettigheters mer aktive bestrebelser på å bringe menneskerettighetsdimensjonen inn i forbindelse med humanitære kriser, er også et nytt trekk. Denne utviklingen har Regjeringen aktivt støttet opp om.

Ulike FN-organisasjoner arbeider med å utvikle rettighetsbaserte programmer. Det legges til grunn at bistand skal støtte opp om realiseringen av menneskerettigheter, og at man i utforming av politikk og utarbeidelse av konkrete programmer skal være bevisst universelt aksepterte menneskerettigheter. Man skal også ta i betraktning de forholdene som forhindrer full gjennomføring av menneskerettighetene og medfører strukturelle ulikheter og diskri-

minering. Ikke-diskriminering er et grunnleggende menneskerettighetsprinsipp som vil stå sentralt i rettighetstilnærmingen.

En rettighetsforankring innebærer videre at fokus for å analysere behovene skifter fra hjelp til ofre, som veldedighetsobjekter, til en tilnærming der behovene uttrykkes i form av rettigheter som er vurdert og definert i et menneskerettighetsperspektiv. Det vil blant annet bety at kvinner og barn, som er blant de mest utsatte grupper i humanitære kriser og konfliktsituasjoner, blir subjekter med rettigheter til å delta i prosesser og beslutninger som vedrører deres liv. Hjelpen blir dermed et instrument ikke bare til å redde liv og dekke basale nødhjelpsbehov, men også til å styrke deres mulighet til deltakelse og til å influere på egen situasjon. Den vil indirekte også ha en innvirkning på styrking av det sivile samfunnet. Med dette utgangspunktet vil vi som giver ha en større garanti for at den innsatsen vi støtter, bidrar til resultater med større bærekraftighet.

I komplekse humanitære kriser vil en politikk som alene er rettet mot humanitære behov uten at vi også går nærmere inn i hvorfor rettigheter ikke overholdes, etter all sannsynlighet feile. Det vil være nødvendig i større grad å vurdere målsettingene for kortvarige innsatser i forhold til mer langsiktige målsettinger, og det vil være behov for oppfølging på tvers av sektorer. Dette reflekteres nå i FNs konsoliderte appeller for humanitære kriser, som inkluderer menneskerettighetstiltak som del av en mer helhetlig humanitær strategi for de enkelte land. For å komme videre med en rettighetsbasert tilnærming er det behov for å styrke denne typen koplinger og koplinger mellom appellen og øvrige samordningsinstrumenter som FN-systemets mekanisme for koordinering av utviklingsarbeidet (UNDAF) og det felles koordinerende rammeverket for alle givere som Verdensbanken har tatt initiativ til (CDF).

Menneskerettighetsforankringen vil dessuten betone statenes forpliktelser til å gjøre slutt på brudd på menneskerettigheter overfor egne borgere og ansvarliggjøring av statene i forhold til internasjonale konvensjoner og instrumenter. Vi må holde fast ved at internasjonalt hjelpearbeid verken kan eller skal fritta stater for ansvar for egne borgere. En menneskerettighetstilnærming til humanitær bistand vil også måtte bygge på et helhetlig menneskerettighetsperspektiv.

Det må nok likevel erkjennes at humanitære aktører i det praktiske arbeidet vil stå overfor hindre som vanskeliggjør realisering av menneskerettigheter gjennom humanitære tiltak. Ofte har krig og konflikt ødelagt infrastruktur som er grunnleggende for å opprettholde sosiale tjenester. Problemer kan bunne i forhold som har å gjøre med underutvikling og mangel på for eksempel undervisning og leseferdighet blant kvinner og jenter, som i Afghanistan. Sikkerheten for hjelpepersonell kan være en annen faktor. Manglende forutsigbarhet med hensyn til finansiering over lengre tid til prosjekter vil også kunne ha negativ innvirkning. Disse forhold vil kreve oppfølging på flere hold også fra norsk side. Mer fleksibilitet med hensyn til overgangsbistand og iverksettelse av ordninger med rammeavtaler med de største frivillige organisasjonene vil være med å rette på noen av disse svakhetene fra norsk side.

5.7.3 Eksempler på rettighetsbasert humanitær bistand

Beskyttelse av konfliktofre og livreddende humanitær assistanse tar sikte på å sikre den mest grunnleggende av alle rettigheter, nemlig retten til liv og fysisk integritet. Alle ofre for kriser, krig og konflikt har rett til slik beskyttelse og assistanse. I forbindelse med krisen i Kosovo har både frivillige organisasjoner og enkelte utviklingsland satt frem kritikk mot ressurskonsentrasjonen, og trukket en sammenligning med nivået på oppmerksomhet og bidrag til store flyktningkriser i andre deler av verden. Denne påminnelsen er viktig, og understreker det klare behovet for å gi et likeverdig tilbud uansett hvor i verden kriser rammer mennesker.

Flyktningene har krav på internasjonal beskyttelse, som slått fast i FNs flyktningkonvensjon av 1951. Menneskerettighetsbrudd er ofte hovedårsaken til at mennesker blir drevet på flukt. I dag regner man med at om lag 13 millioner flyktninger og opptil 20 millioner internt fordrevne har behov for hjelp og beskyttelse. Flyktningkonvensjonen beskytter ikke de internt fordrevne. I tillegg til de internasjonale menneskerettighetsstandardene inneholder internasjonal humanitær rett bestemmelser til støtte for de som er fordrevet i eget land.

Den langt største delen av norsk humanitær bistand går til virksomhet i regi av internasjonale og frivillige organisasjoner som kommer flyktninger og fordrevne til gode. Norge er en av de største bidragsyterne til FNs høykommissær for flyktninger, og støtter også organisasjonens arbeid overfor internt fordrevne. Tiltak for assistanse til og beskyttelse av internt fordrevne ytes gjennom ulike FN-organisasjoner, Røde Kors-apparatet og en rekke frivillige organisasjoner.

Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn er blant annet utgangspunktet for den sterke vektleggingen av kvinnerettede aktiviteter. Det er et mål på norsk side å styrke kvinners rettigheter gjennom spesiell innretning av de ulike generelle nødhjelpstiltak, samt støtte til utvalgte enkeltprosjekter. Eksempler er den vekten man fra norsk side legger på styrking av kvinners grunnleggende rettigheter gjennom tiltak for inntektsskapning for kvinner i gjenoppbyggingsstrategier for krigsherjede land. I forbindelse med flyktningssituasjoner er spesielle aktiviteter for beskyttelse av kvinner og jenter prioritert.

Diskriminering er ofte del av det årsakskomplekset som ligger til grunn for konflikter. Fra norsk side er vi opptatt av å fokusere på årsakene til konflikt, og understreker behovet for forsoningsarbeid i tillegg til å yte umiddelbar nødhjelp. Assistansen til nødlidende må ytes på ikke-diskriminerende basis. Alle ofre skal hjelpes, uansett tilhørighet til etnisk gruppe. Prinsippet om ikke-diskriminering er helt sentralt for humanitær assistanse i forbindelse med konfliktene på Balkan, nå sist i Kosovo.

I forbindelse med humanitært hjelpearbeid er det viktig å samarbeide med vertslandene om et langsiktig perspektiv når konkrete tiltak planlegges og gjennomføres, særlig innenfor sosial trygghet, utdanning og helse. Slik vil grunnlaget for fremtidig utvikling kunne legges gjennom humanitære tiltak, som kan følges opp under gjenoppbygging og normalisering. Funksjonshemmede vil alltid utgjøre en spesielt utsatt gruppe under katastrofer og konflikter, men kan ha et krav på rettighetsbasert beskyttelse som rekker lenger enn disse anormale situasjonene skulle tilsi. Fattigdomsorientering og vekt på

utdanning er sentralt både for å forebygge nye konflikter, og for å motvirke at gamle konflikter blusser opp igjen. Demokratitiltak og tiltak for å fremme godt styresett er viktige for å sette regjeringer bedre i stand til å sikre menneskerettighetene for sine borgere, og bør inngå i assistansearbeid.

Fra norsk side mener vi at barn er spesielt utsatte i forbindelse med kriser, krig og konflikt, og trenger spesiell beskyttelse. Norge legger stor vekt på arbeidet for tilleggsprotokoller til Barnekonvensjonen om henholdsvis barn i væpnede konflikter og om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Dette arbeidet suppleres med støtte til konkrete tiltak på området. I tillegg oppmunttrer vi FN- og frivillige organisasjoner til å legge økt vekt på å rette aktiviteter spesielt inn på barns behov. Konkrete tiltak for å styrke barns rettigheter omfatter blant annet flere initiativer for demobilisering av barnesoldater. Videre legges stor vekt på ulike aktiviteter for å sikre barns rett til utdanning. Oppfølging av FN-studien om situasjonen for barn i krig (Graca Machel-studien) har spesiell prioritet. Tiltak knyttet til barns situasjon er nærmere beskrevet i kapittel 5.6.4 ovenfor og kapittel 5.9.1 nedenfor.

Genève-konvensjonene av 1949 og tilhørende protokoller av 1977 utgjør et regelverk for å begrense vold og beskytte de enkeltes grunnleggende rettigheter under væpnet konflikt (se kapittel 3 ovenfor). Den internasjonale Røde Kors-komiteen (IRKK) overvåker iverksettelsen av konvensjonene, og fremmer etterfølgelse av internasjonal humanitær rett. For å beskytte konfliktofre gjennomfører Komiteen, ofte i samarbeid med nasjonale Røde Kors, omfattende humanitære aktiviteter i konfliktsituasjoner. Norge støtter Den internasjonale Røde Kors-komiteen og deres arbeid med økonomiske bidrag. Norge er en av de største giverne i dag, og ønsker å opprettholde vektleggingen av organisasjonens arbeid.

5.7.4 Prinsipiell basis - strategisk praksis

Den prinsipielle basisen for humanitær innsats ble beskrevet i Utviklings- og menneskerettighetsministerens redegjørelse for norsk humanitær bistand til Stortinget i januar 1999. I redegjørelsen presenterte Regjeringen en tipunkts strategi for rettighetsbasert humanitær assistanse:

1. Norsk humanitær bistand er basert på internasjonal humanitær rett, flyktningrett og menneskerettighetene, som nedfelt i internasjonalt bindende konvensjoner.
2. Norsk humanitær bistand skal fortsatt ligge på et høyt nivå. Økte ressurser til nye behov vil søkes mobilisert.
3. Norge skal arbeide for større effektivitet og bedre koordinering i den internasjonale humanitære innsatsen.
4. Norge vil gå i spissen for en fullt integrert tilnærming til humanitær bistand, fred og forsoning og utvikling.
5. Vi vil gi høy prioritet til forebygging av konflikter og konsolidering av skjør fred gjennom strategisk arbeid for fred, forsoning og konfliktløsning.
6. Vi vil gi høy prioritet til forebygging av konflikter og katastrofer og konsolidering av skjør fred gjennom bevisst fattigdomsorientert satsing på utdanning, miljø og demokrati.
7. Vi vil bidra til å utvikle nye finansieringsmekanismer som fyller kritiske finansieringsgap mellom akutt nødhjelp og mer langsiktige innsatser.

8. Vi vil videreutvikle «den norske modellen» for humanitær bistand gjennom større effektivitet og tettere integrering i den globale humanitære innsatsen.
9. Styrking av lokal kapasitet og lokalt eierskap skal være et sentralt premiss i all norsk bistand, inklusive den humanitære innsatsen.
10. Norsk humanitær innsats er og bør være forankret i det moralske imperativ om å hjelpe og beskytte mennesker i nød og solidaritet med de nødstedte.

5.7.5 Internasjonalt ansvar

FNs lederrolle gjør det viktig at FN er klart og tydelig til stede i konfliktområder, noe som kan bidra til å forebygge menneskerettighetsbrudd og beskytte utsatte mennesker. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) spiller en hovedrolle i beskyttelse av flyktninger. Norge understreker i internasjonale fora behovet for å verne om og styrke dette beskyttelsesmandatet.

Fra norsk side er vi fornøyde med FNs sikkerhetsråds styrkede oppmerksomhet omkring de humanitære og menneskerettighetsmessige virkninger av konflikter. I løpet av de senere årene har kontakten mellom Sikkerhetsrådet og de humanitære deler av FN-systemet økt. Så vel FNs høykommissær for flyktninger, FNs høykommissær for menneskerettigheter og FNs nødhjelpskoordinator har deltatt i flere møter i Sikkerhetsrådet for å drøfte sider ved enkeltkonflikter. Denne utviklingen er nyttig og positiv. Norge er kandidat til en plass i Sikkerhetsrådet fra 2001, og vil følge aktivt opp denne positive trenden dersom vi blir valgt inn.

Også med hensyn til koordinering av humanitær bistand vil vi fra norsk side se til FN for lederskap. Vi legger stor vekt på å fremme samarbeid på feltnivå mellom de ulike humanitære aktørene og relevante menneskerettighetsorganisasjoner. Størsteparten av de aktivitetene FNs høykommissær for menneskerettigheter gjennomfører i felt, omfatter kapasitetsbygging og tillitsskappende tiltak. Slike aktiviteter er sentrale komponenter i humanitære assistansepakker, og bør være med fra de tidligste faser.

De frivillige organisasjonene utgjør ofte leddet som leverer assistansen til ofrene og har den daglige kontakten med dem. Dette er en av grunnene til at vi mener det er viktig å sikre profesjonalitet gjennom standarder og retningslinjer. Oppdragsgivere, det vil si regjeringer og FN-organisasjoner, bør stille krav til iverksettende partnere om at de respekterer slike standarder og retningslinjer.

5.7.6 Utfordringer og tiltak

Forholdet mellom menneskerettigheter og humanitær bistand reiser en rekke problemstillinger. Det betyr at man på norsk side må ta en konkret avveining mellom politiske, humanitære og menneskerettslige hensyn når det fattes beslutninger om humanitær bistand: hvor mye, hvordan, under hvilke forutsetninger og gjennom hvilke kanaler. Utfordringene knytter seg til en rekke forhold.

Én utfordring er utviskingen av skillet mellom sivile og stridende parter. Dette er en del av det nye konfliktbildet, og virker negativt på muligheten for å yte assistanse og beskyttelse. De fleste erkjenner behovet for å styrke iverk-

settelsen av internasjonal humanitær rett med sikte på å øke beskyttelsen av sivile.

En annen utfordring knytter seg til om humanitære aktører skal rapportere om menneskerettighetsbrudd. Dette er en aktuell problemstilling i forbindelse med at Røde Kors-ansatte er innkalt til å vitne foran krigsforbryterdomstolen for det tidligere Jugoslavia. Ved slike vitnemål er det avgjørende å finne en måte der humanitære aktører kan gi viktig informasjon om menneskerettighetsbrudd til rapporteringsmekanismene uten å kompromittere upartiskheten og bli politisert.

De mange dilemmaene som knytter seg til humanitær bistand, omfatter både risiko for avhengighet og uønsket effekt av bistanden. Tiltak for humanitær assistanse kan i noen situasjoner bidra til å forlenge konflikter i stedet for å motvirke dem. Nødhjelp som skulle komme sivile til gode, kan havne hos soldater. Andre uønskede effekter kan være at den egentlige årsaken til behovet for humanitær bistand skyggeslegges. Videre kan humanitær assistanse oppfattes som en utilsiktet legitimering av menneskerettighetsovergripere og regimer som ikke respekterer menneskerettighetene.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre arbeidet i relevante fora og i særorganisasjonenes styrende organer for å bedre FN-organisasjonenes koordinering av humanitær bistand.
- Regjeringen vil i økende grad underlegge budsjettmidler til FN-organisasjonene, det internasjonale Røde Kors-systemet og våre egne frivillige organisasjoner politiske føringer som krever bedret koordinering, vern om UNHCRs beskyttelsesmandat og særlig fokus på utsatte grupper som kvinner, barn og funksjonshemmede.
- Regjeringen vil arbeide for at FNs retningslinjer for hjelp og beskyttelse blir respektert av alle stater og settes på dagsordenen i det mellomstatlige arbeidet.

5.8 Næringslivet og menneskerettighetene

Norsk næringsliv blir i dag konfrontert med forventninger som var ukjente for bare få år siden. Globaliseringen av økonomien medfører at selskaper og organisasjoner opererer i det internasjonale rom i langt større grad enn tidligere. Mange hevder at det har funnet sted en forskyvning av makt fra nasjonalstaten til ikke-statlige aktører og multinasjonale enheter. Dette åpner muligheter for næringslivet, men gjør også at det internasjonale søkelyset rettes sterkere mot deres virksomhet. Det stilles nye krav til selskapene når deres muligheter for innflytelse øker.

Norsk næringsliv har lenge vært internasjonalt orientert, med stor eksport og import. Men i dag er det stadig flere bedrifter som også investerer i utlandet, kjøper opp lokale selskaper, etablerer datterselskaper, og inngår i joint ventures med lokale partnere. Det er etterhånden også bygd opp et omfattende økonomisk engasjement gjennom utviklingssamarbeidet. Ikke minst oljesektoren bidrar til å styrke trenden i retning av en mer forpliktende og

langsiktig form for samarbeid, som gjør selskapene mer involvert i forholdene i vertslandet. Kontaktflaten med ulike lands myndigheter vokser stadig.

I mange land er myndighetene direkte ansvarlige for grove brudd på menneskerettighetene. I andre land unnlater de å håndheve bestemmelser som skal beskytte arbeidstakere eller forbrukere, som forbud mot barnarbeid. Bestemmelsene kan være internasjonale konvensjoner landet ikke har tiltrådt, eller ikke respekterer. Eller det kan være nasjonal lovgivning som myndighetene ikke makter eller ikke prioriterer å følge opp. Det folkerettslige ansvaret ligger hos statene, men i kraft av sin betydning og sin rolle får selskapene et ansvar som går utover deres plikt til å følge nasjonale lover. Ansvaret er begrunnet i etiske forpliktelser, ikke legale.

Etter Regjeringens vurdering tilsier dette ansvaret at norsk næringsliv tar menneskerettighetshensyn både når det gjelder hvor man investerer og engasjerer seg økonomisk, og hvordan det skjer. Her er det viktig med dialog med norske myndigheter. Der menneskerettighetsbruddene er svært omfattende og grove, og der dialog er umulig, kan Regjeringen gi råd til næringslivet om å holde seg borte fra land, slik man har gjort i tilfellet Burma. I situasjoner som truer internasjonal fred og sikkerhet, kan det komme på tale å forby næringslivsvirksomhet basert på vedtak i FNs sikkerhetsråd.

Informasjon om brudd på menneskerettigheter spres raskt i dag. Mange frivillige organisasjoner følger med og sender ut informasjon til samarbeidspartnere og medier over hele verden. Internett er et nytt verktøy. Menneskerettighetsbrudd lar seg ikke fortie i samme grad som tidligere. Samtidig er mediene raske til å knytte internasjonale selskaper til utviklingen i vertslandet. Dersom selskapet medvirker til, eller har fordel av, lokale myndigheters krenkelser av menneskerettighetene, blir dette lagt merke til internasjonalt. Selskaper som driver sin egen produksjon på en måte som ikke respekterer ansattes rettigheter, risikerer motreaksjoner og fordømmelse. Selskaper som benytter seg av barnarbeid eller forskjellige former for tvangsarbeid, blir nå kritisert internasjonalt i en helt annen grad enn tidligere.

Dagens forbrukere er bevisste i sitt valg av produkter. De ønsker ikke varer som er produsert av barnarbeidere eller under forhold som setter ansattes liv og helse i fare. Det har vært organisert internasjonale boikottaksjoner mot selskaper som ikke respekterer retten til fagorganisering. For selskapene er det viktig å vise at de er opptatt av etisk forretningsførsel, miljøhensyn og arbeidstakers velferd. Selskapets anseelse har betydning ikke bare overfor kunder, men også selskapets ansatte i vestlige land, eiere og forretningspartnere.

I næringslivet har det også vokst fram en større innsikt i menneskerettighetene og den betydningen en bedret etterlevelse i vertslandet kan ha for et selskaps vilkår. Denne innsikten spenner fra forståelse av at ansatte som behandles på en mer rettferdig måte vil yte bedre innsats, til kunnskap om at et marked der menneskerettighetene respekteres, vil være et mer stabilt marked. Bedriftsledere er også i økende grad opptatt av den motiverende faktoren det kan være for hele selskapet å medvirke til økt respekt for menneskerettighetene.

Det er en internasjonal trend at næringslivet setter fokus på etikk. Ifølge den amerikanske Ethics Officer Association har for eksempel alle de største

selskapene i USA (Fortune 500) nå etablert etiske retningslinjer. Selve foreningen av etikkansvarlige ble etablert med tolv medlemmer i 1991. Sommeren 1999 hadde foreningen 570 medlemmer.

Tilsvarende utvikling kan observeres mange steder, særlig i industrialiserte land. Også utviklingsland som Thailand, som opplevde sterk økonomisk vekst på 1990-tallet, har startet nasjonale debatter omkring etisk og sosial ansvarlighet i næringslivet.

Samtidig som denne tendensen er meget iøynefallende, er det tilsvarende vanskelig å komme frem til en omforent definisjon av innholdet i den etiske og sosiale ansvarligheten. Atferdsreglene kan spenne over en hel rekke forhold, fra korrupsjon og «smøring» via miljøhensyn til reduksjon i lønnsgapet mellom ledere og de øvrige ansatte. Etisk ansvarlighet kan sies å bestå i den kontraktsmessige forpliktelsen å stå ved løfter og avtaler, og den moralske forpliktelsen å opptre på en måte som ikke er til skade for samfunnet eller enkeltmennesker. Etisk ansvarlighet kan også sies å omfatte arbeid for en positiv utvikling i samfunnet - også overfor fattige og underprivilegerte grupper - på egenytting så vel som uegennyttig basis.

Menneskerettigheter utgjør et sett med forpliktelser som ikke er rettet mot næringslivet. De er statens forpliktelser overfor dens borgere. Menneskerettighetene uttrykker imidlertid også verdier som kan sies å inngå i de allmenne moralske forpliktelsene alle samfunnsmedlemmer bør forholde seg til. I en verden der næringslivets grenseoverskridende betydning vokser på bekostning av nasjonalstaten, vokser også næringslivets ansvar i forhold til respekten for menneskerettighetene.

Etiske retningslinjer for næringslivet har hittil i liten grad tatt utgangspunkt i menneskerettighetene. Nå ser vi at menneskerettighetskonvensjonene trekkes mer eksplisitt inn som grunnlag for etiske retningslinjer og forretningsprinsipper. Det er samtidig en tendens til at næringslivet i økende grad ser etisk forretningsførsel som et mål i seg selv.

I Norge har arbeidslivets parter bidratt til å sette menneskerettigheter på næringslivets dagsorden. LO har målbevisst og kontinuerlig lagt rettighetsforståelsen til grunn så vel for sitt engasjement internasjonalt gjennom faglig samarbeid og i ILO, som for sitt faglige pådriverarbeid overfor norske bedriftsledere. NHO har i de senere årene tatt på seg oppgaven å fokusere debatten omkring etisk og sosial ansvarlighet, blant annet gjennom å utarbeide en sjekkliste for å bistå bedrifter i å innarbeide menneskerettighetsaspekter i forståelsen av sitt etiske og sosiale ansvar. Stadig flere større og mindre selskaper innarbeider nå respekten for menneskerettighetene i sin forretningsstrategi.

Den norske regjeringen ser meget positivt på denne utviklingen. Det er viktig at næringslivet selv erkjenner sin rolle som ikke-statlig aktør, med betydelig innflytelse på staters evne - og i mange tilfeller også staters vilje - til å respektere menneskerettighetene. Det er nå bred enighet om at utvikling og økonomisk vekst må vurderes mot sosiale og etisk aspekter, samtidig som den stadig mer globaliserte verdensøkonomien påvirker handlingsrommet for staters utøvelse av sine menneskerettighetsforpliktelser.

I dag har denne erkjennelsen liten forankring i nasjonale og internasjonale beslutningsprosesser. Vi mangler fora som reflekterer nye maktstrukturer og

den globaliseringen av ansvar som oppstår for eksempel i lys av at private kapitalstrømmer til utviklingsland på deler av 1990-tallet har vært mer enn fem ganger så store som overføringene gjennom utviklingshjelp.

Moderniseringen av tenkning og handling omkring hvordan respekten for menneskerettighetene styrkes også utover statenes ansvar på området, er en av de viktigste utfordringene verdenssamfunnet i dag står overfor. Denne handlingsplanen vil søke å bidra til å møte denne utfordringen på flere måter.

5.8.1 KOMpakt

Regjeringen etablerte sommeren 1998 Det konsultative organ for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet (KOMpakt). Formålet er å bidra til å styrke respekten for menneskerettighetene, blant annet gjennom å bidra til økt bevissthet om menneskerettighetsspørsmål i næringslivet. KOMpakt skal også skape økt dialog, informasjonsutveksling og gjensidig forståelse mellom menneskerettighetsmiljøer, næringsliv og norske myndigheter.

Medlemmene representerer i hovedsak fem grupperinger som bidrar i denne dialogen: næringsorganisasjoner (inklusive representanter for enkelt-bedrifter), arbeidstakerorganisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og myndigheter. KOMpakts mandat er å stimulere til økt innsikt i og utvikling av policy om forholdet mellom næringsliv og menneskerettigheter. I tillegg til å gi myndighetene et bedre grunnlag for politikkutforming og prioritering vil KOMpakt bidra til å gi næringslivet en mer robust og sosialt ansvarlig basis for internasjonaliseringsstrategier, investeringsstrategier og annet engasjement overfor utlandet. I denne sammenhengen får menneskerettighetsorganisasjoner og akademiske miljøer økt anledning til innflytelse og til å bidra med sine faglige kunnskaper - samtidig som de skal kunne oppnå større innsikt i næringslivets premisser og problemstillinger.

Denne debatten fokuserer ikke bare på næringslivets rolle og ansvar, men også på det offentlige Norges ansvar - ikke minst gjennom virkemidler som disponeres også på bistandsområdet. Videre drøfter KOMpakt de frivillige organisasjoners og akademiske institusjoners roller og oppgaver i skjæringspunktet mellom menneskerettigheter og næringsliv, og gir gode muligheter for innflytelse på så vel bedrifter som offentlige myndigheter. KOMpakt er også arena for å belyse de respektive roller og ansvar hos næringslivets parter.

Forholdet mellom menneskerettighetene og forskjellige former for næringslivsaktivitet betegnes ofte som bedrifters «sosiale ansvar», «selskapers samfunnsansvar» og lignende. Slike uttrykk er upresise, men reflekterer en del faktorer som spiller inn i debatten i tillegg til det rent menneskerettslige. Korrupsjon er en av disse; lønnspolitikk og andre aspekter ved betingelser bedriftene legger på sine ansatte - med konsekvenser i lokalmiljøet - er også faktorer som gjerne trekkes inn i begreper som «sosial ansvarlighet». KOMpakt trekker ikke noen skarp grense mot disse forholdene, men skal i utgangspunktet ikke befatte seg med miljøspørsmål. Miljøspørsmål trekkes også i økende grad inn i debatten, men her finnes det allerede gode og representative fora for debatt og utvikling av politikk.

KOMpakt møtes i plenum fem til seks ganger i året. Tre arbeidsgrupper er i virksomhet, for drøftelser om henholdsvis de normative, de næringslivs-

messige og de politiske aspektene. Gruppene koordineres av henholdsvis LO, NHO og Amnesty International Norge (på vegne av NGO-forum for menneskerettigheter). I tillegg arrangeres seminarer om enkelte problemstillinger, for eksempel drøfting av positive og negative virkemidler i menneskerettighetspolitikken. Så vel arbeidsgruppene som plenum er også gitt anledning til å se på spesifikke bransjer og sektorer innen næringslivet, for å drøfte aktuelle problemstillinger mer konkret. Eksempel på dette er drøftingen i KOMpaks plenum i juni 1999 av rederinæringens forhold til menneskerettighetsovergrep i forbindelse med opphugging av skip som er eller har vært i norsk eie.

Regjeringen ser bredden og representativiteten i KOMpakt som svært viktig. Alle KOMpaks aktiviteter engasjerer derfor de fem grupperingene som er nevnt ovenfor.

I KOMpaks arbeid reflekteres det faktum at forskjellige aktører har ulike forutsetninger og roller i arbeidet for å fremme menneskerettighetene. Hovedoppgaven er således ikke i første omgang å oppnå enighet, men å bidra til bedre politikk og bedre praksis gjennom større forståelse for disse ulike rollene og partenes synspunkter. KOMpakt er ikke noe besluttende organ. Etter hvert som arbeidet i KOMpakt drives frem, er det imidlertid ønskelig at KOMpakt kan enes om utspill overfor offentligheten - som for eksempel gjennom avholdelse av seminarer som nevnt ovenfor. En annen form for utspill er rapportering fra arbeidsgruppene. Arbeidsgruppe II har publisert en første rapport om næringslivsmessige aspekter i skjæringspunktet mellom menneskerettighetene og internasjonaliseringen av norsk næringsliv. Rapporten kommenterer rolle- og ansvarsfordeling, og omtaler ulike former for tiltak som kan bidra til å fremme økt oppmerksomhet om, og respekt for, menneskerettighetene. Arbeidsgruppe I, som arbeider med normative aspekter, har levert en rapport om det internasjonale regelverket og relevante multilaterale organisasjoner. Arbeidsgruppe III er i ferd med å ferdigstille en analyse av myndighetenes oppfølgingsansvar og virkemidler, herunder menneskerettigheter i utviklingssamarbeidet.

Erfaringene i KOMpakt er allerede omfattet med interesse i andre land. Relevant materiale blir derfor også oversatt til engelsk, for å bidra til den raskt voksende internasjonale debatten på området.

Regjeringen ser på samarbeidet i KOMpakt som svært konstruktivt. Videreføringen av arbeidet i dette forumet vil derfor være et viktig element i denne handlingsplanen. Det legges opp til at KOMpakt fortsetter i sin nåværende struktur, med tre arbeidsgrupper som for en stor del setter sin egen dagsorden, og plenumsmøter der ulike problemstillinger belyses. Det legges opp til at arbeidsgruppene jevnlig vil rapportere fra sine drøftinger til KOMpaks plenum og til offentligheten gjennom åpne seminarer og en egen skriftserie.

Tiltak

- Regjeringen vil videreutvikle KOMpakt i samarbeid med de øvrige partene. Regjeringen vil styrke KOMpakt som arena for å stimulere alle partenes engasjement, og å bidra til bedre grunnlag for utforming av politikk på feltet.
- Regjeringen vil finansiere og administrere en skriftserie under KOMpakt. Skriftserien vil publisere aktuell litteratur og informasjon for å øke opp-

merksomheten og stimulere til debatt om menneskerettigheter og næringsliv. Den første artikkelen er allerede trykt, og den neste er under utarbeidelse. Disse inneholder de første rapportene fra de arbeidsgruppene i KOMpakt som er omtalt ovenfor.

- Regjeringen vil bruke så vel KOMpaks plenum som arbeidsgruppene til aktuelle prosjekter. Et eksempel på dette er forslag om utarbeidelse av utkast til et nasjonalt posisjonspapir for menneskerettighetsretningslinjer for internasjonal næringsvirksomhet. Et slikt posisjonspapir - og drøftingen av det - vil kunne være til nytte blant annet i arbeidet med revisjon av OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper (se kapittel 5.8.6 nedenfor).

5.8.2 Utvikling av systemer for rapportering, verifisering og overvåkning

Forventningen om systematisk oppfølging av næringslivets ansvar for menneskerettighetene reiser mange viktige spørsmål. Fra flere hold etterspørres ordninger som kan gi så robust og sammenlignbar informasjon som mulig. Dels handler dette om bedre rapporteringssystemer. En rekke tiltak er igangsatt i de siste årene for å skape konsistente rutiner for rapportering av sosial atferd - inklusive forholdet til menneskerettighetene. Sosialt bevisste bedrifter er opptatt av at deres rapportering anses som troverdig og legitim. De støtter derfor internasjonale initiativer for å standardisere metoder og formater for mest mulig sammenlignbar rapportering på tvers av bedrifter, land og regioner. Global Reporting Initiative (GRI) er et slikt initiativ, der både bedrifter og internasjonale organisasjoner står bak, og der man blant annet bruker Internett aktivt både for å videreutvikle mekanismene og for å spre dem til stadig nye brukere.

Solidaritets- og menneskerettighetsorganisasjoner deltar også i dette viktige arbeidet. Mange av dem fremhever imidlertid at (egen)rapportering ikke er nok. Det gir ifølge dem ikke god nok sikkerhet for at menneskerettighets hensyn faktisk ivaretas i multinasjonale selskapers globale investeringer: bukken blir satt til å passe på havresekken. De krever uavhengig overvåkning og verifisering av bedrifters atferd - dels gjennom ekstern revisjon av bedrifters egenrapportering (for eksempel innenfor rammen av Social Accountability 8000) og dels gjennom for eksempel klageordninger med tilhørende undersøkelser (helst i statlig regi) av bedrifters atferd i enkelttilfeller. Forslaget om en norsk ombudsmann for menneskerettigheter og næringsliv bygger på dette premisset. Selv robuste rapporteringssystemer må, slik de samme organisasjonene ser det, følges opp med uavhengig overvåkning og revisjon.

En av arbeidsgruppene i KOMpakt drøfter behovet for en overvåkningsordning overfor næringslivets engasjement i andre land. Noen av deltakerne i gruppen har fremmet forslag om en ombudsordning knyttet til frivillige retningslinjer for norske selskaper som engasjerer seg økonomisk i andre land. Det er foreslått å gjøre en slik ordning lovfestet, og å knytte incentiver til disse retningslinjene, i form av offentlige støtteordninger som eksportkreditt, bistandsfinansiering, tjenester fra Norges Eksportråd og Utenriksdepartementet, samt deltakelse i næringslivsdelegasjoner. Selskaper som velger ikke å følge retningslinjene, er foreslått utelukket fra støtteordningene, mens de øvrige underkaster seg ombudets søkelys.

Det foreligger uenighet i KOMpakt om disse spørsmålene. Flere av deltakerne i KOMpakt - særlig på arbeidsgiversiden og i næringslivet - søker primært rent frivillig baserte overvåkningsordninger på området. KOMpaks gruppe II har i sin publiserte rapport foreslått etablert et Rådgivende organ for menneskerettighetssaker med leder fra NHO og flertallet av medlemmene fra NGO-Forum og akademiske miljøer. Her skal det gis anledning til å avgi oppfordringer og anbefalinger, ingen sanksjonsmuligheter og årlig kåring av årets «beste» bedrift med hensyn til fremme av menneskerettighetene.

Regjeringen deler oppfatningen om at gode systemer for rapportering, verifisering og overvåkning er svært viktige for å sikre at norske så vel som utenlandske bedrifter overholder og også positivt fremmer menneskerettighetene. Foreløpig har bare et par norske bedrifter benyttet seg av den typen ekstern revisjon som det amerikansk initierte SA 8000-konseptet innebærer, og der Det Norske Veritas er en viktig aktør i selve revisjonsarbeidet. Regjeringen ønsker derfor å utfordre norske bedrifter til å sette seg inn i SA 8000 og tilsvarende mekanismer som den nye europeisk baserte AA 1000, og søke å anvende denne formen for ekstern revisjon.

Samtidig erkjenner Regjeringen at dagens ordninger for rapportering og revisjon på menneskerettighetsområdet fremdeles er i en tidlig utviklingsfase. Utviklingen på området har gått raskt i de siste årene, men mye gjenstår før slike ordninger er robuste nok til å kunne fungere operativt og gi tilfredsstillende resultater. En god del erfaringer fra beslektede og bedre utviklede mekanismer på miljøområdet kan benyttes, men det er langt mer krevende å utvikle konsistent rapportering og overvåkning for menneskerettigheter og næringsliv. Etablering av minstestandarder for bedrifters miljøutslipp er relativt enkelt. Hva som bør utgjøre minstestandarder for menneskerettighets-hensyn i for eksempel omfattende infrastrukturbygging i utviklingsland, er både langt vanskeligere å enes om og å måle. Tilsvarende vanskeligheter kan gjøre seg gjeldende når det er snakk om investeringer der en rekke ulike internasjonale og lokale aktører er involvert. Et tredje eksempel på erfaringer som ikke uten videre kan omsettes til dette området, er verifikasjonsspørsmålene og adgangen til objektiv informasjon.

De fleste eksisterende norske ombudsordningene - som Barneombudet og Likestillingsombudet - er basert på eksplisitt lovgivning som ombudet skal bidra til at overholdes i tråd med lovens intensjoner (se kapittel 4.4.1 ovenfor). En lov om norske bedrifters etiske opptreden eksisterer ikke på menneskerettighetsområdet. Et spesielt problem ved en fremtidig lovutforming på dette feltet er at håndhevelsen av eventuelle brudd på en slik lovgivning primært vil finne sted utenfor Norges grenser, og således reiser folkerettslige problemstillinger knyttet til andre staters lovgivning.

En eventuell statlig ombudsordning kan dessuten komme i konflikt med behovet for en positivt orientert incentivstruktur for næringslivet som retter seg mot å utløse så mye kreativitet og nytenkning som mulig i bedrifter og næringsorganisasjoner. Etablering av minstestandarder kan for eksempel raskt få en statisk karakter og legge en demper på de positivt motiverte bestrebelsene på å nå lengst mulig på menneskerettighetsområdet.

Boks 5.4 Pilotprosjekt for menneskerettigheter og næringsliv

Regjeringen vil arbeide for å stimulere den videre utviklingen av mekanismer for frivillig basert rapportering, overvåkning og verifisering. Lykkes man på sikt med dette arbeidet internasjonalt, kan det åpne for oppretting enten av former for revisjons- eller ombudsordninger i statlig regi, eller av uavhengige overvåkningssystemer med global legitimitet.

Som et ledd i dette arbeidet foreslår Regjeringen opprettet et pilotprosjekt for menneskerettigheter og næringsliv, med hovedfokus på utvikling av frivillige ordninger for rapportering, verifisering og overvåkning av bedrifters respekt for menneskerettighetene. Katalytisk virksomhet for å forløse det store potensialet for positiv handling fra næringslivets side skal være retningsgivende for prosjektets arbeid, som derfor vil bli gjennomført i nært samarbeid med næringslivet og næringslivets organisasjoner. Pilotprosjektet foreslås lagt til Institutt for menneskerettigheter, og vil få følgende oppgaver:

- Utprøving og videreutvikling av frivillig baserte mekanismer for rapportering, overvåkning og verifisering av bedrifters atferd på menneskerettighetsområdet, i samarbeid med interesserte bedrifter. Utgjøre en ressursbase og informasjonssentral for bedrifter og institusjoner som ønsker å delta. Internasjonalt nettverk og internettbaserte tjenester vil utgjøre viktige elementer i denne ressursbasen.
- Tilrettelegge for frivillig «screening» eller «sertifisering» av bransjer eller enkeltprosjekter på pilotbasis som en del av konsept- og metodeutvikling på området.
- Utvikle egne bidrag til slike ordninger på utvalgte, klart avgrensede områder der verken private bedrifter (for eksempel revisjonsfirmaer) eller frivillige organisasjoner har de nødvendige forutsetninger eller kompetanse. Et aktuelt område kan være finanssektoren, med relevans for blant annet Statens Petroleumsfond.
- Tilby og/eller formidle rådgivende tjenester til (ikke minst små og mellomstore) bedrifter som på ulike måter ønsker å etablere rapporterings- og overvåkningssystemer for menneskerettigheter. Rådgivning skal også kunne gis hva gjelder andre måter å bidra positivt til bedring av menneskerettighetene på, for eksempel bidrag til helse- og utdanningsprosjekter knyttet til bedriftenes utenlandsinvesteringer.
- Utrede og/eller videreutvikle forslag fra arbeidsgruppene under KOMpakt, som for eksempel mandat for et eventuelt rådgivende utvalg og kriterier og utvelgingsmekanismer for en årlig menneskerettighetspris for næringslivet.

Pilotprosjektet foreslås iverksatt for en tidsavgrenset periode på opp til tre år, med ressurser fra de mest berørte departementer og eventuelt næringslivets organisasjoner. Prosjektet må defineres klart komplementært til både relevante markedsaktører som Veritas og til de store revisjonsselskapene, frivillige organisasjoner som Amnesty og Norwatch, samt til det løpende arbeidet i KOMpakt. Prosjektet skal ivareta oppgaver som ikke i øyeblikket utføres eller tilbys av andre, og fungere katalytisk for å fremme aktiviteter som etter hvert vil kunne overtas av aktører i markedet. Derav prosjektets tidsbegrensning. Prosjektets aktiviteter

vil dra veksler på og komplementere øvrig forskning og utredning på Institutt for menneskerettigheter og andre relevante institusjoner.

Innretningen på pilotprosjektets aktiviteter må justeres i lys av den løpende utviklingen internasjonalt - i privat sektor så vel som i FN-sammenheng - og også refleksjon og policyutvikling på området for eksempel innenfor rammene av KOMpakt. Rammene for virksomheten foreslås i utgangspunktet dekket innenfor to årsverk på seniornivå med noe ressurser tilgjengelig for innleiing av ekstern ekspertise. Ved rekruttering vil menneskerettighetsfaglig bakgrunn og erfaring fra næringslivet tillegges stor vekt.

Tiltak

- Regjeringen foreslår opprettet et pilotprosjekt for menneskerettigheter og næringsliv, med hovedfokus på utvikling av frivillige ordninger for rapportering, overvåkning og verifisering av bedrifters respekt for menneskerettighetene slik dette er beskrevet ovenfor.

5.8.3 Forsknings- og utredningsarbeid

Drøftingene i KOMpakt og i andre fora avdekker mangel på konkret empirisk kunnskap om sammenhenger mellom selskapers virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i et gitt land. På hvilken måte kan selskaper som for eksempel respekterer faglige rettigheter, ha en positiv innflytelse på andre selskaper, myndigheter og i lokalsamfunnet? Har selskapenes holdning til myndighetenes brudd på menneskerettighetene noen konsekvenser for myndighetenes praksis, og under hvilke betingelser? I hvilken grad, og hvordan, betyr en bedrifts etiske profil noe for kunder, lokalsamfunn, myndigheter?

Dette er spørsmål som for olje- og gass-sektorens del allerede drøftes innenfor forskningsprogrammet Petropol i regi av Olje- og energidepartementet. Departementet har i løpet av 1999 satt ut flere prosjekter som studerer virkninger i vertsland for norske petroleumsinvesteringer, med hovedfokus på Aserbajdsjan. Spørsmål som er blitt vurdert i disse rapportene, er blant annet i hvilken grad norske petroleumsinvesteringer kan bidra til å utvikle lokal industri, skape mer rettferdig inntektsfordeling i land der fordelingen i utgangspunktet er skjev, og ha positiv innvirkning på respekt for menneskerettigheter, HMS-standarder og miljøvern.

Olje- og energidepartementet har mottatt de første rapportene. Det tas sikte på å omtale problemstillingene i disse rapportene i forbindelse med petroleumsmeldingen i 2000.

Med bakgrunn i KOMpakt og den bredere fokuseringen på menneskerettighetsaspektet i norsk næringslivs internasjonale engasjement har Norges forskningsråd tatt initiativ til et mulig forsknings- og utredningsarbeid. I første omgang foreslås en kartleggingsfase, der det skal skaffes oversikt over så vel internasjonalt forskningsarbeid på dette feltet, som erfaringer norsk næringsliv har med innarbeiding av menneskerettighetshensyn i sitt virke. Arbeidet skal være praktisk rettet, og ha som mål å fremskaffe kunnskap om sammenhenger som både næringsliv og myndigheter kan gjøre bruk av. Forskningsrådet vil trekke inn relevante forskningsinstitusjoner i Norge, norske selska-

per som etablerer seg ute og relevante internasjonale organisasjoner. Finansieringen forutsettes å komme både fra myndigheter og interesserte bedrifter.

Tiltak

- Regjeringen vil stille forskningsmidler til disposisjon for Forskningsrådets initiativ til forsknings- og utredningsarbeid gitt interesse fra næringslivet til å delta i finansieringen av dette. Første fase i prosjektet går ut på en kartlegging av internasjonale studier og av norsk næringslivs erfaringer på dette området.

5.8.4 Statlig eierskap og forvaltning av offentlige midler i utlandet

I sitt internasjonale engasjement vil Regjeringen legge til grunn at statlig eide selskaper, både innenfor og utenfor oljesektoren, skal anspores til å følge opp den menneskerettslige dimensjonen ved sin virksomhet, på lik linje med andre selskaper, og i tråd med de forventningene som knyttes til tilsvarende aktiviteter hjemme i Norge. Flere statseide selskaper har selv tatt et ansvar for å utvise særskilt aktsomhet på dette området, i tråd med de signaler som er gitt av norske myndigheter. Denne positive innsatsen fra blant annet norske oljeselskaper har allerede vekket interesse i mange internasjonale fora. Staten vil som eier anspore til at selskapene opparbeider og videreutvikler sitt engasjement for respekt for menneskerettighetene.

KOMPakt har ved flere anledninger drøftet aspekter ved forvaltningen av offentlige midler anvendt i utlandet. Menneskerettighetssituasjonen utgjør en del av det politiske risikobildet i et land, og dermed en av mange faktorer som inngår i den risikovurderingen som blant annet Statens Petroleumsfond og Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) foretar.

a) Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK)

GIEK dekker risiko i forbindelse med eksport og investeringer i utlandet. Finansieringsvilkårene som det enkelte lands næringsliv har tilgang til ved eksport eller utenlandsinvesteringer, kan ha stor betydning for hvorvidt de er konkurransedyktige eller ikke.

Regjeringen er opptatt av at det skal tas miljøhensyn i forbindelse med eksportfinansiering, og GIEK var blant de første garantiinstituttene i verden som utarbeidet egne miljøretningslinjer for virksomheten. Norge har vært og er en pådriver i OECD for å etablere internasjonale føringer som kan sikre at alle OECD-landene tar hensyn til miljøet ved søknadsbehandlingen.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for mest mulig hensiktsmessige bidrag til integrering av menneskerettighetshensyn ved eksportfinansiering. Det er naturlig at dette arbeidet bygger på lærdommer fra den kommende evalueringen av GIEKs miljøretningslinjer.
- Regjeringen vil være en pådriver i OECDs eksportkredittgruppe i arbeidet for å utvikle felles retningslinjer innenfor eksportfinansiering som kan redusere omfanget av korrupsjon. Korrupsjon er et problem som i mange land har et omfang som hemmer både økonomisk og politisk utvikling og

bidrar til at de svakeste i samfunnet frarøves elementære menneskerettigheter.

b) Statens Petroleumsfond

Regjeringen har arbeidet med å supplere retningslinjene for forvaltning av Statens Petroleumsfond med sikte på økt vekt på hensynet til menneskerettigheter og miljø. Slike retningslinjer må kunne ivareta de hovedhensyn dagens forvaltning bygger på når det gjelder risikospredning og risikostyring. Samtidig må det sikres betryggende muligheter til evaluering av og kontroll med forvaltningen, blant annet gjennom en stor grad av åpenhet omkring de restriksjonene som eventuelt legges på investeringsmulighetene.

Det er en krevende oppgave å finne frem til praktisk gjennomførbare retningslinjer som både kan forventes å lede til reelle fremskritt når det gjelder menneskerettigheter og miljø, og som er forenlige med de kravene som må stilles når det gjelder avkastning og risiko og et akseptabelt nivå på forvaltningskostnadene. Regjeringen presenterte i Revidert nasjonalbudsjett 1999 tre tiltak som etter Regjeringens mening i dagens situasjon representerer den beste avveiningen mellom disse hensynene:

- Det skilles ut en mindre del av fondet som forvaltes etter særskilte miljøkriterier.
- Det åpnes for aktiv bruk av stemmerettene knyttet til fondets aksjer for å fremme hensynet til menneskerettigheter og miljø.
- Hele fondet forbys å investere i selskaper som har produksjon av tobakkssprodukter som sin hovedaktivitet.

Bare det første av disse tiltakene fikk støtte under Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 1999. En forutsetning for å kunne komme tilbake med nye initiativ overfor Stortinget vil være nye og forbedrede muligheter i form av mer robuste internasjonale mekanismer eller virkemidler som kan danne grunnlag for et akseptabelt forslag om supplering av petroleumsfondets retningslinjer. Det henvises i denne sammenhengen til pilotprosjektets mandat omtalt i boks 5.4 ovenfor, samt til omtalen av den internasjonale innsatsen i 5.8.5 nedenfor.

Tiltak

- Regjeringen vil ta initiativ til fornyet vurdering av mulighetene for å trekke menneskerettslige hensyn tettere inn i forvaltningen av petroleumsfondet, etter at det foreligger en evaluering av hvordan det ovenfor nevnte miljøfondet fungerer, samt at det internasjonale grunnlaget er på plass. I mellomtiden skal vi fra norsk side være pådrivere for å utvikle nyttige internasjonale mekanismer eller virkemidler.
- Regjeringen vil vurdere tilsvarende ordninger for Petroleumsforsikringsfondet, i tråd med den fornyede vurderingen av retningslinjer for Petroleumsfondet.

5.8.5 Utvikling av internasjonale rammeverk for næringsliv og menneskerettigheter

Dialog, initiativ og tiltak på hjemmeplan er viktige, men de er ikke nok. Debatten i KOMpakt og andre fora har avdekket hvor sentralt utviklingen av inter-

nasjonale rammebetingelser er for å fremme hensynet til menneskerettighetene. Manglende internasjonale rammer gjør at en rekke tilsynelatende meningsfulle tiltak ikke lar seg gjennomføre. Dette gjelder ikke minst mekanismer for rapportering, overvåkning og verifisering, som fordrer tett internasjonalt samarbeid med deltakelse fra både private og offentlige aktører for å oppnå ønsket kvalitet og legitimitet. Behovet for å unngå uheldige konkurransevirksomheter på tvers av land og regioner taler også for en gradvis institusjonalisering av internasjonale rammer. Det er avgjørende at man kommer frem til incentivstrukturer som gjør at en positiv menneskerettighetsprofil for bedrifter og næringer blir oppfattet som et positivt konkurransefortrinn og ikke det motsatte. Spesielt viktig blir det å unngå uheldig polarisering og konfrontasjoner mellom industriland og utviklingsland når det gjelder krav til sosialt ansvar og menneskerettigheter. Det må derfor arbeides aktivt og målbevisst overfor både myndigheter og næringsliv i utviklingsland for å hindre at arbeid for større respekt for menneskerettighetene oppfattes som skjult proteksjonisme.

En viktig intensjon med pilotprosjektet for menneskerettigheter og næringsliv (se boks 5.4 ovenfor) er å bidra til videreutvikling internasjonalt av mekanismer for rapportering, overvåkning og verifisering, blant annet innenfor finanssektoren. Regjeringen vil også i andre sammenhenger søke å bidra til bedre og mer systematiske informasjonssystemer for menneskerettigheter og næringsliv, ikke minst i utviklingsland. Det kan for eksempel være aktuelt å bruke bistandsmidler til tiltak som bedrer informasjonsgrunnlaget for sosialt ansvarlig handling i de enkelte utviklingsland.

Debatten om næringslivets ansvar for menneskerettighetene intensiveres raskt i flere land, blant annet Storbritannia, USA og Tyskland. Regjeringen har etablert kontakt med myndighetene i blant annet disse landene for gjensidig utveksling av erfaringer og ideer. Myndighetene i Tyskland har aktivt etterspurt norske erfaringer på området, og det arbeides nå for å etablere et forum med samme funksjoner som vårt eget KOMPakt. KOMPakt omtales med interesse i ulike EU-sammenhenger som «den norske modellen» for å fremme sosialt ansvar i næringslivet. Regjeringen i Storbritannia har nylig opprettet et eget «Global Citizenship Unit» i Utenriksdepartementet. Her utvikler man blant annet en omfattende manual for menneskerettigheter og næringsliv som samtlige britiske ambassader skal bruke som utgangspunkt for råd til britiske selskapers engasjement i de enkelte land. Manualen vil bli gjort til grunnlag for diskusjon av mulig tilpasning til norske forhold i KOMPakt-sammenheng våren 2000.

På det multilaterale planet har blant annet FNs høykommissær for menneskerettigheter nylig begynt å arbeide med temaet menneskerettigheter og næringsliv. FNs generalsekretær har invitert næringslivet til å støtte og virkeliggjøre universelle verdier når det gjelder menneskerettigheter, arbeidsstandarder og miljøvern gjennom det han på World Economic Forum i Davos i januar 1999 kalte et «global compact». Dette vil være i FNs og næringslivets felles interesse. Den årlige Human Development Report, som utgis av FNs utviklingsprogram, har i 1999 «Globalisering med et menneskelig ansikt» som tema. Her slår UNDP fast at multinasjonale selskaper er så viktige og utgjør en så dominerende del av verdensøkonomien at frivillige atferdskoder ikke er

nok. Det er behov for globalt aksepterte prinsipper for deres forretningsførsel, for å sikre

- menneskelige anliggender - overholdelse av arbeidsstandarder og menneskerettigheter
- økonomisk effektivitet - rettferdig handel og konkurransedyktige markeder
- miljømessig bærekraft - for å unngå nedbryting og forurensing.

Rapporten peker også på behovet for «et globalt forum som bringer multinasjonale selskaper inn i en åpen debatt med andre deler av det globale samfunn - fagbevegelsen, frivillige organisasjoner og myndigheter».

Tiltak

- Regjeringen vil forsterke innsatsen i ulike internasjonale fora for å legge forholdene til rette for økt respekt for menneskerettighetene, nasjonalt som globalt. Målet er å skape globale rammebetingelser som gir mest mulig effektive incentiver til handling nasjonalt og lokalt. Vi ønsker å bidra til at fremtidsrettet, sosialt ansvarlig handling fra næringslivets side fremstår som umiddelbart attraktivt og ikke som fjern fremtidsmusikk.
- Regjeringen vil støtte UNDPs og andre FN-organisasjoners bestrebelser på å oppnå bredt samarbeid om globalt aksepterte prinsipper for god forretningsførsel. Flere større norske bedrifter samarbeider allerede med FN-organisasjoner blant annet om konkrete prosjekter for å fremme respekten for menneskerettighetene i enkelte utviklingsland. Regjeringen ser på multilaterale organisasjoner som for eksempel UNICEF, UNDP og Verdens helseorganisasjon (WHO) som gunstige partnere for bedrifter som søker solid forankrede initiativer for fremme av sosiale forhold og menneskerettigheter. WHO har for eksempel i de siste årene inngått en rekke partnerskap med multinasjonale selskaper som ønsker å bidra i WHOs arbeid for å bedre helsesituasjonen for utsatte grupper i sør.
- Regjeringen vil arbeide for at Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene intensiverer arbeidet for økt sosialt ansvar i globaliseringsprosessen. Utviklingsbankene er sentralt plassert til å påse at arbeidstakeres rettigheter blir ivaretatt i prosjekter de er med å finansiere. Det arbeides blant annet for at systemer for sosiale konsekvensanalyser skal utvikles på lik linje med tilsvarende rutiner på miljøområdet. Et annet område Norge vil fokusere på, er anbudsprosedyrer for prosjekter finansiert av utviklingsbankene. Mange norske bedrifter har i det siste innvendt at deres egne høye krav til blant annet helse, miljø og sikkerhet blir til en konkurranseulempa i kampen om attraktive prosjekter i den tredje verden. (Se også omtale i kapittel 5.6 ovenfor.)
- Regjeringen vil arbeide for å stimulere utviklingslandenes interesse for internasjonalt rammeverk for næringsliv og menneskerettigheter. Tiltak varierer fra finansiering av deltakelse av representanter fra utviklingsland på viktige internasjonale konferanser om næringsliv og menneskerettigheter, til aktiv deltakelse fra norsk side på relevante konferanser med en klar nord/sør-profil i blant annet Bangkok, London og New Dehli.
- Regjeringen vil søke å bidra til at temaet menneskerettigheter blir best mulig integrert i FNs sentrale innkjøpskontors konferanse for å bringe næringslivsledere, statsledere og FNs ledelse sammen. Rammen om konferansen vil være noe i retning av en varemesse, for å understreke FNs

voksende betydning som marked for internasjonalt næringsliv. Det skal også holdes fokuserte møter og konferansesesjoner på enkelte utvalgte tema - hvorav ett gjelder næringslivets forhold til menneskerettighetene. Dersom dette viser seg å bli et nyttig forum, vil Norge drøfte med arrangørene tiltak som kan trekke det sivile samfunn tettere inn i konsultasjonsprosessen enn dagens idéskisse legger opp til.

5.8.6 Frivillige retningslinjer for multinasjonale selskaper i OECD

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper er anbefalinger fra regjeringene i OECD-landene om hvordan disse selskapene bør opptre i relasjon til lovgivning og forholdene for øvrig i landene der de har etablert seg. Retningslinjene inngår som en del av OECDs «Erklæring om internasjonale investeringer og flernasjonale selskaper» fra 1976. De er frivillige anbefalinger og dekker ulike områder av selskapenes virksomhet.

Retningslinjene ble sist revidert i 1991, da det blant annet ble tatt inn et nytt kapittel om miljø. Det er nå igangsatt ny revisjon av Retningslinjene som er forutsatt å være ferdig til OECDs ministerrådsmøte i juni 2000. Siktemålet for revisjonen er å vurdere erfaringer med anvendelsen og effektiviteten av Retningslinjene både nasjonalt og internasjonalt, samt å oppdatere dem slik at de reflekterer dagens standarder på områdene som Retningslinjene dekker.

Retningslinjene inneholder i dag ingen direkte referanser til menneskerettigheter. Norge er pådriver for at de reviderte Retningslinjene bør inkludere henvisninger til menneskerettigheter. I denne sammenhengen er spørsmålet om Retningslinjenes anvendelse utenfor OECD-området relevant. Regjeringen anser at en må forvente av «OECD-selskaper» at de også opptrer i samsvar med Retningslinjene når de etablerer seg utenfor OECD-området.

Tiltak

- Regjeringen vil i gjennomgangen av OECDs retningslinjer arbeide for at hensynet til menneskerettighetene ivaretas.
- Et norsk posisjonspapir skal utarbeides i KOMpakt, gjennom deltakelse og engasjement fra alle de fem gruppene av partnere (arbeidstakere, næringsorganisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner, forskningsmiljøet og myndigheter) i det konsultative organet. Hensikten med posisjonspapiret er også å reise en debatt som blant annet kan bidra til formuleringen av norske forhandlingsutspill i OECD. Posisjonspapiret skal imidlertid stå på egne ben, som et norsk uttrykk for den atferden næringslivet burde rette seg etter i sitt internasjonale engasjement. Norske forhandlingsposisjoner i OECD må utformes etter vurdering av forhandlingenes gang, andre lands synspunkter og muligheter for å oppnå enighet. Posisjonspapiret skal således utformes slik at det ikke er begrenset til multinasjonale selskaper, og heller ikke til kun å gjelde innenfor OECD-området.

5.8.7 Arbeidsstandarder i ILO og WTO

I tillegg til å påvirke selskaper som investerer i utlandet til å vise etisk ansvar, er det viktig å få nasjonalt regelverk på plass. Myndighetene i vertslandene har ansvar for å ratifisere internasjonale konvensjoner om arbeidsstandarder og sørge for nødvendig nasjonal lovgivning for å sikre sine arbeidstakere. Rettig-

heter for arbeidstakere er en viktig del av menneskerettighetene. Frihet fra slavearbeid og tvangsarbeid, retten til å danne og slutte seg til fagforeninger, rett til en lønn man kan leve av, rett til regulert arbeidstid og fritid er sentrale rettigheter. Det er nødvendig å ha internasjonale minimumsstandarder for å hindre brudd på disse rettighetene.

a) Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har ansvar for utviklingen av internasjonale regler på arbeidslivets område (se kapittel 5.6.4 ovenfor og kapittel 5.9.1 nedenfor). ILO har siden 1919 vedtatt 182 konvensjoner og en rekke anbefalinger som dekker de fleste av arbeidslivets områder, fra sikkerhet og helse på arbeidsplassen, trygderettigheter, arbeidsformidling, sjøfolks arbeidsforhold og til mer grunnleggende rettigheter som minstealder og organisasjonsfrihet, avskaffelse av tvangsarbeid med mer. Under ILOs arbeidskonferanse i Genève i juni 1999 ble det vedtatt en erklæring om de grunnleggende rettighetene i arbeidslivet. Erklæringen fastslår at selv om et medlemsland ikke har ratifisert ILOs grunnleggende konvensjoner om minstealder og avskaffelse av de verste former for barnarbeid, avskaffelse av alle former for tvangsarbeid, organisasjonsfrihet og retten til kollektive forhandlinger og ikke-diskriminering i arbeidslivet, så er de likevel - i kraft av sitt medlemskap i organisasjonen - forpliktet til å respektere, fremme og gjennomføre de prinsippene som er nedfelt i konvensjonene på området. Det er også vedtatt oppfølgingsmekanismer der utforming av globale rapporter om de grunnleggende rettighetene er blant de viktigste. ILO har også igangsatt en kampanje for å fremme erklæringen, samtidig som de tilbyr faglig bistand til medlemsland.

Erklæringen vektlegger at bedre arbeidsstandarder bør fremmes ved bruk av positive virkemidler og ikke ved bruk av sanksjoner og institusjonaliserte klageprosedyrer. ILO omtaler denne tilnærmingen som «promovering» for å understreke at sanksjoner ikke er et aktuelt virkemiddel i kampen om arbeidsstandarder.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for å øke forståelsen blant ILOs medlemsland for behovet for oppfølging av de eksisterende arbeidsstandarder. Vi oppfordrer til ratifisering av de grunnleggende konvensjonene. Dette tas opp i bilaterale samtaler med medlemslandene så vel som i ILO-sammenheng. Det er etablert et godt nordisk samarbeid i denne saken.

b) Verdens handelsorganisasjon (WTO)

Regjeringen anser ILO som den viktigste organisasjonen for å fremme faglige rettigheter internasjonalt. Regjeringen er imidlertid opptatt av at spørsmålet om rettigheter i arbeidslivet også fanges opp av andre internasjonale organisasjoner, som FNs fond og programmer, særlig UNICEF, Verdensbanken og Verdens handelsorganisasjon (WTO). Fra norsk side blir arbeidsstandarder jevnlig tatt opp også i det bilaterale utviklingssamarbeidet.

Faglige rettigheter kan ikke sees isolert fra utviklingen av det internasjonale handelsregelverket. Fra norsk side legger vi vekt på å arbeide for at han-

delsregimer overalt i verden ikke bare skal ha som mål å fremme økt økonomisk velstand, men også i større grad ta hensyn til sosiale forhold.

WTO skal sikre at verdenshandelen ikke baserer seg på vilkårlighet. Regelverket dekker en rekke områder, herunder hovedprinsipper for ikke-diskriminerende handel med varer og tjenester, beskyttelse av immaterielle rettigheter og tvisteløsning. Men det multilaterale handelssystemet kan ikke ses isolert fra de bredere økonomiske og sosiale prosesser. Norge har derfor i de senere år søkt å innlede en dialog om arbeidsstandarder i WTO. Hensikten har vært å oppnå forståelse for at WTO-medlemmenes handelsregimer i større grad må baseres på en hensyntagen til slike grunnleggende rettigheter. Norge har her meningsfeller i blant annet USA, Danmark, Sverige, Belgia og Frankrike.

Forsøket på å sette arbeidsstandarder på dagsordenen er blitt møtt med betydelig motstand. Alle utviklingslandene og de fleste industriland motsetter seg utvikling av et regelverk for grunnleggende arbeidsstandarder i WTO. Utviklingslandenes argumenter går ut på at industrilandenenes initiativ om å knytte sammen handel og arbeidsstandarder vil begrense utviklingslandenes markedsadgang og hemme deres sosiale og økonomiske utvikling. Fra utviklingslandenes side har man fremholdt at debatten om arbeidsstandarder utelukkende er et forsøk på å innføre skjulte proteksjonistiske tiltak mot import av varer fra utviklingsland. Det vises blant annet til at WTO er et regelbasert system der handelssanksjoner fungerer som «ris bak speilet». Utviklingslandene frykter at WTO skal etablere sanksjonsmekanismer mot blant annet barnarbeid, noe som vil ramme enkelte av disse landene særdeles hardt. Denne frykten er ytterligere blitt bestyrket etter at fagforeninger i enkelte industriland har tatt til orde for bruk av importsanksjoner overfor land som ikke respekterer grunnleggende arbeidsstandarder. Utviklingslandene hevder at fremstøtet for å føre arbeidsstandarder opp på dagsordenen i WTO er et dårlig skjult forsøk på å frata disse landene med lavkostnadsproduksjon det konkurransefortrinnet som lave lønninger gir utviklingsland.

Hovedutfordringen er å dempe utviklingslandenes mistro til industrilandenenes motiver når det gjelder å bringe arbeidsstandarder inn i WTO. Det viktigste i denne sammenhengen vil være å bidra til at utviklingslandene ser fordelene av at en multilateral handelsorganisasjon som WTO tar opp spørsmålet, noe som i seg selv vil være en garanti for at utviklingslandenes spesielle forhold blir behørig vektlagt, og at sanksjoner ikke kan iverksettes på ensidig basis. I forbindelse med WTOs ministerkonferanse i Seattle i desember 1999 gikk Norge inn for å omtale grunnleggende arbeidsstandarder i Slutterklæringen.

Tiltak

- Norge går inn for at det opprettes en arbeidsgruppe i WTO som skal arbeide med sammenhengene mellom arbeidsstandarder og handel, utvikling med mer. Norge er en pådriver internasjonalt i dette arbeidet. Regjeringen holder for øvrig nær kontakt med partene i arbeidslivet, og har støttet LO økonomisk i deres arbeid med disse spørsmålene i utviklingsland. Regjeringen vil videre sikre godt samarbeid mellom sekretariatene, primært mellom ILO og WTO, og støtte opp om en observatørrolle

for ILO i WTO.

5.9 Særskilte satsingsområder

Norge har tradisjon for bred innsats i arbeidet for å fremme menneskerettighetene internasjonalt. Norske myndigheter deltar aktivt i alle relevante internasjonale fora, bruker de mulighetene bilaterale kontakter gir, og støtter opp om andre aktørers virksomhet.

I alt det norske arbeidet legges det til grunn at menneskerettighetene er universelle og innbyrdes avhengige, men innsatsen vil måtte variere fra forum til forum og fra land til land avhengig av hvilke rettigheter som står svakt, og avhengig av Norges muligheter for positiv påvirkning. I noen områder kan det være viktig å støtte opp om svake grupper som barn og minoriteter, i andre områder kan det være ytringsfrihet som fordrer en særlig innsats, og i atter andre områder kan Norge ha en spesiell posisjon i forhold til for eksempel religionsfrihet. Det vil derfor alltid ligge konkrete avveininger til grunn for det arbeidet Norge gjør for å fremme menneskerettighetene internasjonalt.

Det er likevel noen tema som står i særlig fokus for Regjeringens satsing, og som det er redegjort for i teksten ovenfor. Det gjelder vern om spesielle grupper og saker som internt fordrevne, funksjonshemmede, menneskerettighetsforsvarere, minoriteter og urfolk, humanitære standarder, retten til utvikling, retten til utdanning, rettssikkerhetsstandarder, arbeidsstandarder og ytringsfrihet. I tillegg til de nevnte temaene beskrives i det følgende enkelte særskilte satsingsområdet. De er:

- barn
- dødsstraff
- kvinner
- rasisme
- religions- og livssynsfrihet
- tortur
- lesbiske og homofile

5.9.1 Barn

Menneskerettighetene har som sitt fremste siktemål å hindre at staten misbruker sin makt overfor individene. Alle individer har derfor i utgangspunktet like rettigheter: rik som fattig, gammel som ung. Men barn er spesielt sårbare for menneskerettighetsbrudd fordi de i stor grad er prisgitt voksnes beslutninger og atferd. Barn vil lide både når foreldrenes rettigheter krenkes, for eksempel dersom familien tvangssplittes eller nektes religionsfrihet, og når de selv er direkte ofre for menneskerettighetsbrudd, som dersom de utnyttes som arbeidskraft eller nektes skolegang. Barns sårbarhet har derfor ført til vedtakelse av en egen konvensjon for deres beskyttelse, FNs barnekonvensjon av 1989.

Barnekonvensjonen inneholder mange av de generelle rettighetene som er nedfelt i FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, men tilpasser disse rettighetene til barnas situasjon. Barnekonvensjonen gir barna rettigheter i forhold til statens myndigheter (slik de øvrige konvensjonene også gjør), men i tillegg krever konvensjonen at staten sikrer barna rettigheter også i forhold til foreldrene og

andre formyndere. Barnekonvensjonen bygger på grunnleggende prinsipper som barnets rett til liv og utvikling, barnets beste, ikke-diskriminering, og barnets rett til å delta og bli hørt.

UNICEF anslår at 1/3 av alle barn som hvert år blir født, eller hele 40 millioner, ikke får utstedt noen fødselsattest. Barn som ikke er registrert, blir lettere utsatt for overgrep og utnytting i forbindelse med barneprostitusjon, slaveri, barnearbeid og som barnesoldater. Det internasjonale samfunnet har ikke i tilstrekkelig grad vært oppmerksom på disse sammenhengene. Regjeringen vil gjennom internasjonale organisasjoner vurdere ulike tiltak for oppfølging av denne konkrete problemstillingen.

Regjeringen legger stor vekt på beskyttelse av barns menneskerettigheter både i det nasjonale og internasjonale arbeidet. Den nasjonale innsatsen er beskrevet i kapittel 4 ovenfor. Noen hovedpunkter i den internasjonale satsingen beskrives nedenfor. Dette gjelder innsats mot barnearbeid og seksuell utnytting av barn, beskyttelse av barn i væpnet konflikt og forholdet mellom barn og medier. Arbeidet for barns rettigheter er videre omtalt i kapittel 5.6.4 ovenfor.

a) Barnearbeid

Barnearbeid er et komplekst og sammensatt problem. Det kan bare løses ved å styrke felles forståelse av problemets art i de enkelte land ved hjelp av flerskatorielle og helhetlige løsninger. Dette krever blant annet et nært samarbeid mellom de internasjonale aktørene (først og fremst ILO, UNICEF og Verdensbanken), ulike offentlige instanser i de enkelte landene og mellom vedkommende lands myndigheter og det sivile samfunn. Dette er viktig for å nå de barna som er verst rammet av barnearbeid.

FNs barnekonvensjon artikkel 32 slår fast at barn skal beskyttes mot økonomisk utnytting og utøving av alle former for arbeid som kan være farlig eller til hinder for barnas utdanning, eller som er skadelig for barnas helse eller fysiske, mentale, åndelige, moralske eller sosiale utvikling.

Det er viktig å analysere barnas behov på en helhetlig måte for å kunne utvikle de mest relevante tiltakene. I vurderingen av tiltak for å hindre barnearbeid må det også inngå en analyse av konsekvensene for barn som tas ut av en arbeidssituasjon, og av tiltak som iverksettes. Utgangspunktet må være tiltak til beste for barna, men deres situasjon må ikke ses isolert fra den sosiale konteksten de lever i. Dette vil ikke i alle tilfeller være det samme som barnas egne uttalte ønsker. Det kan for eksempel være motstrid mellom barnas og deres familiers umiddelbare ønske om å tjene penger og et lands ønske om langsiktig investering i utdanning som grunnlag for fremtidig sosial og økonomisk utvikling. Dette er grunnen til at fattigdomsbekjempelse, inntektsbringende tiltak for fattige familier og utbygging av utdanningstilbud må ses i sammenheng for å få bukt med barnearbeidsproblematikken.

I oktober 1997 var Norge, i samarbeid med ILO og UNICEF, vertskap for en internasjonal konferanse om barnearbeid i Oslo. Konferansen tok for seg utviklingssamarbeidets rolle i kampen mot barnearbeid, med fokus på utdanning, lovgivning og det sivile samfunnets rolle. Handlingsplanen legger stor vekt på økt fattigdomsorientering av bistand for å sikre den fattige delen av

befolkningen adgang til produktiv sysselsetting for voksne, grunnutdanning, primærhelsetjenester og sosiale tjenester.

Handlingsplanen som ble utformet på konferansen, forpliktet statene til å utarbeide nasjonale handlingsplaner med tidfestede mål. Det er viktig å sikre at planene blir omsatt i handling. Regjeringen varslet i 1997 at den ville bruke 200 millioner kroner til tiltak over en treårsperiode. Barnearbeid tas også opp i alle bistandsforhandlinger med Norges samarbeidsland.

Barnearbeidskonferansen i Oslo la videre vekt på at arbeidet måtte være tverrsektorielt og bygge på bredt samarbeid og koordinering. Fra norsk side har en hatt en pådriverrolle på dette området, blant annet ved oppfølging med nytt møte i 1998 der både giverland og de mest sentrale multilaterale organisasjonene deltok. Norge har allerede gitt betydelig støtte til ILOs, UNICEFs og Verdensbankens innsats mot barnearbeid. Det legges fra norsk side stor vekt på tett samordning mellom disse tre organisasjonene i gjennomføringen av programmer mot barnearbeid.

Den nye ILO-konvensjonen om bekjempelse av de verste former for barnearbeid ble vedtatt under ILOs arbeidskonferanse i 1999 (se kapittel 5.2.1 ovenfor). Den innebærer et viktig skritt fremover i det internasjonale arbeidet med bekjempelse av barnearbeid. Den nye ILO-konvensjonen stiller ILO og aktørene i de enkelte land overfor nye utfordringer. ILO arbeider tradisjonelt i tilknytning til arbeidsdepartementet, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i de enkelte landene. Dette fører til en sterkere fokusering på formell økonomisk sektor. Store deler av de verste formene for barnearbeid er å finne i den uformelle og ofte ulovlige sektoren. Dette krever i mye større grad at arbeidet retter seg mot frivillige organisasjoner, sosial-, helse- og justisdepartementer. Tilbud om grunnutdanning av god kvalitet vil sikre en reduksjon i barnearbeid på sikt. Grunnutdanning er derfor tatt inn som et element i den nye ILO-konvensjonen.

De neste fem årene blir viktige for å sikre at denne konvensjonen får et aktivt oppfølgingsapparat for å sikre bred ratifisering samt relevante og effektive tiltak i de enkelte land. Fra norsk side vil vi arbeide for dette først og fremst gjennom å støtte ILOs ratifikasjonskampanje, gjennom bilateral politisk dialog der det vil bli lagt vekt på utarbeiding av nasjonale handlingsplaner for oppfølging av konvensjonen, og gjennom bred tverrfaglig konsultasjon der også det sivile samfunnet trekkes aktivt med. Det vil videre bli lagt vekt på at det utvikles systemer for å håndheve bestemmelsene i, og at tiltak for å bekjempe barnearbeid gjennomføres i tråd med, FNs barnekonvensjon og ILO-konvensjon nr. 138.

Det har vært lite fokus på barnearbeidsproblematikken i Afrika selv om barnearbeid er meget utbredt der. Økt fattigdom og aids-epidemien bidrar til å øke omfanget av dette ved at et stort antall barn mister sine foreldre tidlig, samtidig som familienettverkene bryter sammen. I Sør-Asia er handel med barn et særskilt stort problem. Handel med barn over landegrensene og fra landsbygda til de store byene har økt og ført til omfattende og organisert barneprostitusjon og barnepornografi, kurervirksomhet for narkotika og annen form for slaveri. Ofte er salg av barn et resultat av økonomiske forhold som har ført foreldrene inn i en håpløs gjeldssituasjon.

Tiltak

- Regjeringen vil gi støtte til innsamling og analyse av informasjon om barnearbeid og utarbeiding av verktøy for dette. Dette er i tråd med handlingsplanen fra Barnearbeidskonferansen i Oslo. Et nærmere samarbeid på dette feltet mellom de ulike bistandsaktørene (ILO, UNICEF og Verdensbanken) vil være nyttig for å sikre at den informasjonen som samles inn, er mest mulig relevant og fanger opp kompleksiteten i barnearbeidsproblematikken. Organisasjonene kan på denne måten bedre bistå myndighetene på grunnlag av en felles analyse og tiltak som utfyller hverandre.
- Regjeringen vil støtte kartlegging av problemet med skjult barnearbeid i Afrika. Dette skal gjøres sammen med likesinnede land, gjennom initiativer i internasjonale organisasjoners styrende organer så vel som gjennom programstøtte til utvikling av felles og samkjørte systemer, på globalt så vel som på nasjonalt nivå.
- Regjeringen vil styrke støtten til utdanning. Handlingsplanen fra Barnearbeidskonferansen i Oslo understreker grunnutdanning som et sentralt virkemiddel i kampen mot barnearbeid. Norge vil videreføre opptrappingen av støtte til utdanning gjennom FN-organisasjonene, med særlig fokus på jenters tilgang til grunnutdanning. Regjeringens langsiktige målsetting er at utdanning skal utgjøre 15 pst. av bistanden. Det første delmålet om 10 pst. er nådd.
- Regjeringen vil støtte tiltak som er spesielt rettet mot reintegrering av barnearbeidere i grunnskolen. Dette kan være egne undervisningsopplegg for barn som slutter i arbeid, for at barna skal kunne nyttiggjøre seg den vanlige grunnskolen, støtte til utvikling av læreplaner eller stipendordninger som gjør det mulig for elevene å slutte i arbeid. Denne typen støtte vil bli kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, ILO, UNICEF eller UNESCO.
- Regjeringen vil bidra til å styrke lærerutdanningen i utviklingsland samt utvikling av pensum, herunder pensum som blant annet omfatter mer fleksible uformelle og yrkesrettede tilbud. Også på dette området vil det bli arbeidet for en samkjøring av de internasjonale organisasjonene.
- Regjeringen vil styrke samarbeidet med det sivile samfunn. Det er åpenbart at frivillige organisasjoner har en viktig rolle å spille i arbeidet mot barnearbeid, og Regjeringen vil bidra til å tilrettelegge for bredere deltakelse fra det sivile samfunn i denne sammenhengen. I tillegg til å yte direkte støtte til lokale organisasjoners arbeid, vil man i dialog med myndighetene i samarbeidsland følge opp spørsmålet om det sivile samfunns deltakelse i utvikling av nasjonale handlingsplaner og implementering av ILO-konvensjonene mot barnearbeid gjennom samarbeidet med ILO. Regjeringen ønsker å videreføre dialogen med de norske frivillige organisasjonene blant annet gjennom KOMpakt, som er et samarbeidsorgan for norsk økonomisk virksomhet i utlandet.
- Regjeringen vil styrke norsk kompetanse i barnearbeid. Samarbeidet i forbindelse Barnearbeidskonferansen, blant annet med Norsk senter for barneforskning, FAFO, NUPI og Childwatch International, har vært brukt aktivt i videreutviklingen av samarbeidet med UNICEF, ILO og Verdensbanken. På bakgrunn av disse erfaringene vurderes opprettelsen av et felles fagsenter for barnefaglige spørsmål med tilknytning til NORAD/UD. Formålet vil være kvalitetssikring av utviklingssamarbeidet for barn,

- inklusive tiltak mot barnearbeid.
- Regjeringen vil arbeide for en bredest mulig ratifisering av den nye ILO-konvensjonen gjennom finansiell og økonomisk støtte til ILOs ratifikasjonskampanje og gjennom bilateral politisk dialog. Regjeringen har satt i gang arbeidet med norsk ratifikasjon av konvensjonen, og vil fremme forslag for Stortinget i løpet av 2000.

b) Seksuell utnytting av barn

Seksuell utnytting av barn er et voksende internasjonalt problem. Kyniske bakmenn, som tjener på å ødelegge barna fysisk og psykisk, har fått større spillerom gjennom den økte globaliseringen og den teknologiske utviklingen. Seksuelt misbruk bryter med en lang rekke av Barnekonvensjonens bestemmelser, og da særlig artikkel 34. Etter denne artikkelen skal statene beskytte barn mot alle former for seksuell utnytting og seksuelt misbruk gjennom alle egnede nasjonale, bilaterale og multilaterale tiltak.

Regjeringen vil derfor arbeide for at det skal treffes internasjonale og regionale tiltak mot barnesexturisme, barneporno på Internett, barneprostitusjon, pedofiles utnytting av barn og handel med mindreårige. Dette skal blant annet gjøres ved å øke offentlige myndigheters oppmerksomhet rundt og arbeid med slike saker, fremme kompetansebyggende tiltak og utvikle tverretatlige nettverk for samarbeid. Disse tiltakene følger av planen for norsk oppfølging av Stockholm-kongressen mot kommersiell seksuell utnytting av barn (1996). Planen ble lagt frem av Regjeringen i mai. Et sentralt punkt i denne planen er innsats for økt samordning og samarbeid på regionalt og internasjonalt nivå mot kommersiell seksuell utnytting av barn.

Utvikling av internasjonale nettverk for å bekjempe seksuelle overgrep mot barn skal vektlegges, blant annet ved politisamarbeid gjennom Interpol, med og mellom frivillige organisasjoner og med foreninger knyttet til medie-/databransjen og reiselivsnæringen. Planen fremhever blant annet Nordisk Råd, Østersjørådet, Europarådet, EU/EFTA og organer knyttet til FN som viktige nåværende og fremtidige arenaer for oppfølgingsarbeidet.

Østersjørådets kommissær for menneskerettigheter la i 1997 frem en rapport om oppfølging av Barnekonvensjonen. Østersjørådet besluttet på denne bakgrunnen å utføre et utredningsarbeid om kommersiell seksuell utnytting av barn. Med hensyn til Interpol-samarbeidet er det etter norsk initiativ opprettet en fast arbeidsgruppe om overgrep mot mindreårige. Som et ledd i dette arbeidet har Regjeringen stilt ressurser til disposisjon for Interpol for å styrke organisasjonens kapasitet til arbeid med dette saksfeltet.

De nordiske lands justismyndigheter har vedtatt at de nordiske sambands-offiserene som er stasjonert i flere land, skal arbeide med alle typer internasjonal kriminalitet. Det vil si at de også skal drive etterretning i forbindelse med blant annet at norske statsborgere begår overgrep mot barn eller utfører annen form for kommersiell seksuell utnytting av barn.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for oppfølging av Stockholm-kongressen i FN-fora, herunder i arbeidsgruppen for utarbeidelse av tilleggsprotokoll til Barnekonvensjonen om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Det

vil bli lagt vekt på harmonisering av lovverket på internasjonalt nivå, ekstraterritorial lovgivning (slik at personer som begår lovbrudd mot barn i utlandet, kan dømmes i sitt hjemland) og harmonisering av lovverket i forhold til produksjon, distribusjon og besittelse av barnepornografi (særlig i forhold til Internett). (Se punkt 5.2.2a ovenfor.)

- Regjeringen vil i samarbeid med blant annet svenske myndigheter videreutvikle og iverksette planer i Østersjøregionen om et IT-nettverk mellom politiske myndigheter, institusjoner, organisasjoner og annet. Fokus for dette arbeidet var opprinnelig konsentrert om tiltak mot barnepornografi, barneprostitusjon og menneskehandel, men utvides gradvis mot mer generelle problemområder. IT-nettverket vil rette seg mot målgrupper som for eksempel ulike yrkesgrupper, sentrale myndigheter, frivillige organisasjoner og forskere. Nettverket vil bli en del av Barnas Hus i Østersjøområdet.

c) Barn rammet av væpnet konflikt

Væpnet konflikt setter vernet om menneskerettighetene på alvorlig prøve. Myndighetene kan i henhold til enkelte menneskerettighetskonvensjoner gjøre unntak fra noen av de traktatbestemte forpliktelsene under væpnet konflikt eller andre situasjoner som åpner for unntakstilstand. Samtidig ser man at alvorlige krenkelser like gjerne blir utført av grupperinger som ikke kan kobles direkte til myndighetene, og dermed heller ikke kan bli stilt til ansvar etter menneskerettighetskonvensjonene. I mange konflikter blir sivilbefolkningen gjort til mål for de militære operasjonene, enten direkte eller indirekte.

I denne situasjonen er barn spesielt sårbare. Innsats som kan motvirke eller redusere negative konsekvenser for barn som lever under slike forhold, kan være av stor betydning for barns vekst og utvikling. Derfor er barn som er rammet av væpnet konflikt, prioritert i Regjeringens arbeid med fremme av barns rettigheter. Regjeringens innsats på dette området vil ta mange former:

Tiltak

- Regjeringen vil fortsette å arbeide for at anbefalingene i FNs rapport om væpnede konflikters virkning på barn (Graca Machel-rapporten) følges opp og koordineres i FN-systemet.
- Regjeringen vil arbeide for vedtakelse av tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon for heving av aldersgrensen for deltakelse i væpnet konflikt og rekruttering til væpnede styrker. Aldersgrensen for rekruttering og bruk av barn i væpnet konflikt er i dag 15 år. Denne grensen er etter Norges og mange andres syn for lav, og bør heves til 18 år (se punkt 5.2.2 b) ovenfor).
- Regjeringen vil tilby økonomisk støtte til land som ønsker å delta i FN-arbeidsgruppen om tilleggsprotokoll til Barnekonvensjonen i januar 2000, men som ikke selv har midler til dette. Det er viktig at ikke økonomiske forhold blir til hinder for deltakelse i fremforhandling av tilleggsprotokollen.
- Regjeringen vil arbeide med forslag til revisjon av norsk lovgivning vedrørende aldersgrensen for soldater i Norge. Lovforslag vil bli fremmet for Stortinget i løpet av 2000.
- Regjeringen vil sette søkelys på barns særskilte behov i fredsforhandlingsprosesser. Kontakt med stridende parter fra ulike internasjonale aktørers side bør i større grad adressere tiltak for å forhindre rekruttering av barn

til væpnet konflikt, og tiltak for demobilisering av barnesoldater. Selv i en situasjon med væpnet konflikt er det mulig å overbevise partene om å velge å beskytte barna.

- Regjeringen vil arbeide for å sikre ressurser til FNs generalsekretærs spesialrepresentant for barn og væpnet konflikt. Spesialrepresentanten har en rolle som talsperson og katalysator for barn som er rammet av væpnet konflikt. I møter med representanter for stridende parter kan spesialrepresentanten forhandle frem tillitskapende prosjekter i fredsprosessen - prosjekter som samtidig bidrar til økt oppmerksomhet rundt behovet for beskyttelse av barn.
- Regjeringen vil arbeide for økt vektlegging av barns behov for beskyttelse i fredsbevarende operasjoner gjennom å legge inn dette som premiss i mandatet ved internasjonale operasjoner. Personell i fredsbevarende operasjoner kommer ofte i kontakt både med lokale myndigheter og sivilbefolkningen, og vil kunne spille en viktig rolle i forhold til barns behov for beskyttelse. Det er i denne sammenhengen viktig at FNs sikkerhetsråd bidrar til å legge premisser for særskilt beskyttelse av barn i vedtak om fredsbevarende operasjoner, slik det ble gjort i utarbeidelsen av mandatet til den fredsbevarende operasjonen i Sierra Leone i 1998. Regjeringen vil arbeide for at Sikkerhetsrådet tar slike hensyn også i fremtidige vedtak om fredsbevarende operasjoner.
- Regjeringen vil fremme forslag om at FN utvikler undervisningsmoduler om barns rettigheter for bruk av myndigheter ved opplæring av personell til fredsbevarende operasjoner. I tillegg til det formelle mandatet som er beskrevet ovenfor, er det viktig at alle deltakere i fredsbevarende operasjoner har grunnleggende kunnskaper om menneskerettigheter. Norske deltakere i fredsbevarende operasjoner får undervisning om menneskerettigheter og kort opplæring om barns særlige behov for beskyttelse før avreise, men Norge er blant et fåtall av land som har slik opplæring.
- Regjeringen vil legge økt vekt på utdanningstilbud og psykososial rehabilitering som et element i arbeidet med beskyttelse og reintegrering av barn rammet av væpnet konflikt. Dette bør i større grad fremheves som et viktig element også i den kortsiktige humanitære bistanden. Hensyn til dette vil i fremtiden bli vektlagt når man vurderer hvilke programmer som skal støttes gjennom den humanitære bistanden. Støtte vil, om nødvendig, bli gitt til kompetanseoppbygging på dette området.
- Regjeringen vil, sammen med likesinnede land og organisasjoner, bidra til styrket samarbeid mellom frivillige organisasjoner som arbeider for å bedre barns situasjon i konfliktområder, særlig i Afrika. Det er viktig å følge opp lokale, subregionale og regionale organisasjoners engasjement for å bedre situasjonen for barn i konfliktområder. Det er som oftest disse organisasjonene som vet hvor skoen trykker, og de vil også kunne spille en rolle på det internasjonale planet (for eksempel i forbindelse med tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen).

d) Barn og medier

Barnekonvensjonen inneholder i artikkel 17 en av de få konvensjonsbestemmelsene som eksplisitt berører medienes rolle i forhold til menneskerettigheter, men en rekke andre artikler i konvensjonen er også relevante i forholdet mellom barn og medier (som artikkel 13 om ytringsfrihet, artikkel 16 om retten til privatliv og artikkel 34 om utnytting i pornografisk materiale). Medienes

forhold til barn har kommet i skyggen av krenkelser av barns rettigheter (som barnearbeid, seksuell utnytting, barnesoldater og lignende). Barns adgang til medier, barns adgang til å opparbeide riktig forhold til medier, barns muligheter for å bli hørt i medier, barns mulighet til å få sin kulturelle og etniske identitet styrket gjennom mediene og barns rett til beskyttelse mot skadelig mediepåvirkning er bare noen eksempler på problemstillinger som melder seg i større eller mindre grad i alle land. I tillegg kommer mediernes innflytelse med hensyn til å opparbeide holdninger som leder til økt respekt for barns rettigheter. Dette er forhold som i beskjeden grad tas opp gjennom landenes rapportering til Barnekomiteen, og i komiteens eksaminering av signatarstatenes oppfølging av konvensjonen. Barnekomiteen har selv vært opptatt av manglende fokusering på dette.

Utviklingen innenfor området kommunikasjonsteknologi gir barn og ungdom nye muligheter når det gjelder tilegnelse av kunnskap, informasjon og underholdning. Samtidig åpner denne teknologien også muligheter for skadelig påvirkning, for eksempel gjennom vold og pornografi. I perioden 1995 til 1997 ble det i Norge gjennomført en handlingsplan mot vold i bildemediene. Det har vært gjort forsøk med medieverksteder for barn og ungdom for å gi barn og ungdom kompetanse til å ytre seg gjennom mediene.

Dette arbeidet var trolig foranledningen til at Høykommissæren for menneskerettigheter i 1997 rettet en henstilling til Norge om å ta initiativ til å følge opp behovet for å se mer aktivt på barn og medier. Oppfølgingen av denne henvendelsen er nå godt i gang i form av «The Oslo Challenge» («Oslo-utfordringen») lansert av barneministeren under feiringen av Barnekonvensjonens 10-årsjubileum 20. november 1999 i Oslo. I forkant av feiringen ble det avholdt et internasjonalt arbeidsmøte om barn og medier. Under ledelse av Barneombudet er det etablert en internasjonal referansegruppe med UNICEF som sekretariat. Referansegruppen har stått for den faglige forberedelsen av arbeidsmøtet, og vil stå for oppfølgingen.

Tiltak

- Regjeringen vil støtte UNICEFs oppfølgingsarbeid av «The Oslo Challenge». I 2000 vil det bli ferdigstilt et referanseverk vedrørende barns rettigheter i forhold til mediene. Referanseverket vil være til særlig nytte for staters rapportering om sin etterlevelse av Barnekonvensjonen, og for Barnekomiteens eksaminering av rapportene. Referanseverket vil utgjøre en viktig ressurs for andre aktørers innsats, og «The Oslo Challenge» vil også bli videreført som et faglig nettverk mellom frivillige organisasjoner og andre aktører med hensyn til barn og mediene.

5.9.2 Dødsstraff

Bruk av dødsstraff innebærer at den mest fundamentale menneskerettighet, retten til liv, blir krenket. Dødsstraff har opp gjennom historien spilt en synlig rolle som det mest alvorlige sanksjonsmiddel staten har hatt overfor sine borgere. Begrunnelsen for bruk av dødsstraff har variert med utvikling og historiske begivenheter. Hevnmotivet har alltid vært fremme, men allmennprevensjon, det å gi et avskrekkende signal til potensielle forbrytere, er kanskje det argumentet som har hatt størst tyngde. Myndigheter i land som praktiserer dødsstraff, tar hensyn til begge disse argumentene når selve henrettelsen er

offentlig, for eksempel gjennom fjernsynsoverføring eller effektuering på byens torg. Dødsstraff kan også sies å være den mest ekstreme form for individualprevensjon: Lovbryteren vil aldri kunne begå nye forbrytelser. Dessuten beskyttes samfunn og enkeltindivider mot nye overgrep fra gjerningspersonen. Flere steder er det flertall i befolkningen for å ha dødsstraff. I mange samfunn kan det i tillegg være et argument at det er vanskelig for myndighetene å forsvare bruk av knappe ressurser til fengsels- og kriminalomsorgsvesenet, særlig om tilbakefallsprosenten er stor.

Dødsstraffen ble opphevet i Norge for vanlige straffesaker ved straffeloven av 1902. Adgangen til å idømme dødsstraff ble imidlertid opprettholdt i den militære straffelov, men da bare for de mest alvorlige forbrytelser. Under andre verdenskrig ble imidlertid adgangen til å idømme dødsstraff utvidet ved provisoriske anordninger til å dekke enkelte forbrytelser etter den borgerlige straffelov, nemlig lovens kapittel 8 og 9 om lands- og høyforræderi, og tilfeller av tortur og angiveri. Ved landssvikoppgjøret etter krigen ble 40 dødsdommer fullbyrdet i Norge, den siste i 1948. I 1979 ble samtlige norske lovbestemmelser om dødsstraff opphevet.

Dødsstraff er ikke forbudt etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, men forbud mot dødsstraff er gitt i egne tilleggsprotokoller. Sjette tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon fastslår at dødsstraffen skal avskaffes, og at ingen dødsdom skal bli avsagt eller fullbyrdet. Tilleggsprotokollen tillater likevel lovgivning om dødsstraff for handlinger som er utført under krig eller under trussel om krig. Andre tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter bestemmer at ingen skal henrettes, og at staten skal avskaffe dødsstraff innen sitt myndighetsområde. Protokollen omfatter dødsstraff både i fred og i krig. Tilleggsprotokollene binder bare de statene som har sluttet seg til dem. Norge er part til begge protokollene.

Regjeringen er imot alle former for dødsstraff, og markerer jevnlig motstand mot bruken av slike straffemetoder. Dødsstraffen strider mot prinsippet om livets ukrenkelighet, et prinsipp som er grunnleggende for vår rettsoppfatning. Avskaffelse av dødsstraff bidrar til å øke menneskeverdet og styrking av respekten for de øvrige menneskerettighetene.

Regjeringen tar opp dødsstraff både bilateralt overfor stater som benytter dødsstraff, og i multilaterale fora som FN, OSSE og Europarådet. Dette gjelder også overfor land i OECD-området. Regjeringen oppfordrer stater som ikke har gjort det, til å ratifisere sjette protokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og Andre tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. I våre nærområder har Europarådet vært førende i kampen mot dødsstraff, og Norge vil derfor fortsatt støtte Europarådets tiltak og initiativ i land som ikke har ratifisert sjette protokoll til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Under FNs Menneskerettighetskommisjons sesjon i 1999 ble det vedtatt en resolusjon om dødsstraff. Norge var medforslagsstiller og stemte for resolusjonen, og vil også fremover støtte det arbeidet som skjer her. Ved siden av dette vil Regjeringen peke ut to særlige satsingsområder i handlingsplanens femårsperiode: EU-demarcher og utviklingssamarbeid.

EU godkjente i juni 1998 felles retningslinjer for formelle diplomatiske henvendelser (såkalte demarcher), og tiltak i land som har dødsstraff. Tidli-

gere har enkelte EU-land tatt opp dødsstraff med enkeltland. Det er en ny linje og positiv utvikling at EU-kommisjonen på vegne av hele fellesskapet, tar initiativ til demarcher. EU har prioritert saker der land gjenopptar fullbyrding av dødsstraff etter lang tid å ha unnlatt å gjøre bruk av slik straff, samt tilfeller der særlig tungtveiende humanitære hensyn gjør seg gjeldende, blant annet når det gjelder idømmelse av dødsstraff av personer som var mindreårige da forbrytelsen ble begått, og der forbrytelsene kan regnes som politiske handlinger.

En rekke av Norges prioriterte samarbeidsland har ikke avskaffet dødsstraffen i praksis, og flere er ikke part til Andre tilleggsprotokoll til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Motstanden mot dødsstraff kan noen steder bli oppfattet som irrelevant og eurosentrisk. I utviklingssamarbeidet er det derfor viktig også å gripe fatt i de underliggende årsakene, som for eksempel kriminalitet, rettssystemet, økonomisk utvikling og sosiale problemer. Regjeringen vil stille krav til samarbeidslandene om at de arbeider for å overholde de internasjonale forpliktelsene de allerede har påtatt seg, og søke å påvirke dem til å forsterke arbeidet med styrking av menneskerettighetene, blant annet gjennom tilslutning til internasjonale avtaler om forbud mot dødsstraff.

Tiltak

- Regjeringen ønsker å slutte seg til EUs demarcher om dødsstraff på regulær basis. Anmodningen om norsk deltakelse ved slike henvendelser er tatt opp med EU-presidentskapet.
- Regjeringen vil arbeide for å identifisere, støtte, påvirke og utdanne representanter for det sivile samfunn som for eksempel kirkeledere, frivillige organisasjoner, akademikere, journalister og advokater/dommere og bistå dem i å bli nasjonale pådrivere for avskaffelse av dødsstraff. Støtte til lokale og internasjonale frivillige organisasjoner vil derfor bli prioritert.
- Regjeringen vil vektlegge spørsmål om dødsstraff i politiske samtaler. Overfor stater som praktiserer dødsstraff, skal spørsmålet reises på prinsipielt plan.
- Regjeringen vil i de årlige programforhandlingene oppfordre samarbeidsland om å slutte seg til de internasjonale tilleggsprotokoller som forbyr dødsstraff. Dette vil knyttes til bistand til tiltak som blant annet kan motvirke årsakene til kriminalitet, bekjempelse av kriminalitet og styrking av rettsvesenet.
- Regjeringen vil instruere ambassadene i samarbeidslandene om å prioritere frivillige organisasjoner som arbeider for avskaffelse av dødsstraff, samt organisasjoner og advokater som yter fri rettshjelp. Retten til en fri og rettfærdig rettssak og retten og muligheten til å få advokatbistand er viktig i alle rettssaker, men enda viktigere i saker der dødsstraff kan idømmes.

5.9.3 Kvinner

Norge har i mange år vært ledende i forhold til internasjonale kvinnespørsmål. Norge har øvet innflytelse og vært en pådriver for bedring av kvinners stilling og styrking av likestilling, nasjonalt som internasjonalt - ikke minst i FN-systemet og utviklingsbankene.

Et viktig ledd i Norges kvinnestrategi har vært å få til strukturelle endringer i de internasjonale organisasjonene. I FN-organisasjonene og utviklingsbankene har en både arbeidet på policynivå og samtidig støttet opprettelse av kvinneenheter og kvinnekoordinatorstillinger i organisasjonene, utredninger av spørsmål av betydning for kvinner og mekanismer for å følge opp kvinne rettingen av virksomheten. Norge har også tilført organisasjonene kompetanse i kvinnespørsmål.

Fra norsk side har en også vært svært aktiv i forbindelse med utarbeidelse og oppfølging av FNs kvinnekonvensjon. Norge tar mål av seg til å være et av de første land som undertegner den frivillige tilleggsprotokollen til kvinnekonvensjonen som ble vedtatt under generalforsamlingen i FN høsten 1999, se kapittel 5.2.1 ovenfor.

Norge har vært aktiv i arbeidet med utarbeidelse av resolusjoner om tradisjoner som er skadelige for kvinners og jenters helse, herunder omskjæring, i FNs generalforsamling, Menneskerettighetskommisjonen og Kvinnekommisjonen.

Handlingsplanen fra kvinnekonferansen i Beijing i 1995 omfatter blant annet tiltak i forhold til helse, der tradisjoner som er skadelige for kvinners og jenters helse, inngår som en del av preventive tiltak på helsesektoren. I forbindelse med spesialsesjonen i FN i juni 2000 for oppfølgingen av Beijing-konferansen skal det utarbeides en rapport om fremdriften i forhold til de enkelte områdene av handlingsplanen. På grunnlag av denne rapporten skal det på spesialsesjonen defineres områder som det skal legges spesielt vekt på i årene som kommer.

Helse er et prioritert område i norsk utviklingssamarbeid. Her inngår støtte til tiltak rettet mot blant annet omskjæring. Norge har i mange år støttet dette arbeidet, både multilateralt og bilateralt. Nylig ble det gitt bidrag til et forskningsarbeid som tar sikte på å kartlegge omfanget av og årsaker til helseskadelige tradisjonelle skikker i Etiopia. Det har også i tilknytning til dette arbeidet vært arrangert et regionalt seminar om metodeutvikling for organisasjoner som arbeider med disse problemstillingene, for å muliggjøre utveksling av erfaringer.

Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid ble utarbeidet av Utenriksdepartementet i 1997. Ett av fem hovedområder som utviklingssamarbeidet skal rettes mot for å oppnå bærekraftig utvikling, er å bidra til å fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle samfunnsområder. Det understrekes her at kvinne- og likestillingsperspektivet skal integreres i hele utviklingssamarbeidet. Utdanning er et prioritert område og er det fremste virkemiddelet for å styrke kvinners stilling. En rekke undersøkelser viser at investering i kvinners utdanning er den enkeltinvesteringen som et samfunn får mest igjen for. Kvinner med utdanning får færre barn, barna får gjennomgående bedre helse og økte muligheter til egen skolegang. Utdanning gir økte inntektsmuligheter, styrker den kulturelle tilhørigheten og fremmer kvinners deltakelse i demokratiske prosesser. Kvinners rettigheter i utviklingssamarbeidet er omtalt i kapittel 5.6.4 ovenfor.

I væpnet konflikt er kvinner i en særlig utsatt situasjon. Det er viktig at denne erkjennelsen ligger til grunn også for det internasjonale arbeidet. Rettighetsfokusering vil også i slike tilfeller være en riktig tilnærming. Dette gjel-

der også i forhold til mer avgrensede områder, som tilbud knyttet til helse. Innsats for å bygge opp igjen slike samfunn må gi kvinner en sentral rolle i freds- og forsoningsarbeidet.

Tiltak

- Regjeringen vil fortsette å være en pådriver for at land ratifiserer FNs kvinnekonvensjon og dens tilleggsprotokoll av 1999.
- Regjeringen vil fortsette å støtte tiltak mot omskjæring av kvinner, gjennom multilaterale kanaler så vel som bilateralt.
- Regjeringen vil i den politiske dialogen med aktuelle land ta opp kvinners rettigheter. I land der tvangsekteskap og æresdrap forekommer, vil en søke å forbedre situasjonen gjennom å bevisstgjøre myndigheter og det sivile samfunnet om statenes internasjonale forpliktelser og det internasjonale forbudet mot tvangsekteskap.
- Regjeringen vil våren 2000 arrangere en konferanse om handel med kvinner i OSSE-området. Formålet med konferansen er å utarbeide nasjonale og internasjonale planer for å bekjempe problemet og å identifisere og realisere felles tiltak.
- Regjeringen har til hensikt å støtte opprettelse av et kontakt- og informasjonssenter i Pakistan for kvinner med tilknytning til Norge.

5.9.4 Rasisme

Arbeidet mot alle former for rasemessig eller etnisk diskriminering er en av Regjeringens prioriterte oppgaver i kampen for menneskeverd, menneskerettigheter, likestilling og rettferdighet.

Mens arbeidet mot rasisme i Norge ivaretas av Kommunal- og regionaldepartementet i samspill med andre offentlige institusjoner og frivillige organisasjoner (se kapittel 4.6.1 ovenfor), vil Norges internasjonale engasjement mot rasisme i handlingsplanperioden først og fremst komme til uttrykk i forberedelsene til og deltakelsen i Europa-konferansen mot rasisme i 2000 og Verdenskonferansen mot rasisme, rasediskriminering, fremmedfrykt og annen intoleranse i 2001. Her vil Norge særlig fokusere på følgende tema:

- nasjonale minoriteter
- barn og ungdom (skole, utdanning og opplæring)
- holdningsskapende tiltak rettet mot diskriminering
- rasisme i hverdagen, deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv
- kvinneperspektiv (dobbel diskriminering)

Temavalget er foretatt i samråd med berørte departementer og frivillige organisasjoner. Temaene vil også være sentrale i vår nasjonale forberedelsesprosess. Ved utarbeidelse av endelig dagsorden legges det vekt på dialog mellom deltakerlandene og tradisjonelle nord/sør-grupperinger.

De politiske målene for arbeidet mot rasisme og diskriminering er nedfelt i Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001). Denne handlingsplanen retter seg mot personer med innvandrerbakgrunn, men er også relevant for andre minoriteter som opplever diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Arbeidet mot rasisme og diskriminering krever en kontinuerlig og langsiktig innsats.

Det er et overordnet mål for Regjeringen at alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Rettferdig fordeling, solidaritet og toleranse er verdier det er bred enighet om i norsk politikk. Arbeidet mot rasisme og diskriminering handler derfor også om å verne våre mest sentrale verdier.

Ansvar for nasjonal bevisstgjøring og påvirkning er forankret i Kommunal- og regionaldepartementet i nært samarbeid med andre berørte departementer og etater, samt Senter mot etnisk diskriminering. Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle som pådrivere i prosessene. FNs høykommissær for menneskerettigheter har ansvaret for planlegging og gjennomføring av Verdenskonferansen.

Tiltak

- Regjeringen vil bidra til at presentasjonen av handlingsplanen fra Verdenskonferansen mot rasisme gjøres så brukervennlig og konkret som mulig, også med sikte på effektiv oppfølging og rapportering om de forpliktelsene statene påtar seg.
- Regjeringen vil legge vekt på dokumentasjon om rasisme som kan bidra til problemløsning, rehabilitering, forsoning og reparasjon.
- Regjeringen vil fortsette å stille midler til rådighet for å bidra til nasjonale, regionale og internasjonale frivillige organisasjoners deltakelse i forberedelsesprosessene til Verdenskonferansen mot rasisme. Det vil bli ytt bidrag for å sikre at frivillige organisasjoner fra utviklingsland får muligheter til å delta på selve konferansen.
- Regjeringen vil nedsette en bredt sammensatt nasjonal forberedelseskomité for å samordne forberedelsene til og gjennomføringen av Verdenskonferansen mot rasisme. Komiteen vil bli ledet av Utenriksdepartementet.
- Regjeringen vil ta initiativ til å holde en internasjonal ungdomskonferanse mot rasisme senest et halvt år før Verdenskonferansen. Resultater og budskap fra ungdomskonferansen skal legges til grunn for Norges deltakelse på Verdenskonferansen. Konferansen skal synliggjøre at barn og unge tas på alvor, og vil bidra til å bringe deres syn inn i Verdenskonferansen mot rasisme.
- Regjeringen vil ta opp spørsmål knyttet til rasisme og diskriminering i bilaterale kontakter med land der slike problemer forekommer.

5.9.5 Religions- og livssynsfrihet

Religions- og livssynsfriheten hører til de grunnleggende menneskerettighetene. Religions- og livssynsfrihet omfatter friheten til å bekjenne seg til eller anta en religion etter eget valg, og friheten til, alene eller sammen med andre, offentlig eller privat, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttagelse av religiøse skikker, andaktsøvelser eller undervisning. Religions- og livssynsfriheten omfatter også retten til ikke å utøve noen religion eller tro. Ingen må utsettes for tvang som innskrenker denne friheten. Religions- og livssynsfriheten må ikke være gjenstand for andre begrensninger enn «slike som er foreskrevet i lov og som er nødvendig for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse, moral eller andres grunnleggende rettigheter og friheter», som det heter i konvensjonene. Allikevel er intoleranse og diskriminering

ring basert på religiøs tilhørighet et stort problem. Problemet henger ofte sammen med etnisitet og nasjonalitet, og kan gi seg utslag i juridisk, sosial, politisk og økonomisk diskriminering og overgrep.

Religions- og livssynsfriheten uttrykkes i flere internasjonale instrumenter, for eksempel artikkel 18 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene, artikkel 18 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs erklæring om fjerning av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion, artikkel 9 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og artikkel 2 i første protokoll til denne konvensjonen. I tillegg kommer religions- og livssynsfriheten til uttrykk i flere slutterklæringer og dokumenter fra ulike KSSE/OSSE-møter siden denne prosessens begynnelse.

Regjeringen prioriterer arbeidet med fremme av religions- og livssynsfrihet. Dette arbeidet har blant annet kommet til uttrykk i gjennomføringen av Oslo-konferansen om tros- og livssynsfrihet i august 1998, der deltakerne kom fra religiøse organisasjoner, universitetsmiljøer, stater og frivillige organisasjoner. Utenriksdepartementet var konferansens hovedfinansieringskilde. Oslo-konferansen ledet til utarbeidelse av Oslo-erklæringen om tros- og livssynsfrihet. Denne gir sin støtte til artikkel 18 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene, artikkel 18 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs erklæring om fjerning av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion. Etter konferansen er det blitt dannet en Oslokoalisjon om tros- og livssynsfrihet som arbeider for å gjennomføre erklæringen, og for å støtte arbeidet til FNs Spesialrapportør om religiøs intoleranse. Relevante tema som tas opp i Oslo-erklæringen, er å få aksept for at det er en menneskerett å skifte religion, og få aksept for at FNs erklæring om fjerning av alle former for intoleranse og diskriminering basert på religion legges til grunn for undervisning i og om religioner. Dette er tema det er til dels stor internasjonal uenighet om og som det derfor må være et langsiktig mål å oppnå.

Oppfølging av Oslo-konferansen er bare ett av mange tiltak Regjeringen vil sette i verk i tiden fremover. I Handlingsplanens femårsperiode vil Regjeringen trekke frem noen konkrete satsingsfelt for å styrke det internasjonale arbeidet om religions- og livssynsfrihet:

Tiltak

- Regjeringen vil bidra økonomisk og på annen måte til kontakt over religiøse grenser. Dette innebærer at Norge, etter søknad, vil gi støtte til forskjellige «tros- og livssynsamarbeidsråd», NGO-samarbeid og til at religiøse ledere møtes på tvers av religionsgrenser. Det vil bli gitt støtte til reiser, seminarer, opplæring og andre typer aktuelle prosjekter. Utenriksdepartementet vil i denne sammenhengen blant annet søke å samarbeide med Oslokoalisjonen for tros- og livssynsfrihet.
- Regjeringen vil arbeide for at religionens rolle blir belyst i konfliktsituasjoner. Dette innebærer blant annet at OSSE-sendelag og andre feltoperasjoner skal bli satt i stand til å legge forholdene til rette for religiøs dialog, kontakt og samarbeid. Dette forutsetter kunnskap om religion og religiøse symboler hos medlemmer av sendelag og feltoperasjoner og hos konfliktløsere/meglere i gitte situasjoner. Norge vil bidra til at slik kunnskap finnes.
- Regjeringen vil støtte forskning som bidrar til å belyse hvordan religions-

undervisning fremmer eller hindrer toleranse. Prosjekter vil bli vurdert etter søknad, og det vil bli lagt vekt på å støtte universitetssamarbeid. FN vurderer å arrangere en internasjonal konferanse i 2001, der målet er å komme frem til en internasjonal utdanningsstrategi for religionsfrihet og ikke-diskriminering, herunder et minimumspensum for fremme av religiøs toleranse. Regjeringen vil arbeide for at en slik konferanse skal avholdes, og for at alle tros- og livssynssamfunn inkluderes blant deltakerne.

- Regjeringen vil fortsette å gi prosjektstøtte til FNs og andre internasjonale organisasjoners arbeid mot religiøs intoleranse. Økonomisk støtte til FN er allerede gitt. Midlene vil bli brukt for å styrke arbeidet til FNs menneskerettighetskommisjons spesialrapportør ved å få utført studier på feltene «religionsundervisning», «kvinneres stilling i religioner», «omvendelse, religionsfrihet og fattigdom» samt en studie av «sektar/nye religiøse bevegelser». Ytterligere støtte til FNs arbeid mot religiøs intoleranse vil bli vurdert når studiene foreligger.
- Regjeringen vil arbeide for at innholdet i Oslo-erklæringen om tros- og livssynsfrihet innarbeides i relevante resolusjoner i FN-systemet og i andre internasjonale fora som Europarådet, OSSE og Østersjørådet. Gjennom sitt medlemskap i FNs Menneskerettighetskommisjon vil Norge i samarbeid med likesinnede land foreslå at tekst fra Oslo-erklæringen innarbeides i resolusjonen om religiøs intoleranse.

5.9.6 Tortur

Bruk av tortur er forbudt etter to spesialkonvensjoner utarbeidet av FN og Europarådet i henholdsvis 1984 og 1987, men følger også av de generelle menneskerettighetskonvensjonene. Konvensjonene forbyr all bruk av «tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». Tortur defineres som en handling der «alvorlig smerte eller lidelse, enten fysisk eller psykisk, bevisst blir påført en person» for å tvinge frem opplysninger eller tilståelser, straffe, true eller tvinge, eller av diskrimineringsårsaker, når slik smerte påføres av eller med aksept fra offentlig tjenestemann eller annen person som opptre i embets medfør. Forbudet er absolutt: Det spørres ikke etter mulige aktverdige formål (som å avverge en terroraksjon), og det fritar ikke for ansvar om det foreligger uttrykkelig eller stilltiende samtykke til handlingen. Torturkonvensjonene har detaljerte regler om statenes plikt til å treffe tiltak og å innrette sin lovgivning for å forebygge og straffe tortur. Under hver av de to konvensjonene er det nedsatt komiteer som skal undersøke om traktatlandene følger opp sine forpliktelser. Likevel forekommer ifølge Amnesty International tortur eller grov mishandling i 125 land i 1999.

Tortur eller «pinlig forhør» er i Norge forbudt også etter Grunnloven, og Norge har tradisjonelt engasjert seg i arbeidet med å sikre enkeltmenneskers fysiske integritet og personlige sikkerhet, både nasjonalt og internasjonalt. Tross våre bestrebelser er også Norge blitt kritisert av de to internasjonale torturkomiteene vedrørende langvarig bruk av politiarrest og isolasjon av varetektsfanger. Regjeringen har satt i verk en rekke tiltak for å rette på situasjonen, slik dette er beskrevet i kapittel 4.6 ovenfor.

På det internasjonale planet vil Regjeringen ta opp tortursspørsmålet med alle land vi har kontakter med og i internasjonale fora som FN, OSSE og Europarådet. Spørsmål knyttet til tortur og grusom, umenneskelig og nedverdi-

gende behandling og straff vil utgjøre en viktig del av de menneskerettighetsdialogene Regjeringen fører med Kina, Tyrkia og Cuba.

Tiltak

- Regjeringen vil arbeide for å styrke mandatene til spesialrapportøren mot tortur og summariske henrettelser og til arbeidsgruppen mot forsvinninger.
- Regjeringen vil videreføre arbeidet i FN-sammenheng for økt oppslutning om Torturkonvensjonen. Regjeringen vil støtte aktivt opp om Arbeidsgruppen som ble opprettet i 1992 med mandat å utarbeide en frivillig tilleggsprotokoll til Torturkonvensjonen (se kapittel 5.2.2 ovenfor). Hensikten er at det som et torturforebyggende tiltak skal opprettes en underkomite til FNs torturkomité, med fullmakt til å reise på besøk og inspisere fengsler og andre institusjoner der personer er berøvet sin frihet.
- Regjeringen vil ta opp bruk av tortur og nedverdiggende behandling med de landene der slik praksis forekommer. Dette for å bedre situasjonen gjennom å bevisstgjøre myndigheter og det sivile samfunnet om statenes internasjonale forpliktelse og det internasjonale forbud mot bruk av tortur.
- Regjeringen vil finansiere et seminar i Norge om bruk av tortur og nedverdiggende behandling. Dette vil skje i samarbeid med norske og internasjonale frivillige organisasjoner samt Europarådet/FN.
- Regjeringen vil øke støtten til medier og frivillige organisasjoner som kan være pådrivere i bevisstgjøringsprosessen, særlig til organisasjoner som arbeider med spredning av informasjon om tilfeller av tortur og nedverdiggende behandling og straff.
- Regjeringen vil arbeide for at alle de prioriterte samarbeidslandene slutter seg til FNs torturkonvensjon. Dette gjelder Eritrea, Tanzania og Zimbabwe. Spørsmål knyttet til tortur og grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling og straff vil utgjøre en viktig del av forhandlingene med de prioriterte samarbeidslandene.
- Regjeringen vil bistå med opplæring av dommere og rettsvesenet for å gjøre dem oppmerksom på overgrepene. Et viktig tiltak vil også være å bistå landene med utdanning og opplæring av personer i fengselsvesenet og politiet, som dessverre ofte er de instansene som står ansvarlig for overgrepene. Fra norsk side har man tradisjonelt vært forsiktig med støtte på dette området, men Norge vil nå bli mer aktivt. Støtte vil også bli gitt gjennom prosjekter i regi av relevante norske og internasjonale organisasjoner.
- Regjeringen vil, som en del av sine tiltak for flyktninger i Norge, støtte det arbeidet som gjøres for rehabilitering av torturofre ved Psykososialt senter for flyktninger ved Universitetet i Oslo. Støtte vil også bli gitt til International Rehabilitation Council for Torture Victims i København.

5.9.7 Lesbiske og homofile

De lesbiske og homofiles rettigheter er et sensitivt spørsmål i de fleste samfunn. Beskyttelse og fremme av lesbiske og homofiles rettigheter er en utfordring for de fleste land. Situasjonen for homofile i store deler av Afrika, Asia og Latin-Amerika er svært vanskelig. Fordommer har ofte dype kulturelle røtter, og særlig i Afrika er det liten åpenhet omkring homofili. Også i Øst- og

Sentral-Europa er diskriminering på grunnlag av seksuell legning et stort problem.

I en rekke land finner det sted regelrett forfølgelse av disse gruppene. Dette gjelder også i flere av samarbeidslandene for norsk bistand. Til tross for at statene har sluttet seg til menneskerettighetskonvensjoner som forplikter de respektive regjeringer til å beskytte og fremme ethvert menneskes grunnleggende rettigheter, uavhengig av seksuell legning, er homofili i flere av disse landene forbudt ved lov. For 30 år siden var homoseksuelle handlinger også i Norge forbudt etter straffeloven (se kapittel 4.6.11 ovenfor). Man må derfor være seg bevisst at det kan ta lang tid å sikre lesbisk og homofil rettigheter i nasjonal lovgivning og praksis.

Norge skal gjennom sitt utviklingssamarbeid fremme menneskerettighetene også for homofile og lesbiske. På grunn av de sterke følelsene som knytter seg til dette spørsmålet i mange land, er det særlig viktig at støtten skjer på de homofiles og lesbiskes egne premisser. Det er de som selv er berørt som best kan vurdere hvordan deres rettigheter mest effektivt kan fremmes i eget samfunn. Regjeringen vil presisere at den vil være varsom med å støtte organisasjonsbyggende tiltak, for å sikre at organisasjoner som støttes, har en basis i lokalt engasjement. Støtten vil fra norsk side primært være konsentrert om informasjonstiltak og bedring av rettssikkerheten.

Regjeringen vil i dialogen med landenes myndigheter understreke nødvendigheten av de plikter og ansvar som påhviler ethvert lands myndigheter i gjennomføringen av menneskerettighetskonvensjonene. De lesbisk og homofiles situasjon og rettigheter vil også stå på dagsordenen i de menneskerettighetsdialogene som man fra norsk side fører med andre land.

De historiske og kulturelle forutsetningene for likeverd for lesbiske og homofile vil variere fra land til land. Deres fulle rettigheter vil ikke kunne bli fremmet uten en intern og åpen prosess i de enkelte land. Regjeringen ønsker å bidra til disse prosessene, også gjennom utviklingssamarbeidet. Dette kan skje ved at vi tilbyr å dele våre erfaringer, på godt og vondt, i spørsmålet om lesbisk og homofil rettigheter.

Tiltak

- Regjeringen vil, i den politiske dialogen med de statene der situasjonen for lesbisk og homofil er vanskelig, understreke nødvendigheten av at disse gruppens rettigheter blir fremmet og forsvart. Dette gjelder også i dialogen med samarbeidslandene for norsk bistand og i multilaterale organisasjoner der Norge er representert.
- Regjeringen vil tilby assistanse til innarbeiding av lesbisk og homofil rettigheter i nasjonalt lovverk, herunder straffeloven og arbeidsmiljøloven.
- Regjeringen vil gjennom utviklingssamarbeidet støtte opp om holdningskapende arbeid vedrørende lesbisk og homofil rettigheter og posisjon i samfunnet.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene i handlingsplanen skal finansieres innenfor berørte departementers budsjetttrammer og rammer for stillingshjemler. Eventuelle forslag om tilleggsbevilgninger vil bli fremmet og behandlet i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen. Handlingsplanen dekker perioden 2000-2004, og tiltak vil bli faset inn i henhold til dette. Handlingsplanen vil bli evaluert gjennom Årsrapport om Norges innsats for menneskerettighetene.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 17. desember 1999 om Menneskeverd i sentrum - Handlingsplan for menneskerettigheter blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Menneskerettighetskonvensjoner****1.1 Globale konvensjoner**

25. september 1926	Konvensjon om slaveri
9. desember 1948	Konvensjon om forhindring og avstraffelse av forbrytelsen folkemord
21. mars 1950	Konvensjon om undertrykking av handel med mennesker og utnytting av andres prostitusjon
28. juli 1951	Konvensjon om flyktningers stilling
31. mars 1953	Konvensjon om kvinners politiske rettigheter
7. desember 1953	Endringsprotokoll til slaverikonvensjonen
28. september 1954	Konvensjon om statsløses stilling
7. september 1956	Tilleggskonvensjon om avskaffelse av slaveri, slavehandel og forhold og fremgangsmåter beslektet med slaveri
20. februar 1957	Konvensjon om gifte kvinners statsborgerrett
14. desember 1960	Konvensjon mot diskriminering i undervisning
30. august 1961	Konvensjon om begrensning av statsløshet
10. desember 1962	Konvensjon om samtykke til ekteskap, minstealder for ekteskap og registrering av ekteskap
18. desember 1962	Protokoll om opprettelse av en forliks- og meglingskommisjon for bileggelse av tvister mellom partene i Konvensjon mot diskriminering i undervisning
7. mars 1966	Internasjonal konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (Rasediskrimineringskonvensjonen)
16. desember 1966	Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
16. desember 1966	Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter

16. desember 1966	Valgfri protokoll til Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter
26. november 1968	Konvensjon om ikke-anvendelse av foreldelsesfrister for krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten
30. november 1973	Konvensjon om bekjempelse og straff for apartheidforbrytelser
18. desember 1979	Konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (Kvinnekonvensjonen)
10. desember 1984	Konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Torturkonvensjonen)
20. november 1989	Konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen)
15. desember 1989	Den andre tilleggsprotokoll om avskaffelse av dødsstraff til Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter
18. desember 1990	Konvensjon om beskyttelse av rettighetene til alle fremmedarbeidere og deres familiemedlemmer

1.2 ILO-konvensjoner

28. juni 1930	Konvensjon om tvangsarbeid (nr. 29)
9. juli 1948	Konvensjon om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten (nr. 87)
1. juli 1949	Konvensjon om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger (nr. 98)
29. juni 1951	Konvensjon om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi (nr. 100)
25. juni 1957	Konvensjon om avskaffelse av tvangsarbeid (nr. 105)
25. juni 1958	Konvensjon om diskriminering i sysselsetting og yrke (nr. 111)
26. juni 1973	Konvensjon om minstealder for adgang til sysselsetting (nr. 138)
19. juni 1981	Konvensjon om fremme av kollektive forhandlinger (nr. 154)
27. juni 1989	Konvensjon om urbefolkning og stammefolk i selvstendige stater (nr. 169)

17. juni 1999 Konvensjon om de verste former for barnearbeid (nr. 182)

1.3 Regionale konvensjoner

4. november 1950	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon)
20. mars 1952	Protokoll til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende rettigheter
18. oktober 1961	Den europeiske sosialpakt
16. september 1963	Protokoll nr. 4 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av Konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til Konvensjonen
25. januar 1974	Europeisk konvensjon om ikke-anvendelse av foreldelsesfrister for forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser
15. oktober 1975	Europeisk konvensjon om rettsstillingen for barn født utenfor ekteskap
24. november 1977	Europeisk konvensjon om fremmedarbeidernes rettslige stilling
28. januar 1981	Konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger
28. april 1983	Protokoll nr. 6 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter om opphevelse av dødsstraff
22. november 1984	Protokoll nr. 7 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter
26. november 1987	Europeisk konvensjon om forebyggelse av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Den europeiske torturkonvensjon)
5. mai 1988	Tilleggsprotokoll til Den europeiske sosialpakt
21. oktober 1991	Endringsprotokoll til Den europeiske sosialpakt (Endringsprotokollen er ikke i kraft)
5. november 1992	Den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk

4. november 1993	Protokoll nr. 1 til Den europeiske konvensjon om forebyggelse av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Protokollen er ikke i kraft)
4. november 1993	Protokoll nr. 2 til Den europeiske konvensjon om forebyggelse av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Protokollen er ikke i kraft)
11. mai 1994	Protokoll nr. 11 til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, med endring av kontrollsystemet som er opprettet i Konvensjonen
1. februar 1995	Rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter
9. november 1995	Tilleggsprotokoll til Den europeiske sosialpakt som fastsetter et system for kollektive klager
25. januar 1996	Europeisk konvensjon om utøvelse av barns rettigheter
3. mai 1996	Den reviderte europeiske sosialpakt
4. april 1997	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og menneskets verdighet i forbindelse med anvendelsen av biologi og medisin: Konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin.

Vedlegg 2**Menneskerettighetskonvensjoner der Norge har
tatt reservasjoner**

Uoffisielle norske oversettelser:

**2.1 Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle
rettigheter av 16. desember 1966**

Artikkel 8(1)(d):

«Konvensjonspartene forplikter seg til å sikre: (d) Rett til å streike, forutsatt at streikeretten blir utøvet i samsvar med lovene i det enkelte land.»

Reservasjon:

Norge har tatt følgende forbehold til artikkel 8 nr. 1(d): «Norge tar forbehold til artikkel 8 nr. 1 (d) i den utstrekning at den eksisterende norske praksis å henvise arbeidskonflikter til lønnsnemnd (en permanent treparts voldgiftskommisjon som behandler lønsspørsmålet) ved særlig lovs vedtak for den enkelte konflikt ikke skal bli ansett uforenlig med streikeretten idet denne rett er fullt anerkjent i Norge.»

**2.2 Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter av
16. desember 1966**

Artikkel 10(2)(b):

«Unge personer som det er reist tiltale mot, skal holdes adskilt fra voksne, og deres sak skal avgjøres så raskt som mulig.»

Artikkel 10(3):

«I straffesystemet skal det inngå en behandling av fangene som har til hovedformål å forbedre dem og bringe dem tilbake til samfunnet. Unge lovovertredere skal holdes adskilt fra voksne, og skal gis en behandling som er avpasset deres alder og rettsstilling.»

Reservasjon:

Norge har tatt følgende forbehold til artikkel 10 nr. 2 (b) og nr. 3: «Norge tar forbehold til artikkel 10 nr. 2 (b) og nr. 3, med hensyn til plikten til å holde siktede mindreårige personer og mindreårige domfelte adskilt fra voksne.»

Artikkel 14(5):

«Enhver som er domfelt for en forbrytelse, skal ha rett til å få domfellelsen og straffutmålingen overprøvet av en høyere instans i overensstemmelse med lov.»

Erklæring:

Norge har avgitt erklæring om at etter gjennomføringen av to-instansreformen skal Norges forbehold til artikkel 14 nr. 5 bare gjelde i følgende tilfeller (uoffisiell oversettelse):

- Riksrett. I henhold til § 86 i den norske Grunnloven skal en særskilt domstol kalles sammen i straffesaker mot medlemmer av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett, uten rett til anke.
- Domfellelse av en ankedomstol. I saker der tiltalte er blitt frikjent i første instans, men domfelt av ankedomstolen, kan domfellelsen ikke ankes på grunnlag av feil ved bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Hvis ankedomstolen som domfeller tiltalte er Høyesterett, kan domfellelsen ikke ankes overhodet.»

Artikkel 14(7):

«Ingen skal kunne tiltales eller straffes på ny for en lovovertrедelse som han allerede er blitt endelig dømt eller frifunnet for i overensstemmelse med loven og rettergangsordningen i det enkelte land.»

Reservasjon til artikkel 14(7) i sin helhet.

Artikkel 20(1):

«Enhver krigspropaganda skal forbys ved lov.»

Reservasjon til artikkel 20(1) i sin helhet.

2.3 Valgfri protokoll til Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966

Artikkel 5(2):

«Komiteen skal ikke kunne prøve en henvendelse fra en klager før den har forsikret seg om at:

- (a) samme sak ikke er gjenstand for annen internasjonal undersøkelse eller bileggelse;
- (b) klageren har uttømt alle tilgjengelige innenlandske rettsmidler. Dette gjelder likevel ikke når anvendelsen av rettsmidler tar urimelig lang tid.»

Reservasjon:

Norge har tatt følgende forbehold til artikkel 5 nr. 2: «Norge tar forbehold til artikkel 5 nr. 2 idet Komiteen ikke skal ha kompetanse til å behandle en henvendelse fra en enkeltperson dersom samme sak

allerede har vært til undersøkelse under en annen form for internasjonal undersøkelse eller bileggelse.»

2.4 Den europeiske sosialpakt av 18. oktober 1961

Norge har ikke påtatt seg forpliktelser etter følgende artikler:

Artikkel 7(1), (4) og (9):

«Med sikte på en effektiv gjennomføring av retten for barn og ungdom til vern, forplikter de kontraherende parter seg til:

Å fastsette at minstealderen for sysselsetting skal være 15 år, med unntak for barn sysselsatt med lettere arbeid som er nærmere fastsatt, og som ikke kan skade deres helse, moral eller utdanning;

(4) Å fastsette at arbeidstiden for personer under 16 år skal være avgrenset under hensyn til deres utvikling og særlig til deres behov for yrkesopplæring;

(9) Å fastsette at personer under 18 år, sysselsatt i slike yrker som er nærmere bestemt i lov eller forskrifter, skal ha regelmessig legekontroll.»

Artikkel 8:

«Med sikte på en effektiv gjennomføring av kvinnelige arbeidstakers rett til vern forplikter de kontraherende parter seg til:

(1) Å sørge for at kvinner kan ta permisjon før og etter fødsel i til sammen minst 12 uker, enten ved permisjon med lønn, ved tilstrekkelig sosial trygd eller ved stønad av offentlige midler;

(2) Å anse for ulovlig av en arbeidsgiver å si opp en kvinne som er permittert på grunn av fødsel, eller å si henne opp på en slik tid at oppsigelsesfristen ville løpe ut under permisjonen;

(3) Å fastsette at mødre som ammer sine barn, skal ha rett til den tilstrekkelige tid til diegiving;

a) Å regulere sysselsettingen av kvinner i nattarbeid i industrien;

b) Å forby å sysselsette kvinner i gruver under dagen og når det måtte finnes nødvendig, i alt annet arbeid som ikke høver for dem på grunn av at det er farlig, helseskadelig eller særlig anstrengende.»

Artikkel 18:

«Med sikte på en effektiv gjennomføring av retten til å drive økonomisk virksomhet på territoriet til enhver annen kontraherende part forplikter de kontraherende parter seg til:

(1) Å gjennomføre gjeldende regler på en liberal måte;

(2) Å forenkle gjeldende formaliteter og redusere eller avskaffe avgifter pålagt utenlandske arbeidstakere eller deres arbeidsgivere;

(3) Å liberalisere enkeltvis eller i sin helhet de regler som gjelder for sysselsetting av utenlandske arbeidstakere, og anerkjenne

enhver borgers rett til å forlate landet for å drive økonomisk virksomhet på territoriet til de andre kontraherende parter.»

Artikkel 19(8):

«Med sikte på å gjennomføre en effektiv rett for arbeidstakere og deres familier som flytter fra ett land til et annet til vern og hjelp på territoriet til enhver annen kontraherende part forplikter de kontraherende parter seg til:

(8) Å sørge for at arbeidstakere, som lovlig oppholder seg på deres territorium, ikke utvises med mindre de setter den nasjonale sikkerhet i fare eller forgår seg mot offentlige interesser eller moralen.»

Artikkel 12(4):

«Med sikte på en effektiv gjennomføring av retten til sosial trygghet forplikter de kontraherende parter seg til:

å treffe tiltak, ved dertil egnede bilaterale eller multilaterale avtaler eller på annen måte, og på de vilkår som er fastsatt i slike avtaler, for å sikre:

a) borgere fra andre kontraherende parter samme behandling som egne

borgere når det gjelder retten til sosial trygd, herunder retten til å beholde ytelser etter trygdelovgivningen, uansett i hvilken utstrekning de trygdede flytter fra én kontraherende parts territorium til en annen kontraherende parts territorium,

b) at retten til sosial trygd blir tilstått, opprettholdt og tilstått på nytt ved slike midler som sammenlegging av trygde- og sysselsettingsperioder som er opptjent i samsvar med hver kontraherende parts lovgivning.»

Reservasjon:

«Forpliktelsen etter Paktens artikkel 12 nr. 4 skal undergis den reservasjon at Norge med hensyn til denne bestemmelsen skal ha adgang til i de nevnte bilaterale og multilaterale avtaler, å fastsette som vilkår for å sikre likebehandling at utenlandske sjømenn skal være bosatt i det land hvor skipet er hjemmehørende.»

Videre har Norge følgende reservasjon:

«I samsvar med Paktens artikkel 34 erklæres det videre at det norske hovedlandet som Pakten skal få anvendelse på skal være Kongeriket Norges territorium, med unntak av Svalbard (Spitsbergen) og Jan Mayen. Pakten skal ikke få anvendelse på de norske bilandene.»

**2.5 Europeisk konvensjon om fremmedarbeidernes rettslige stilling
av 24. november 1977**

Artikkel 11(1):

«Fremmedarbeidernes status skal ikke være til hinder for innkreving av skyldig underholdsbidrag til personer i opprinnelsesstaten overfor hvem de har underholdsplikt på grunn av familieforhold, foreldreforhold, ekteskap eller slektskap, herunder underholdsplikt overfor et barn født utenfor ekteskap.»

Reservasjon:

«I samsvar med artikkel 36 forbeholder den norske regjering seg retten til ikke å anerkjenne eller tvangsfullbyrde, i henhold til artikkel 11 nr. 1, avgjørelser eller avtaler om underholdsplikt mellom slektninger i sidelinje eller mellom besvogrede.»

Artikkel 12(2):

«Enhver stat kan til enhver tid sende Generalsekretæren i Europarådet en erklæring som skal tre i kraft 1 måned etter den dato den er mottatt, hvor gjenforening av familien som nevnt i nr.1 gjøres videre avhengig av at fremmedarbeideren er i besittelse av til enhver tid tilstrekkelige midler for å dekke familiens behov.»

Erklæring:

«I samsvar med artikkel 12 nr. 2 erklærer den norske regjering at familiegjenforening som nevnt i artikkel 12 nr. 1 gjøres videre avhengig av at fremmedarbeideren til enhver tid er i besittelse av tilstrekkelige midler for å dekke familiens behov.»

2.6 Tilleggsprotokoll til Den europeiske sosialpakt av 5. mai 1988

Reservasjon:

«Protokollen får ikke anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene.»

Vedlegg 3
Ordforklaringer og forkortelser

ASEAN	Sammenslutningen av sørøstasiatiske stater
CGIAR	Den konsultative gruppen for internasjonal landbruksforskning
DAC	OECDs komité for utviklingshjelp
ECOSOC	FNs økonomiske og sosiale råd
ESCAP	FNs økonomiske og sosiale kommisjon for Asia og Stillehavsområdet
FAFO	Fagbevegelsens senter for forskning og dokumentasjon
FAO	FNs organisasjon for ernæring og landbruk
GIEK	Garanti-Instituttet for Eksportkreditt
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
IFAD	Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
IMR	Institutt for menneskerettigheter
IPPF	Den internasjonale føderasjon for familieplanlegging
IRKK	Den internasjonale Røde Kors-komiteen
KOMPakt	Det konsultative organet for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet
NGO	Frivillig/Ikke-statlig organisasjon
NORAD	Direktoratet for Utviklingshjelp
NORDEM	Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter
NORFUND	Statens investeringsfond for næringslivsvirksomhet i utlandet
NOU	Norges offentlige utredninger
NUFU	Det norske universitetsrådets utvalg for utviklingsrelatert forskning og utdanning
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OAS	Organisasjonen av amerikanske stater
OAU	Organisasjonen for afrikansk enhet
ODIHR	OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OHCHR	Kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
UDI	Utlendingsdirektoratet
UNDAF	Ramme for koordinering av FNs utviklingsarbeidet
UNDP	FNs utviklingsprogram
UNESCO	FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur
UNFPA	FNs befolkningsfond
UNHCHR	FNs høykommissær for menneskerettigheter
UNHCR	FNs høykommissær for flyktninger

UNICEF	FNs barnefond
WFP	Verdens matvareprogram
WHO	Verdens helseorganisasjon
WTO	Verdens handelsorganisasjon

