



Rapport



Justis- og  
beredskapsdepartementet

# Departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter som berører nasjonal rett og politikk

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>3</b>
1.1	Sammendrag og anbefalinger	3
1.2	Mandat	5
1.3	Oppdragsforståelse	7
1.4	Arbeidsformer og metodebruk	9
<b>2</b>	<b>Grunntrekk som tilsier særskilt oppmerksomhet</b>	<b>11</b>
2.1	Formålet med kapittelet	11
2.2	Et vidtrekkende menneskerettighetsbegrep	12
2.2.1	Begrepet 'internasjonale menneskerettigheter'	12
2.2.2	Rettslig bindende menneskerettigheter	13
2.2.3	Menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende	14
2.2.4	Et begrep uten klare konturer	16
2.3	Menneskerettighetenes særlige kraft: Kombinasjonen av flere grunntrekk	17
2.3.1	Overordnet karakter	17
2.3.2	Dynamisk preg	18
2.3.3	Koordinerende trekk	19
2.3.4	Virkemiddel i norsk utenrikspolitikk	22
2.3.5	Rettsmetodiske faktorer	22
2.4	Staten som «pliktsubjekt» og regjeringens særstilling	25
2.5	Hva må myndighetene gjøre for å ivareta internasjonale menneskerettigheter?	28
2.5.1	Rettighetene innebærer forpliktelser for myndighetene: Ulike typer plikter	28
2.5.2	Risikomomenter ved over- og underoppfyllelse	29
2.5.3	Håndtering av risiko gjennom begrunnede og offentlig tilgjengelige avveininger	31
<b>3</b>	<b>Retningslinjer for departementsfellesskapets arbeid</b>	<b>33</b>
3.1	Innledning	33
3.2	Sektorprinsippet som norm for regjeringens arbeid	33
3.3	Regjeringsinterne retningslinjer	35
3.3.1	Utredningsinstruksen med veiledende retningslinjer	35
3.3.2	Justisdepartementets veileder <i>Lovteknikk og lovforberedelse</i>	38
3.3.3	Andre sentrale retningslinjer	39
3.3.4	Særlig om retningslinjene for <i>menneskerettslig utvalg (2023)</i>	41
3.3.5	Andre nasjonale føringer og forventninger	42
3.4	Internasjonale forpliktelser og retningslinjer	44
3.4.1	Konvensjonene stiller ikke detaljerte rettslige krav	44
3.4.2	Europarådets ministerkomité's rekommandasjon Rec(2004) 5	44
3.4.3	Europarådets ministerkomité's anbefalinger om oppfølging av dommer og forlik	46
3.4.4	Andre anbefalinger fra internasjonale overvåkinsorganer	48
<b>4</b>	<b>Komparative linjer</b>	<b>51</b>
4.1	Innledning	51
4.2	Danmark	52
4.3	Sverige	54
4.4	Finland	56
<b>5</b>	<b>Departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter: Typesituasjoner</b>	<b>57</b>
5.1	Innledning	57
5.2	Deltakelse i mellomstatlige fora	57
5.3	Normutvikling i overvåkinsorganene	60

5.4	Kontakt med overvåkingsorganene om norske forhold .....	61
5.5	Staten som part i klagesaker for overvåkingsorganene .....	63
5.6	Lovarbeid .....	64
5.7	Arbeid med stortingsmeldinger .....	65
5.8	Oppfølging overfor Stortinget: Særlig om spørsmålsordningene .....	66
5.9	Staten som part i rettssaker for norske domstoler .....	67
5.10	Tolkningsuttalelser, betenkninger mv. ....	68
<b>6</b>	<b>Vurderinger og anbefalinger .....</b>	<b>69</b>
6.1	Innledning .....	69
6.2	Forvaltningsinternt arbeid med sektorprinsippets utfordringer .....	70
6.3	Leders prioriteringer .....	74
6.4	Ressurssituasjonen: Personell, tid og reisekostnader .....	75
6.5	Ansvar og koordinering .....	77
6.5.1	Statsrapporter og landbesøk .....	77
6.5.2	Lovgivningsarbeid .....	78
6.5.3	Utvikling av nye normer som ikke er rettslig bindende .....	80
6.5.4	Arbeid i internasjonale fora .....	81
6.5.5	Anbefalinger .....	81
6.6	Rutinebeskrivelser og informasjonstilgang .....	82
6.7	Kompetanse om internasjonale menneskerettigheter .....	86
<b>7</b>	<b>Vedlegg .....</b>	<b>89</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Sammendrag og anbefalinger

Utredningen er resultat av et FoU-prosjekt finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet har vært å styrke kunnskapsgrunnlaget for hvordan departementsfellesskapet arbeider med spørsmål om internasjonale menneskerettigheter med betydning for norsk rett og politikk, og gjennom dette danne grunnlag for en mer helhetlig strategi for slikt arbeid.

Mangler i kunnskap og samlet strategi gir dobbelt risiko for feilvurderinger av hvilke krav internasjonale menneskerettigheter stiller til norske myndigheter. På den ene siden kan aspekter av menneskerettighetsforpliktelser overses eller undervurderes og dermed sette staten i en rettslig ansvarsposisjon eller regjeringen i politisk ansvar vis-a-vis Stortinget. På den andre siden kan mangler i kunnskap og strategi innebære at regjeringen bygger på at menneskerettighetene setter snevrere rammer for myndighetsutøvelse enn hva normene gir rom for.

Utredningen tegner i kapittel 2 et bilde av internasjonale menneskerettigheter som et vidtrekkende sett av rettslige og politiske normer, institusjoner og prosesser. Utredningen beskriver særtrekk ved internasjonale menneskerettigheter som gjør dem til et kraftfullt fenomen som øver varig innflytelse på nasjonal politikk og norsk rett.

Arbeidet med internasjonale menneskerettigheter i departementsfellesskapet skjer på grunnlag av flere sett av retningslinjer. De er omtalt i kapittel 3. Sektorprinsippet står sentralt. Utredningen omtaler også regjeringsinterne og eksterne krav og forventninger til regjeringens og departementenes arbeid, herunder føringer fra de internasjonale menneskerettighetssystemene. Et nordisk utsyn gis i kapittel 4.

I kapittel 5 tar utredningen for seg måter departementsfellesskapet eksponeres for internasjonale menneskerettigheter på, med utgangspunkt i perioden 2021-2022. Det gis en beskrivelse av typesituasjoner og hvordan arbeidet i regjeringsapparatet i hovedsak synes å skje i situasjonene. Oversikten er ikke uttømmende.

Kapittel 6 består av vurderinger og anbefalinger. Utredningen er basert på intervjuer med et større antall ansatte i departementsfellesskapet i tillegg til dokumentkilder. Den peker på hvor arbeidet synes å fungere godt og situasjoner der arbeidet har forbedringspotensial.

## Utredningen legger til grunn at det er rom for forbedring særlig på følgende områder, som dels henger sammen:

- Departementsfellesskapet har for få ressurser, både i personell, tid og penger.
- Det er varierende grad av bevissthet om ansvarsforhold, om behovet for koordinering på tvers av departementer og på regjeringsnivå, og på enkelte områder om behovet for politisk forankring på et tilstrekkelig tidlig stadium.
- Arbeidet med internasjonale menneskerettigheter i fremstår reaktivt mer enn proaktivt, med den følge at definisjonsmakt for det tillatte overlates til andre.
- Det er lite informasjon tilgjengelig i departementsfellesskapet om arbeidet med internasjonale menneskerettigheter, og det er få rutinebeskrivelser for slikt arbeid.
- Det er behov for styrking av kompetanse om internasjonale menneskerettigheter, særlig når det gjelder risikoaspektene ved over- og underoppfyllelse.

## Utredningen foreslår konkrete tiltak for å møte utfordringene. De kan sammenfattes slik:

- Styrke det proaktive arbeidet med internasjonale menneskerettigheter.
- Øke antall relevante stillingshjemler i departementer som i størst grad er eksponert for internasjonale menneskerettigheter med betydning for nasjonale forhold og sørge for at sentrale enheter er tilstrekkelig bemannet med ressurspersoner.
- Styrke budsjetter for departementsansattes deltakelse i relevante internasjonale fora.
- Vurdere konsentrasjon av funksjonene for koordinering av periodisk rapportering og landbesøk.
- Utvikle nye rutinebeskrivelser og retningslinjer for arbeidet med internasjonale menneskerettigheter, herunder:
  - Generelt styrke omtalen av forholdet til internasjonale menneskerettigheter i *utredningsinstruksen* og *utredningsinstruksens veileder* og i *Lovteknikk og lovforberedelse*.
  - Rutiner for å sikre at departementsmerknader om internasjonale menneskerettigheter under lovarbeidet blir hensyntatt.
  - Rutiner for arbeid med utvikling av nye internasjonale menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende.
  - Rutiner for deltakelse i internasjonale fora.
- Styrke arbeidet med å begrunne lovgivervalg i møtet med internasjonale menneskerettigheter.

- Etablere mekanisme for systematisk å følge utviklingen i de internasjonale menneskerettighetssystemene.
- Evaluere arbeidet i og mandatet til menneskerettslig utvalg.
- Utarbeide oversikter over ansvarsområder og oppgaver på departements-, avdelings-, seksjons- og personnivå som er tilgjengelige internt i departementsfellesskapet.
- Utvikle kurs i internasjonale menneskerettigheter for departementsfellesskapet og utvikle felles faglige fora for informasjonsdeling og diskusjon om internasjonale menneskerettigheters utfordringer for nasjonale forhold.

Utredningsarbeidet er gjennomført av Marius Emberland, som har vært ansatt som utredningsleder med Justis- og beredskapsdepartementet som arbeidsplass.

Arbeidet ble sluttført 21. juni 2024.

---

## 1.2 Mandat

Formålet med prosjektet er som følger:

*«Formålet er å styrke kunnskapsgrunnlaget når det gjelder hvordan ulike departementer og regjeringen arbeider med en rekke forskjellige menneskerettslige spørsmål og gi grunnlaget for en mer helhetlig strategi i dette arbeidet.*

*Manglende kunnskap og samlet strategi gir en dobbelt risiko ved at norske myndigheter feilvurderer hvilke krav de internasjonale menneskerettighetene stiller til politikk- og regelutvikling og til beslutninger i enkeltsaker. Dels er det fare for at regjeringen og sentralforvaltningen overser aspekter av menneskerettslige forpliktelser på en måte som kan skape folkerettsstrid. Dels er det fare for overoppfyllelse av menneskerettighetskrav, i den tro at menneskerettighetene setter snevrere rammer for myndighetene enn det normene gir rom for. Dette kan få varige virkninger for lovgivers og forvaltningens spillerom.»*

Prosjektets bakgrunn og nærmere mandat er omtalt slik:

«JD, og særlig LOV, har et særlig ansvar når det gjelder internasjonale menneskerettigheter. I tillegg til ansvaret for menneskerettsloven, skal vi bistå departementene og regjeringen med å sikre at de gjør gode, menneskerettslige vurderinger, bl.a. i lovarbeider. Det er prioriterte spørsmål som både er rettslig og politisk svært viktige. Også flere andre avdelinger i departementet har ansvar for områder som reiser en rekke viktige, og ofte komplekse, menneskerettslige spørsmål. LOV har videre ansvar for forhandlinger om nye anbefalinger og nytt regelverk, særlig i tiknytning til Europarådet.

Inntrykket er at det mangler en helhetlig tilnærming til arbeidet med menneskerettslige spørsmål i departementsfellesskapet. Det gjelder både ulike departementers arbeid med lovgivning mv. på sine områder, og – ikke minst – når det gjelder arbeidet under internasjonale organer der det ikke er noen faste systemer for koordinering og klarering av synspunkter og posisjoner. Det synes i en god del saker å være slik at eksempelvis regelarbeider har kommet så langt før de løftes til regjeringens bord at det i alle fall politisk er vanskelig å endre den kursen som er satt.

Manglende kunnskap og samlet strategi gir en dobbelt risiko ved at norske myndigheter feilvurderer hvilke krav de internasjonale menneskerettighetene stiller til politikk- og regelutvikling og til beslutninger i enkeltsaker. Dels er det fare for at regjeringen og sentralforvaltningen overser aspekter av menneskerettslige forpliktelser på en måte som kan skape folkerettsstrid. Dels er det fare for overoppyllelse av menneskerettighetskrav, i den tro at menneskerettighetene setter snevrere rammer for myndighetene enn det normene gir rom for. Dette kan få varige virkninger for lovgivers og forvaltningens spillerom.

Dette er spørsmål som er politisk viktige og som det har vært stort fokus på det siste, bl.a. i departementsrådskollegiet og på SMK. Det er en rekke ulike faktorer som har medført at disse spørsmålene både er vanskeligere og viktigere enn de har vært til nå.

Det foreligger imidlertid lite eller ingen ekstern forskning om disse utfordringene. Det er heller ikke foretatt noen samlet analyse praksis og erfaringer. Det mangler dermed egnet kunnskap om hvorvidt utviklingen håndteres på en hensiktsmessig måte, dvs. både slik at staten opptrer i samsvar med sine folkerettslige forpliktelser til enhver tid og slik at statens suverenitetsinteresser legitimt blir ivaretatt innenfor de menneskerettslige rammene. LOV mener kunnskapsgrunnlaget bør styrkes, slik at regjeringen kan respondere bedre og mer samlet på utfordringene og utviklingen på en informert måte. Dette bør skje i form av et eget utredningsarbeid, men er noe LOV ikke har kapasitet til å gjennomføre på egen hånd. Lovavdelingen påtar seg imidlertid å fasilitere prosjektet det nå søkes midler til.

LOV mener det er nødvendig å gjennomføre et utredningsarbeid tilsvarende minst ett årsverk.

*Arbeidet skal identifisere hovedtrekkene i utviklingen beskrevet over, både når det gjelder arbeid med menneskerettigheter i nasjonale prosesser (lovgivning, vedtak mv.) og i internasjonale prosesser (utarbeidelse av rekommandasjoner, traktater mv.). Dette bør gjelde både arbeid i Justis- og beredskapsdepartementer og i andre utvalgte departementer. Utredningen skal kartlegge hvordan arbeidet i regjeringen og sentralforvaltningen foregår i dag i forhold til de internasjonale menneskerettighetssystemene som har berøringspunkter med norske samfunnsspørsmål. Utredningen skal også identifisere de viktigste rettslige markørene i grensdragningen mellom det som er rettslig påkrevd som følge av internasjonale menneskerettigheter og der menneskerettighetene i stedet gir handlingsrom for myndighetene. Utredningen skal innhente informasjon og nyttiggjøre seg av erfaringer med hvordan andre sammenlignbare staters myndigheter håndterer tilsvarende utfordringer. Endelig skal utredningen foreslå tiltak som kan styrke regjeringens og sentralforvaltningens samlede håndtering av den økte eksponeringen for internasjonale menneskerettigheter.»*

Dette gir en dekkende sammenfatning av rammene og har vært førende for gjennomføringen.

### **1.3 Oppdragsforståelse**

Det er hensiktsmessig med noen presiseringer av oppdraget.

Utredningen har sett hen til arbeid på *departements-* og *regjeringsnivå*, ikke også underliggende etaters arbeid. En stor del av den utøvende makts forhold til internasjonale menneskerettigheter skjer på etatsnivå. For store sektorer som politi- og påtalemyndighet, kriminalomsorg, utdanning og helsevesen vil viktige menneskerettslige utfordringer håndteres av etatene og direktoratene. I andre tilfeller er egne overvåkingsfunksjoner lagt til underliggende organer. Likestillings- og diskrimineringsombudet har for eksempel i oppdrag å sørge for at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med statens forpliktelser etter FNs kvinnekonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Utredningen dreier seg om departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettighetsspørsmål som har «*berøringspunkter med norske samfunnsspørsmål*». I dette ligger både rettslige og politiske nasjonale spørsmål. Den *rettslige dimensjonen* er særskilt fremhevet i mandatet. Utredningen er rettet mot regjeringsapparatets arbeid med internasjonale menneskerettighet som er rettslig bindende. Den tar også for seg arbeid med ikke rettslig bindende menneskerettigheter der de har evne til å påvirke innholdet i rettsreglene. I «*berøringspunkter med norske samfunnsspørsmål*» ligger en avgrensning mot regjeringens arbeid med menneskerettighetsspørsmål i andre land og på mellomstatlig nivå



der interne norske forhold ikke berøres. Utenrikspolitisk motivert arbeid med menneskerettighetsspørsmål kan imidlertid også få betydning for nasjonal rett og politikktutforming.

Utredningen ser på arbeid i «*Justis- og beredskapsdepartementet og i andre utvalgte departementer*». Det ligger en naturlig innretning mot Justis- og beredskapsdepartementet gitt prosjektsted og finansiering. Dette departementets behov for oversikt over og refleksjoner rundt eget menneskerettighetsarbeid i møte med regjeringsapparatet ellers, står derfor i sentrum. Hele regjeringen og alle departementer eksponeres jevnlig for internasjonale menneskerettigheter og deres mulige påvirkning av nasjonal rett og politikk. Innenfor rammene av prosjektet har det ikke vært mulig å foreta en kartlegging av det totale arbeidet i departementsfellesskapet. Det har vært nødvendig å søke å begrense oppmerksomheten til *utvalgte departementer*.

Utredningen har tatt utgangspunkt i de departementer som iht. arbeidsfordelingen innad i regjeringen har *særskilt ansvar* for å ha kontakt med og være bindeleddet til de internasjonale menneskerettighetssystemene. En viktig del av utredningens mandat gjelder koordinering i regjeringsapparatet. Det har derfor verdi å rette hoveddelen av oppmerksomheten inn mot departementer som er tillagt funksjoner som bindeledd mellom norske styresmakter på den ene siden og de internasjonale menneskerettighetssystemene på den andre. I alfabetisk rekkefølge gjelder dette følgende departementer:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Kommunal- og distriktsdepartementet
- Kultur- og likestillingsdepartementet
- Utenriksdepartementet

Vedlegg 1 gir en oversikt over de mest sentrale internasjonale systemene og hvilke deler av departementsfellesskapet som synes å ha særlige funksjoner i forhold til dem. Oversikten ikke er uttømmende.

Det ligger i menneskerettighetenes natur at de er sektorovergripende; alle departementer og hele regjeringen berøres av internasjonale menneskerettigheter. Sektorprinsippet som ligger til grunn for arbeids- og ansvarsfordelingen mellom statsrådene og deres respektive departementer, praktiseres langs andre linjer enn hvilket departement som har særskilt ansvar for kontakten med internasjonale systemer. Derfor har også andre departementer enn de nevnt over ansvar for menneskerettighetsspørsmål. Tre eksempler kan tjene til illustrasjon på kompleksiteten i arbeidsfordelingen:

*Justis- og beredskapsdepartementet* har ansvar for Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, som bl.a. stiller krav til utformingen av systemer for forvaltningssanksjoner. Mange sanksjoner er hjemlet i lover som hører under andre departementer, for eksempel Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. For å få overblikk over regjeringsapparatets bevissthet omkring menneskerettslige krav til slike sanksjoner, er det strengt tatt nødvendig å inkludere alle departementer med ansvar for lover som hjemler forvaltningssanksjoner – og det er mest sannsynlig alle.

*Helse- og omsorgsdepartementet* er sentralt i arbeidet med FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne fordi departementet har ansvar for mange av de lover hvor konvensjonen særlig får betydning. Kultur- og likestillingsdepartementet har på sin side særlig ansvar for konvensjonen innad i regjeringen. Samtidig reiser konvensjonen lovtekniske og andre spørsmål som hører hjemme hos Justis- og beredskapsdepartementet.

*Kommunal- og distriksdepartementet* har et særlig ansvar for samiske spørsmål, også menneskerettighetsaspektene. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 – som er en sentral bestemmelse om urfolks rettigheter – hører imidlertid under Justis- og beredskapsdepartementet fordi konvensjonen ligger under dette departementets ansvar. Samtidig må for eksempel Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet og Energidepartementet regelmessig forholde seg til menneskerettslige urfolksspørsmål innenfor sine ansvarsområder når politikk og lovgivning skal settes ut i live.

Utredningen har som følge av slike utfordringer et pragmatisk forhold til hvilke departementer som anses særlig sentrale for utredningen.

Utredningen har også tatt for seg Statsministerens kontor og regjeringsadvokaten. Statsministerens kontor har en overordnet og koordinerende funksjon, også på menneskerettighetsfeltet. Regjeringsadvokaten, som hører under Statsministerens kontor, er regjeringens prosessfullmektig for nasjonale og internasjonale rettsprosesser på menneskerettighetsområdet, og driver utstrakt rådgivning for departementene i menneskerettighetsspørsmål. I rettsaker for norske domstoler eksponeres regjeringsadvokaten jevnlig for spørsmålet om internasjonale menneskerettigheters mulighet for påvirkning av nasjonal rett og politikk.

## **1.4 Arbeidsformer og metodebruk**

Utredningen er foretatt innenfor rammene av et FoU-prosjekt finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidet er i hovedsak gjennomført i perioden fra og med 1. september 2022 til og med 31. desember 2023. Utreder har hatt uformell tilknytning til

Lovavdelingen og kontorplass der. Ekspedisjonssjef Ketil Bøe Moen, Lovavdelingen har vært kontaktperson mellom utreder og departementet.

Flere metoder er tatt i bruk. I arbeidet med å identifisere hovedtrekkene i departementsfellesskapets eksponering for internasjonale menneskerettigheter, har utreder tatt utgangspunkt i *søk i Justis- og beredskapsdepartementets saksbehandlingssystem Websak for årene 2021-2022*, og med særlig blikk for Lovavdelingens saker. Lovavdelingen vil av ulike grunner regelmessig bli involvert i spørsmål av den art utredningen dreier seg om, både i arbeid initiert av Lovavdelingen selv og i arbeid opp mot andre avdelinger i Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer. Perioden 2021-2022 er valgt av kapasitetsgrunner, men også for å holde utenfor året 2020, da koronapandemien bød på særskilte utfordringer for regjeringsapparatet. Avgrensningen i tid har ikke vært praktisert så strengt at det har stått i veien for innhenting av nødvendig kunnskap.

Utredningen har gjennomgått dokumenter uavhengig av søk i Websak. Utreder har foretatt *søk i åpne kilder* som nettstedet regjeringen.no og stortinget.no, men også kildesøk i Lovdata.no og de internasjonale menneskerettighetssystemenes nettsteder. Gjennomgangen har vært nødvendig for å få oversikt over ansvarsfordeling departementene mellom, for å få supplert informasjon om arbeidsmetoder i de internasjonale systemene og for å kartlegge ulike aspekter av menneskerettighetenes påvirkning av nasjonale forhold.

Utreder har *gjennomført dybdeintervjuer/samtaler* med 54 ansatte i departementsfellesskapet. Av disse har 19 lederfunksjoner på ulike nivåer. Intervjuobjektene omtales i det følgende som informanter. Intervjuene har i all hovedsak vært gjennomført på tomannshånd. I noen tilfeller har det av praktiske årsaker vært gjennomført samtaler med flere ansatte samtidig. I to tilfeller har samtalen foregått i møter med seksjoner. Utreder sendte i forkant en intervjuguide med spørsmålsliste til de aktuelle personene. Intervjuene/samtalene har vært gjennomført med dem som utgangspunkt, men det har vært rom for å ta opp andre spørsmål og temaer. Utreder har tatt løpende notater. Informantene ble i forkant opplyst om at alt som ble uttalt i møtene var konfidensielt. Med dette menes at ingenting som ble berørt i møtene er gjengitt direkte eller på en identifiserbar måte i utredningen. Innholdet ble heller ikke formidlet i utrederens intervjuer/samtaler med andre. Der samtalene har foregått med flere personer samtidig, har utreder vist til muligheten for å ta kontakt i ettertid dersom det var ønskelig med individuelle suppleringer. Innholdet i intervjuene/samtalene er reflektert på aggregatnivå, og har vært vesentlig i kartleggingen av arbeidet og hvilke utfordringer embetsverket selv mener det står overfor. Intervjuguiden følger som vedlegg 2.

Utredningens punkt 2 om hvorfor internasjonale menneskerettigheter påkaller særskilt oppmerksomhet i departementsfellesskapet, bygger i det vesentlig på vitterlige kjensgjerninger om internasjonale menneskerettigheter og innsikter fra det som noe upresist kan omtales som rettsdogmatisk metode.

Det *komparative* aspektet ved utredningsarbeidet er dels gjennomført ved søk i åpne kilder og dels ved rettede spørsmål til de nordiske landenes justisdepartementer. Utreder har også hatt et møte med to ansatte i Europarådets menneskerettighetsdirektorat i Strasbourg. Formålet var blant annet å få nærmere informasjon om detaljene i Europarådets arbeid med «good» eller «best practices» for hvordan et myndighetsapparat bør arbeide med implementering av menneskerettigheter nasjonalt.

## **2 Grunntrekk som tilsier særskilt oppmerksomhet**

### **2.1 Formålet med kapittelet**

Kapittelet identifiserer noen grunntrekk ved internasjonale menneskerettigheter. Fremstillingen vil vise at 'internasjonale menneskerettigheter' dreier seg om et bredt spekter av rettigheter, plikter, institusjoner og systemer som legger varige begrensninger på norske myndigheters muligheter for styring og regulering av det norske samfunnet. Formålet er å vise hvorfor det enkelte departement, og departementsfellesskapet, viser og bør vise aktpågivenhet overfor internasjonale menneskerettigheter.

Grunnlaget for internasjonale menneskerettigheter som forstått her, ble lagt etter andre verdenskrig som svar på verdenskrigens massive overgrep. FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 er grunnsteinen for dagens normer og systemer. De er produkter av staters viljeserklæringer i mellomstatlig samarbeid, og Norge har vært en aktiv pådriver for dem i alle år. Det er svært gode grunner for aktivt å hegne om internasjonale menneskerettigheter. De er viktige i seg selv, som uttrykk for grunnleggende verdier som menneskelig integritet og rettssikkerhet, og de kan styrke demokratiet. Internasjonale menneskerettigheter tjener også sentrale funksjoner i mellomstatlig samarbeid og global utvikling. Erfaringer viser at internasjonale menneskerettigheter har styrket individenes stilling og rettssikkerheten i det norske samfunnet og bidratt til å synliggjøre og avklare grensene for legitim myndighetsadferd. Ideene som internasjonale menneskerettigheter gir uttrykk for, sammenfaller på mange måter med hvordan vi i dag definerer et godt samfunn og et sunt styresett. Dette er viktige aspekter av internasjonale menneskerettigheter og danner et fundament for utredningen. Mandatet viser til risikoen for at regjeringen overser aspekter av menneskerettighetene som kan skape folkerettsstrid. Det er i det norske samfunnets interesse at myndighetsapparatet er rustet til å ivareta internasjonale menneskerettigheter og aktivt følger opp de krav som normene og systemene stiller.

Internasjonale menneskerettigheter har egenskaper som gjør dem mer eller mindre frikoblede fra nasjonale lovgivende og utøvende myndigheters muligheter for påvirkning. Internasjonale menneskerettigheter er slik sett en motpol til myndighetsmakt og i seg selv en maktfaktor. Som annen makt fortjener internasjonale menneskerettigheter å bli vurdert med

kritiske øyne. De utvilsomt positive funksjonene er ikke til hinder for dette. Mandatet viser til risikoen for at norske myndigheter overoppfyller menneskerettighetskrav i den tro at de setter snevrere rammer enn normene gir uttrykk for, og at dette kan få varige virkninger for lovgivers og forvaltningens spillerom. Utredningen tar utgangspunkt i at internasjonale menneskerettigheter har drivere som etterlater nasjonale myndigheter på tilskuerplass i en grad som statene neppe så for seg da systemene ble opprettet. Spørsmålet for utredningen er hvordan departementsfellesskapet forholder seg til dette. Ved å sette søkelys på makten og dynamikken i internasjonale menneskerettigheter, kan utredningen synliggjøre sider ved departementsfellesskapets arbeid som ofte underkommuniseres.

Kapittelet er delt i fire: Punkt 2.2 forklarer begrepet 'internasjonale menneskerettigheter' som *et vidtrekkende fenomen* som dekker både materielle rettigheter og institusjonelle strukturer både med og uten rettslig bindende kraft. Punkt 2.3 beskriver sentrale egenskaper ved internasjonale menneskerettigheter som i kombinasjon gjør dem til et *kraftfullt fenomen* som tilsier oppmerksomhet fra offentlige myndigheter for å minimere risikoen for under- og overoppfyllelse. Punkt 2.4 forklarer *statens avgjørende rolle* som forpliktet av de internasjonale menneskerettighetene, og hvorfor *regjeringen* står i særstilling i forvaltningen av statens menneskerettighetsansvar. Punkt 2.5 beskriver *hva slags plikter* offentlige myndigheter – ved regjeringen – har som følge av internasjonale menneskerettigheter, og hvordan staten bør håndtere *grenseoppgangen* mellom det rettslig bindende og det politisk mulige.

## 2.2 Et vidtrekkende menneskerettighetsbegrep

### 2.2.1 Begrepet 'internasjonale menneskerettigheter'

Begrepet 'internasjonale menneskerettigheter' er ikke entydig. Her brukes det som samlebetegnelse på *rettighetene* som beskyttes av menneskerettighetsinstrumenter og de internasjonale *institusjonene* som er tilknyttet disse rettighetene.

Det er vanlig å se begrepet som en samlebetegnelse for *rettighetene* uttrykt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter vedtatt av FNs generalforsamling 10. desember 1948. Det er vanlig å karakterisere dem som rettigheter og friheter som «ethvert menneske har i kraft av å være menneske». <sup>1</sup> Dette underkommuniserer at flere av rettighetene etter sin art er anvendelige også for andre aktører enn individer som sådan. Mange rettergangsgarantier som anses som menneskerettigheter, vil i et nasjonalt rettssystem tilfalle

---

<sup>1</sup> Dette er den gjengse måten å ramme inn begrepet 'internasjonale menneskerettigheter' på, se tilsvarende for eksempel Vibeke Blaker Strand: «menneskerettigheter» i *Store norske leksikon* på snl.no (hentet 21. september 2023) (<https://snl.no/menneskerettigheter>).

alle aktører, også statens myndigheter. Vektleggingen av individene som rettighetssubjekter underspiller også det faktum at mange rettigheter i Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon også kan påberopes av organiserte former for privat virksomhet.

Det er mer treffende å forholde seg til rettighetene som er regulert i traktater og andre folkerettslige instrumenter som omtaler seg som menneskerettslige.<sup>2</sup> I den toneangivende diskursen er det vanlig å operere med tre hovedkategorier av rettigheter, også omtalt i form av tre generasjoner:

**Første generasjons menneskerettigheter:** Sivile og politiske rettigheter, som grunnleggende rettsstatlige garantier, politiske rettigheter og beskyttelsen av interesser som ligger nær individets personlige sfære.

**Andre generasjons menneskerettigheter:** Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som arbeidstakerrettigheter, rettigheter knyttet til velferdsytelser og rettigheter knyttet til kunst, kultur, mv.

**Tredje generasjons menneskerettigheter:** Rettigheter knyttet til miljøvern og klimaspørsmål. Sistnevnte gruppe fremgår ikke direkte av Verdenserklæringen og dagens internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Utredningen kommer tilbake til betydningen av slike og andre kategoriseringer.

Begrepet 'internasjonale menneskerettigheter' som brukt her omfatter ikke bare rettighetene, men også *institusjoner* med oppgaver i relasjon til dem. Ofte har de funksjoner for overvåking av statenes plikter til å respektere og sikre menneskerettighetene. Det kan også være tale om organer for mellomstatlig samhandling innenfor virkeområdet for den enkelte konvensjon. Institusjonelle strukturer kan også være etablert på siden av og utenfor den enkelte menneskerettighetskonvensjon, men likevel ha berøring med rettighetene i konvensjonene. Slike organer kan være forankret direkte i de grunnleggende instrumentene for organisasjonene som konvensjonene er utarbeidet innenfor, eller de kan være etablert i beslutninger fattet i organisasjonene. Til organene knytter det seg mekanismer og prosesser.

### **2.2.2 Rettslig bindende menneskerettigheter**

Utredningen retter seg i første rekke mot *rettslig bindende menneskerettigheter*. De er regulert i traktater som Norge har sluttet seg til innenfor rammene av mellomstatlige organisasjoner.

---

<sup>2</sup> Tilsvarende NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter* side 20 og Dok.nr.16 (2011-2012) side 26-27.

Konvensjonene er utarbeidet i regi av Europarådet, FN og FNs underorganisasjoner ILO og UNESCO.

Konvensjonene nevnt over er for alle praktiske formål de samme som Grunnloven § 92 omtaler som «menneskerettighetene slik de er nedfelt ... i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Noen av konvensjonene er ved lovvedtak gjort til en del av det norske rettssystemet, mens andre er bare folkerettslig bindende for Norge. En grovmasket oversikt over de mest sentrale konvensjonene er gitt i Dok. nr. 16 (2011-2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 5.3. En annen oversikt er gitt på Utenriksdepartementets nettsider, under overskriften *Internasjonale menneskerettighetssystemer og -konvensjoner* (sist oppdatert 6. mai 2021).<sup>3</sup> Se også oversikten i vedlegg 1.

I prinsippet kan rettslig bindende menneskerettigheter også følge av Norges deltakelse i andre internasjonale organisasjoner, herunder OSSE og OECD. For utredningens vedkommende er OSSEs arbeid ikke nærmere omtalt fordi arbeidet der vurderes å ha forholdsvis liten betydning for norske forhold i dag. OECD er tatt med på grunn av organisasjonens retningslinjer for flernasjonale selskaper og ansvarlig næringsliv, som har økende betydning for norske aktører.

### **2.2.3 Menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende**

Menneskerettigheter kan også være forankret i internasjonale instrumenter som *ikke er rettslig bindende*, men som har politiske eller andre funksjoner. Verdenserklæringen av 1948 er det mest fremtredende eksempelet på et ikke rettslig bindende sett av rettigheter. Den illustrerer samtidig at menneskerettighetsinstrumenter som ikke er rettslig bindende kan tjene som plattform for senere utvikling av rettslig forpliktende regelsett, og at ikke rettslig bindende normer kan ha paralleller i konvensjoner.

De internasjonale organisasjonene har utarbeidet en rekke menneskerettighetsinstrumenter med et innhold som ikke er rettslig bindende for statene. Det arbeides kontinuerlig med utviklingen av nye. Normer som ikke er rettslig bindende kommer typisk til uttrykk i resolusjoner, rekommandasjoner, erklæringer, retningslinjer og prinsipper. Disse utvikles, fremforhandles og vedtas av statenes representanter *i politiske fora i de mellomstatlige organisasjonene*. Slike former for standardsetting har politisk påvirkningskraft. Ikke rettslig bindende standarder kan også få rettslige konsekvenser på måter som omtales nedenfor.

---

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/menneskerettigheter/ny-struktur/internasjonale-menneskerettighetssystemer/id2008675/>

Det er tale om et stort antall normsett. De kan illustreres ved tre sentrale eksempler:

1. OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper på området for ansvarlig næringsvirksomhet.<sup>4</sup>
2. FNs erklæring om urfolks rettigheter fra 2007.<sup>5</sup>
3. FNs generalforsamlings resolusjon fra 2022 om retten til å leve i et rent, sunt og bærekraftig miljø.<sup>6</sup>

En annen form for menneskerettighetsnormering som ikke har rettslig bindende kraft er praksis i *menneskerettslige overvåkingsorganer*. Overvåkingsorganene kan være forankret i menneskerettighetskonvensjoner eller politiske instrumenter. Flere av *konvensjonene* i FN, Europarådet og ILO har etablert uavhengige ekspertkomiteer. De er satt til å overvåke statenes etterlevelse av konvensjonens forpliktelser gjennom periodiske rapporteringsordninger og/eller varianter av klagemekanismer i enkeltsaker. Praksis fra komiteene er ikke rettslig bindende. Den har likevel betydelig påvirkningskraft. Som følge av rettsmetodiske og andre forhold omtalt under, kan slik praksis påvirke det rettslige innholdet i konvensjonene. Praksis kommer i første rekke i form av komiteenes uttalelser til statenes periodiske innrapportering av oppfølging av forpliktelsene under den enkelte konvensjon. Det kan også dreie seg om uttalelser i enkeltsaker der komiteene er gitt tvisteløsningskompetanse. FNs menneskerettighetskomiteer utarbeider i tillegg såkalte generelle kommentarer, hvor komiteene beskriver hvordan de oppfatter at rettighetene i den enkelte konvensjon mer generelt skal forstås. Uttalelser i enkeltsaker og i generelle kommentarer er regelmessig formulert i et juridisk språk. Eksempelvis omtaler FNs menneskerettighetskomiteer sine uttalelser i enkeltsaker som «case law» og «jurisprudence». Det er delte meninger om hensiktsmessigheten av slik terminologi.

Overvåkingsorganer kan også være etablert i instrumenter som ikke er rettslig bindende, og det skjer normering også her. Som eksempel kan for det første nevnes de såkalte ekspertmekanismene opprettet av FNs menneskerettighetsråd. EMRIP, ekspertmekanismen for rettighetene til urfolk, ble opprettet av FNs menneskerettighetsråd som underordnet organ i 2007.<sup>7</sup> EMRIP består av syv uavhengige eksperter og har som mandat å gi råd til FNs medlemsstater om hvordan de kan oppfylle kravene i FNs urfolkserklæring.

---

<sup>4</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct\\_81f92357-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_81f92357-en)

<sup>5</sup> [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf)

<sup>6</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en>

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/en/hrc-subsiaries/expert-mechanism-on-indigenous-peoples>



En annen ekspertmekanisme er EMRTP som gjelder retten til utvikling, etablert i 2019 som et fempersoners organ med mandat til å fremme retten til utvikling.<sup>8</sup> I begge ekspertmekanismer skjer det betydelig normeringsarbeid.

FNs menneskerettighetsråd har opprettet såkalte spesialprosedyrer (*special procedures*) med grunnlag i ulike rådsresolusjoner. Dette omfatter et førtitalls klage- og overvåkingsmekanismer i form av arbeidsgrupper (*working groups*), spesialrapportører (*special rapporteurs*) og uavhengige eksperter (*independent experts*).<sup>9</sup> Spesialprosedurene gir vurderinger og anbefalinger innenfor sine mandater. I økende grad intervensjoner spesialprosedurene også i nasjonale anliggender direkte, for eksempel ved å rette spørsmål til nasjonale myndigheter i enkeltsaker som de blir gjort kjent med, eller de opptre som tredjepart i rettslige prosesser. I sin praksis tar spesialprosedurene utgangspunkt i FNs menneskerettighetskonvensjoner. Uttalelsene utformes ofte i rettslig språkdrakt.

Også Europarådet, UNESCO og ILO har etablert ulike organer uten konvensjonsforankring med overvåkingsfunksjoner. Også her skjer normering som ikke er formelt rettslig bindende.

#### **2.2.4 Et begrep uten klare konturer**

Flere informanter har pekt på nødvendigheten av å se 'internasjonale menneskerettigheter' slik de er forstått over, i sammenheng med nasjonale normer som tar sikte på å regulere samme forhold og som kan være kommet til uttrykk i Grunnloven, lovgivning eller andre steder. Det kan mer generelt være tilfeldig og tradisjonsavhengig hvorvidt en norm anses som menneskerettslig eller som noe annet. Menneskerettighetsbegrepet er slikt sett uten klare konturer. Personvernområdet er ett eksempel: Selv om personvern ligger i kjernen av retten til privatliv, en sentral menneskerettighet i betydningen over, har arbeidet med å verne om den enkeltes personvern ofte skjedd innenfor prosesser og reguleringsformer – herunder i regi av EU – som ikke tradisjonelt har vært regnet som menneskerettslige.

Menneskerettighetsbegrepet er også flytende, fordi de internasjonale instrumentene opererer med generelle og overordnede språklige termer som kan fylles med innhold avhengig av omstendigheter og over tid. Forhold kan kategoriseres som menneskerettslige i dag, selv om det ikke lå i begrepsforståelsen i 1948. Klimautfordringene eksemplifiserer potensialet for en dynamisk forståelse av menneskerettighetsbegrepet.

---

<sup>8</sup> <https://www.ohchr.org/en/hrc-subsiidiaries/expert-mechanism-on-right-to-development#:~:text=Purpose%20of%20the%20Expert%20Mechanism,the%20right%20to%20development%20worldwide.>

<sup>9</sup> <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council.>

## 2.3 Menneskerettighetenes særlige kraft: Kombinasjonen av flere grunntrekk

Internasjonale menneskerettigheter har særtrekk som gjør dem til et kraftfullt fenomen som øver varig innflytelse på nasjonal politikk og norsk rett. I det følgende beskrives særtrekk som hver for seg og samlet tilsier at departementsfellesskapet bør utvise aktpågivenhet i sitt forhold til internasjonale menneskerettigheter.

### 2.3.1 Overordnet karakter

Menneskerettigheter er *overordnede*. Det følger av menneskerettighetenes kjerne og tradisjonelle utgangspunkt – de er fundamentale rettigheter for alle mennesker fordi de er mennesker – at de anses å ha en opphøyd status. De setter grunnleggende moralske, politiske og rettslige krav til statens myndigheters opptreden overfor menneskene i samfunnet de har ansvar for og som de representerer. I menneskerettslig sjargong omtales rettighetene som allmenngyldige (*universal*) og umistelige (*inalienable*), og de omtales i noen sammenhenger som trumfkort (*trumps*) for den enkelte i møtet med offentlige myndigheter.

De er overordnede gjennom å være uttrykt i abstrakte og slagordpregede termer som gir dem generell anvendelse. I hvert fall kjernen i de internasjonale menneskerettighetene er også tiltenkt en folkerettslig funksjon som overordnet en rekke andre folkerettslige regler. De står sentralt i FN-Pakten og utgjør en viktig grunnstein i andre internasjonale organisasjoner. I menneskerettslig diskurs fremstilles Verdenserklæringens menneskerettigheter mer eller mindre treffende å ha karakter av folkerettslig sedvanerett eller å utgjøre folkerettslige grunnprinsipper.

I norsk rett er internasjonale menneskerettigheters overordnede rolle manifestert ved omtalen av dem i Grunnloven. I § 2 andre punktum heter det at Grunnloven skal sikre blant annet «menneskerettighetene», og de utgjør dermed en konstitusjonell verdi på linje med «rettsstaten» og «demokratiet». Grunnloven § 92 slår fast at «Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». De fleste av Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser (§§ 16 og 93 flg.) er dessuten utarbeidet etter modell av internasjonale konvensjoner. Der dette er tilfelle, tolkes de i samsvar med sine folkerettslige forbilder. I praksis øver de internasjonale menneskerettighetene derfor stor innflytelse på innholdet i sentrale rettsregler i den norske statsforfatningen. Dette har nærmest irreversible effekter. Grunnlovens menneskerettighetsbeskyttelse kan bare endres innenfor rammene satt av Grunnloven § 121. De internasjonale menneskerettighetene har som følge av dette potensial for å utgjøre permanente rettslige skranker for hva myndighetene kan gjøre på en lang rekke områder for alminnelig styring, regulering og kontroll i det norske samfunnet.

Mange av de internasjonale konvensjonene om menneskerettigheter er gjennomført som norsk lov, og i disse lovedtakene gitt en såkalt trinnhøyere status ved at de skal gå foran dersom det oppstår konflikt mellom dem og øvrig nasjonal lovgivning, jf. lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21. mai 1999 nr. 30 §§ 2 og 3. Også dette er med på å befeste oppfatningen av at internasjonale menneskerettigheter har en overordnet rolle i norsk rett.

Også *utenfor den rettslige sfæren* vil de internasjonale menneskerettighetene ofte omgis av en aura av opphøydhed. De kan omtales med språkbruk som betegner dem som naturgitte og uangripelige, hevet over enhver kritikk, refleksjon eller gjenstand for forhandling. Det ligger en ikke ubetydelig retorisk kraft i internasjonale menneskerettigheter, og det kan ha politiske ringvirkninger. Når et samfunnsspørsmål ikles menneskerettslig drakt, vil det politiske handlingsrommet ofte omdefineres. Det kan være politisk krevende å innta standpunkter som oppfattes å gripe inn i menneskerettighetene, selv i tilfeller der det vurdert etter en rettslig målestokk ligger mulighetsrom for det. I andre sammenhenger kan det gi uttrykk for politisk handlekraft å gjennomføre reguleringer som andre oppfatter som menneskerettighetsstridige. Det kan også være politisk hensiktsmessig å arbeide for menneskerettighetene, og å bruke internasjonale menneskerettigheter som argument eller grunnlag for ulike politiske veivalg.

### 2.3.2 Dynamisk preg

Internasjonale menneskerettigheter er *dynamiske*. Dette følger av deres overordnede karakter, deres utforming i overordnede termer og det faktum at de ofte er nedfelt i rettslige instrumenter som er ment å være bestandige. At de er dynamiske, betyr grunnleggende sett at det normative innholdet har potensial for å bli utviklet eller endret over tid, uten at dette forutsetter eksplisitt tilslutning fra statene. Det er i første rekke tale om dynamikk i én retning, i den forstand at vedtatte menneskerettigheter over tid styrker rettighetsvernet for den enkelte og tilsvarende redusere handlingsrommet for myndighetene. I menneskerettslig diskurs er grunntonen en forventning om at internasjonale menneskerettigheter *skal* utvikles stadig nærmere ideelle krav om best mulig menneskerettslig beskyttelse for flest mulig mennesker. Mange internasjonale menneskerettighetssystemer bygger sin praksis på en slik forventning, selv om en også har sett spredte eksempler i Den europeiske menneskerettighetsdomstols praksis på justeringer i form av økt handlingsrom for statene.

I rettslig perspektiv har det dynamiske elementet flere sider. Ikke rettslig bindende menneskerettighetsnormer utformes gjerne med det formål å berede grunnen for en antatt senere rettslig positivering av dem i form av nye traktatforpliktelser. Dynamikken kan også skje ved bruk av ikke rettslig bindende uttalelser som rettskilde ved tolkningen av gjeldende konvensjoners innhold. I tillegg ses dynamikken i prinsippet om dynamisk eller evolutiv tolkning, som i kombinasjon med prinsippene om formålsorientert og effektiv tolkning får

stort gjennomslag for internasjonale menneskerettigheter.<sup>10</sup> Dynamisk tolkning som tolkningsmetode er særlig utviklet av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) for rettighetene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Andre menneskerettighetskonvensjoner blir også jevnlig undergitt dynamisk tolkning, selv om overvåkingsorganene som tolker dem ikke nødvendigvis eksplisitt omtaler sin virksomhet slik.

Prinsippet om dynamisk tolkning, slik EMD utviklet det, dreier seg i utgangspunktet om at rettigheter blir tolket på en annen måte enn tidligere fordi det er i tråd med samfunnsendringer kanalisert gjennom konvensjonsstatenes lovgivningspraksis. Dette er kjernen i den grunnleggende uttalelsen fra EMD i *Tyrer mot Storbritannia* (1978) om at EMK er «a living instrument which ... must be interpreted in the light of present-day conditions». EMD tar i noen tilfeller også i bruk dynamisk tolkning tilsynelatende uavhengig av forekomsten av trender i medlemsstatenes lovgivning. Motivasjonen for dynamikk kan da like gjerne oppfattes å være dommernes oppfatninger om hvor det menneskerettslige beskyttelsesnivået i Europa bør ligge.<sup>11</sup>

### 2.3.3 Koordinerende trekk

Et annet karaktertrekk fanges av deisen om at de internasjonale menneskerettighetene er udelelige, henger uløselig sammen med hverandre og er gjensidig avhengig av hverandre (*indivisible, interdependent and interrelated*). Den fikk sitt uttrykk i Wien-erklæringen i 1993, et dokument vedtatt innenfor rammene av den såkalte Verdenskonferansen mellom FNs medlemsstater og et stort antall menneskerettighetsorganisasjoner.<sup>12</sup> Det ligger mye i dette som ikke forfølges videre her. Det sentrale for utredningen er at det i den for mange ligger en antakelse og en forutsetning om at alle menneskerettigheter er like viktige, og at innholdet i hver enkelt rettighet farges av andre rettigheter på tvers av konvensjoner og andre institusjonelle begrensninger. Dette operasjonaliseres i noen grad også i menneskerettspraksis, hvor den enkelte rettighet og det enkelte menneskerettighetssystem ikke uten videre anses som separate sektorer som forstås på egne premisser. I stedet undergis spørsmål menneskerettslige vurderinger i noen grad uavhengig av hvilken menneskerettighetskonvensjon en står overfor. Dette er et trekk som i økende grad preger tolkningspraksis i FNs menneskerettighetskomiteer.

---

<sup>10</sup> Vibeke Blaker Strand og Kjetil Mujezinovic Larsen: *Menneskerettigheter i et nøtteskall* (2. utg., 2015) s. 69-76.

<sup>11</sup> Se bl.a. Kanstantsin Dzhehtsiarou: «European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights», *German Law Journal* 2011 s. 1730-1745.

<sup>12</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> Se også Vibeke Blaker Strand og Kjetil Mujezinovic Larsen: *Menneskerettigheter i et nøtteskall* (2. utg., 2015) s. 19-22 og Essink m.fl.: «The Indivisibility of Human Rights: An Empirical Analysis», *Human Rights Law Review* 2023 side 1 flg. med videre henvisninger til uttalelser fra ulike FN-organer.

Med dette som normativt utgangspunkt skjer også gjensidig påvirkning og *koordinering på systemnivå* med formål å øke de vedtatte menneskerettighetenes gjennomslag og å utvide deres innhold. Slike former for koordinering kan oppfattes å stå i kontrast til det mer begrensede innslaget av samordning statene imellom og internt i den enkelte stats myndighetsapparat etter at de internasjonale menneskerettighetene er fremforhandlet og vedtatt.

Koordinering kan skje ved *tolkning* i de internasjonale overvåkingsorganene, gjennom prinsippet om såkalt systemisk integrasjon i Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 bokstav c, som for eksempel gjør det mulig for Den europeiske menneskerettighetsdomstol å fortolke EMK i lys av FNs konvensjon om barnets rettigheter (og vice versa). Koordinering foregår også på *institusjonelt* nivå. For eksempel har FNs menneskerettighetskomiteer de siste årene utviklet en praksis med å lage felles generelle kommentarer om hvordan FNs menneskerettighetskonvensjoner skal forstås, på tvers av de konvensjoner de hver for seg er overvåkingsorganer for.<sup>13</sup> Et annet eksempel er det formaliserte samarbeidet mellom Den europeiske menneskerettighetsdomstol på den ene side og anke-domstoler og høyesteretter i Europarådets medlemsstater. I nettverket som betegnes som Superior Courts Network, etablert i 2015, utveksles erfaringer, kildemateriale mv. internt.<sup>14</sup>

Koordinering foregår også i *menneskerettighetsbevegelsen*, som noe løselig betegner organisert interessekamp av og mellom aktører i det sivile samfunnet som arbeider for menneskerettighetsideen. Bevegelsen har historiske tradisjoner i enkeltland, men har over tid antatt internasjonale dimensjoner: Organisasjoner som Redd Barna, Amnesty og Human Rights Watch er eksempler på sentrale frivillige organisasjoner som hører til menneskerettighetsbevegelsen. Bevegelsen innbefatter også ulike profesjons- og yrkesorganisasjoner som i tillegg til andre interesser også arbeider for menneskerettighetsspørsmål, som organisasjoner for leger, advokater, psykologer og dommere, samt medienes interesseorganisasjoner. Også personer i akademia, som gjennom forskning, undervisning og publisering av menneskerettighetsarbeider vesentlig bidrar til å forme oppfatninger om hva menneskerettighetene er og hvilket innhold de bør ha (eller antas å ha), kan oppfattes å tilhøre menneskerettighetsbevegelsen. Mange personer med verv i internasjonale overvåkingsorganer rekrutteres fra 'menneskerettighetsakademia'.

---

<sup>13</sup> Se bl.a. Joint general comment no. 4 (2017)/no. 23 (2017) regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, utarbeidet av FNs komite for rettighetene til alle migrantarbeidere og deres familier og FNs barnekomite.

<sup>14</sup> <https://www.echr.coe.int/superior-courts-network>.

Menneskerettighetsbevegelsen tar naturlig nok til orde for en ekspansiv forståelse av menneskerettighetenes innhold.

I 1991 vedtok FNs generalforsamling de såkalte Paris-prinsippene, om at FNs medlemsstater skal ha dedikerte nasjonale institusjoner for menneskerettigheter. De nasjonale menneskerettighetsinstitusjonene som arbeider med grunnlag i Paris-prinsippene, har betydelig definisjonsmakt. For Norges del er aktiviteten til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) forankret i en egen lov.<sup>15</sup>

Noen eksempler kan illustrere samordning i menneskerettighetsbevegelsen, og påvirkningskraften som ligger i koordinering:

- Det sivile samfunnet i Norge forestår felles utarbeidelse av såkalte skyggerapporter til statenes periodiske rapporter til internasjonale overvåkingsorganer.<sup>16</sup>
- Det skjer samarbeid i rettslige prosesser, for eksempel i form av støtteskriv i menneskerettighetssøksmål for nasjonale og internasjonale domstoler.<sup>17</sup>
- Flere av FNs menneskerettighetskomiteers såkalte generelle kommentarer er utarbeidet som følge av økonomisk støtte fra menneskerettighetsorganisasjoner.<sup>18</sup>
- De såkalte Maastricht-prinsippene om ekstraterritoriale plikter for stater er et sluttdokument utarbeidet 28. september 2011 på et seminar ved Maastricht-universitet med deltakere fra menneskerettighetsakademia og den frivillige organisasjonen Den internasjonale juristkommisjon.<sup>19</sup> Prinsippene blir ofte vist til i toneangivende menneskerettighetslitteratur skrevet av deltakerne som uttrykk for gjeldende rett,<sup>20</sup> og de har dannet et konseptuelt rammeverk for uttalelser fra FNs menneskerettighetskomiteer om ekstraterritorielt ansvar.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Lov om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) 22. mai 2015 nr. 33.

<sup>16</sup> Se eksempelvis beskrivelsen av samarbeidet ved utarbeidelsen av en felles skyggerapport i 2019 til FN-komiteen for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne på Funksjonshemmedes fellesorganisasjons nettside: <https://ffo.no/organisasjonen/tema/cpdr-skyggerapport-fn/>.

<sup>17</sup> Se f.eks. deltakelsen som tredjeparter i Duarte Agostinho m. f. mot Portugal og 32 andre stater for Den europeiske menneskerettighetsdomstol i september 2023: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7756998-10741219>.

<sup>18</sup> Muntlig bekreftet av personer i FN-komiteene og komiteenes felles sekretariat.

<sup>19</sup> <https://www.maastrichtuniversity.nl/news/human-rights-beyond-borders-maastricht-principles-turn-five>.

<sup>20</sup> For eksempel Olivier de Schutter: International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary (3. utg., 2019)

<sup>21</sup> Blant annet FNs barnekomités uttalelse om statenes ansvar for klimaspørsmål i [Sacchi mfl mot Argentina mfl, 11. november 2021, CRC/C/88/D/104/2019](#) og FNs komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheters [generelle kommentar nr. 24 \(2017\) on State obligations in the context of business activities](#).

### 2.3.4 Virkemiddel i norsk utenrikspolitikk

Regjeringens arbeid med internasjonale menneskerettigheter tilsier på den ene siden en introspektiv, nasjonal oppmerksomhet: Tilslutning til nye menneskerettighetsnormer eller utvikling av eksisterende forpliktelser kan innebære føringer på nasjonale prioriteringer og intern rett, og av den grunn kreve oppmerksomhet og politisk forankring. På den annen side bygger regjeringen sitt menneskerettighetsarbeid også på *en internasjonal og utenrikspolitisk pilar*. I regjeringens meldinger til Stortinget er det over tid fremholdt at det er i Norges interesse at det multilaterale systemet bidrar til å sørge for at menneskerettighetene respekteres i alle land. I Meld. St. 27 (2018-2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* side 68 sies for eksempel at regjeringens politikk er «at Norges troverdighet som internasjonal partner og multilateral støttespiller er et komparativt fortrinn».

Meld. St. 10 (2014-2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken* betoner regjeringens arbeid med menneskerettigheter som en todelt politikk. Menneskerettighetene er verdimeslig et grunnleggende mål i seg selv. Samtidig er de avgjørende for å nå andre målsettinger i forholdet mellom Norge og den øvrige verden. Den første stortingsmeldingen om menneskerettigheter, St. meld. nr. 21 (1999-2000) *Menneskeverd i sentrum – handlingsplan for menneskerettigheter*, fremhevet regjeringens menneskerettighetsarbeid som et nasjonalt og et utenrikspolitisk anliggende, og hvor de to dimensjonene ved regjeringens politikk må ses i lys av hverandre.

Den utenrikspolitiske dimensjonen kan gi grobunn for spenninger internt i regjeringsapparatet. De departementer og avdelinger som arbeider opp mot og til dels innenfor de multilaterale systemene, kan se behovet for en mer imøtekommende politikk vis-a-vis de internasjonale menneskerettighetssystemene, enn de deler av regjeringsapparatet som har interne norske forhold i sentrum for sitt arbeid. Utfordringen i regjeringsapparatet er å få de ulike fraksjonene til å være klar over hverandres legitime prioriteringer og avveie dem ved behov.

### 2.3.5 Rettsmetodiske faktorer

Internasjonale menneskerettigheters innflytelse på norsk politikk og norsk rett forsterkes av *rettslig-metodiske faktorer*, som dels har folkerettslig opphav og dels er følge av mekanismer i nasjonal rett. Internasjonale menneskerettigheter er som nevnt ofte utformet i overordnede, abstrakte termer. For å gi dem konkret betydning, må ordene og uttrykkene fylles med nærmere innhold. Dette skjer – for så vidt gjelder de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene – ved *traktattolkning*. Det hevdes gjerne at menneskerettighetstraktater må tolkes på en annen måte enn andre traktater. Det kan være delte meninger om hvor dekkende dette er. *Formålsbetraktninger* tillegges stor betydning, og ordlydsfortolkning gis en forholdsvis begrenset rolle. *Effektivitetsprinsippet* står sterkt på

menneskerettighetsområdet, og det samme gjelder prinsippet om *evolutiv eller dynamisk tolkning* som er berørt over.<sup>22</sup> Allerede på nivået for tolkningsprinsipper er det gjennom teoribygging i academia og praksis fra de internasjonale organene lagt til rette for ekspansiv forståelse for hva de enkelte bestemmelsene om menneskerettigheter innebærer av rettigheter for den enkelte og plikter for det offentlige.

Det ligger også til rette for ekspansiv tolkning av *institusjonelle* årsaker. I praksis vil statenes synspunkter på menneskerettighetenes innhold formidles under forhandlingene frem mot endelig vedtatte normer, og på aggregatnivå gis de uttrykk gjennom fremforhandlede ord og uttrykk. Når termene er utformet i vage ordelag, vil statenes oppfatninger sjelden være direkte reflektert i det endelig vedtatte dokumentet. Statspartenes synspunkter under forhandlingene regnes som traktatforarbeider og har begrenset rolle som tolkningsmiddel ved senere traktattolkning (Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 32). Etter vedtakelse er det begrensede muligheter for statene til å øve innflytelse på en traktats innhold. Statene samles sjelden i ettertid om felles oppfatninger om det konkrete innholdet i vedtatte menneskerettighetsregler. Koordinering av synspunkter på mellomstatlig nivå er generelt utfordrende. Traktatene er opprinnelig inngått mellom mange stater, og flere vil ofte ha sluttet seg til dem senere. Traktatendringer og felleserklæringer forutsetter enstemmighet. Det er lite praktisk å anta at partene vil oppnå enighet. Definisjonsmakten over menneskerettighetenes innhold overlates derfor i noen grad til andre enn statene. Fordi konvensjonene ikke oppdateres av traktatpartene i tråd med samfunnsutviklingen, faller det til de organer som er satt til å tolke dem å fylle dem med innhold tilpasset nåtidige forhold. Også andre aktører vil kunne gjøre gjeldende tolkninger ut fra sine ståsteder, og her vil statens tolkninger bare være ett av flere bidrag.

Internasjonale menneskerettigheter slik de forstås ved tolkning har stor påvirkningskraft internrettslig, til tross for at norsk rett bygger på et grunnprinsipp om at folkeretten og nasjonal rett utgjør to separate systemer (dualismegrunnsetningen). Flere mekanismer er av betydning:

*Konstitusjonelt* vises betydningen på to måter. For det første ved Grunnloven § 92, om at statens myndigheter har en konstitusjonell plikt til å sikre etterlevelsen av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge har sluttet seg til. Høyesterett har forstått dette som «et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett».<sup>23</sup> For det andre vises betydningen gjennom den

---

<sup>22</sup> Se om tolkningsprinsippene f.eks. Vibeke Blaker Strand og Kjetil Mujezinovic Larsen: *Menneskerettigheter i et nøtteskall* (2. utg., 2015) s. 69-76.

<sup>23</sup> HR-2016-2554-P avsnitt 70.



påvirkning som traktatforbildene til Grunnlovens rettighetsbestemmelser innført i 2014, øver på disse rettighetenes innhold. De fleste av rettighetene som kom til ved grunnlovsreformen i 2014, ble utformet på bakgrunn av forbilder i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene – i praksis Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FNs barnekonvensjon. Forarbeidene til revisjonen ga uttrykk for at de internasjonale overvåkingsorganenes praksis skulle ha betydning for forståelsen av de parallelle grunnlovsbestemmelsene: Det ble gjort gjeldende at de nye bestemmelsene var å anse som kodifisering av gjeldende rett i de internasjonale forbildene.<sup>24</sup> Føringerne i forarbeidene innebar ikke et direkte direktiv om at internasjonal tolkningspraksis også skulle være førende for grunnlovsrettighetene etter 2014. Rettspraksis viser likevel at også senere tolkningspraksis fra de internasjonale organene tillegges vekt ved tolkningen av Grunnlovens bestemmelser.<sup>25</sup> På denne måten får internasjonale menneskerettigheter betydning for innholdet i norsk konstitusjonell rett.

De mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene er *ved egne lovvedtak innført som norsk lov* og øver direkte rettslig innflytelse i det norske samfunnet. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 31. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 2 fastslår at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gjelder som norsk lov. Ved senere lovendringer i 2004 og 2009 er det samme fastslått for FNs konvensjon om barnets rettigheter og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner. FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering er siden 2005 gjennomført i norsk rett som lov, i dag gjennom lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) § 5. FNs torturkonvensjon er transformert i norsk rett ved straffeloven §§ 174 og 175. Selv om lovvedtakene gjennomfører konvensjonene som sådan i norsk rett, vil det i praksis være konvensjonene med det innhold som fortolkerne har fylt dem med, som gjelder som norsk lov.

I tillegg til lovvedtak om inkorporasjon og transformasjon har lovverket også bestemmelser om såkalte *folkerettsforbehold*, som innebærer at internasjonale menneskerettighetsforpliktelser ved konflikt med norsk rett går foran de nasjonalrettslige løsningene. Som ett av mange eksempler kan nevnes at ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og

---

<sup>24</sup> Innst. 186 S (2013-2014) s. 20: «Endringene er ikke ment å forandre det som allerede er gjeldende rett i Norge, men å gi én del av denne retten – de sentrale menneskerettighetene – grunnlovs rang».

<sup>25</sup> Rt-2015-93 avsnitt 57 legger til grunn at Grunnloven § 102 «skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene», selv om «fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovsbestemmelsene som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene».

stammefolk i selvstendige stater er norsk rett ved § 3 første punktum i lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven), hvor det heter at loven «gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169».<sup>26</sup>

De internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som ikke er hentet inn i det norske lovverket, påvirker under enhver omstendighet norsk rett som følge av *presumsjonsprinsippet* som er utviklet i rettspraksis. Presumsjonsprinsippet går ut på at norsk rett så vidt mulig skal tolkes i samsvar med folkerettens regler. Slik prinsippet er utformet av Høyesterett, skal det svært mye til før en særegen nasjonalrettslig løsning vil gå foran en løsning som kan utledes av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.<sup>27</sup>

*Forarbeidene til flere lover* gir uttrykk for at ikke rettslig bindende uttalelser fra overvåkingsorganer skal tillegges vekt som tolkningsmoment i større grad enn hva som følger av folkerettens regler om tolking av traktater. Forarbeidene til menneskerettsloven av 1999 har for eksempel uttalelser om rettskildeverdien av FNs menneskerettighetskomités praksis i enkeltsaker og komiteens generelle kommentarer som nok går lenger enn det som følger av gjeldende traktattolkningsregler.<sup>28</sup> Disse forarbeidene har lagt grunnlaget for Høyesteretts senere uttalelser om at komiteens uttalelser har «betydelig vekt som rettskilde».<sup>29</sup> Etter innføringen av FNs barnekonvensjon i menneskerettsloven i 2004, ble det fra lovgiverhold i 2009 uttalt det «bør ... legges relativ stor vekt på» FNs barnekomiteens generelle kommentarer ved tolking og anvendelse av konvensjonens bestemmelser i praksis,<sup>30</sup> noe som i ettertid også er lagt til grunn av Høyesterett med henvisning til de samme uttalelsene.<sup>31</sup> Ved slike lovgivervalg gis internasjonal tolkningspraksis stor plass i fastleggelsen av norsk lov.

## 2.4 Staten som «pliktsubjekt» og regjeringens særstilling

*Staten og dens myndighetsapparat* er direkte forpliktet av de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. Dette er folkerettslig og konstitusjonelt forankret.

Grunnloven § 92 fastslår at «statens myndigheter» skal «respektere og sikre» menneskerettighetene i de traktater Norge er tilsluttet (og grunnlovens egne

---

<sup>26</sup> Høyesterett uttalte i HR-2018-456-P avsnitt 102 at § 3 innebar en «delvis inkorporering» av konvensjonen innenfor området for Finnmarksloven.

<sup>27</sup> Se Høyesteretts generelle formuleringer i HR-2016-2591-A avsnitt 48 og 63, Rt-2010-1445 avsnitt 133 og Rt-2007-234 avsnitt 54 med henvisning til Rt-2000-1811 (på side 1830-1831).

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) side 68-69 og Innst.O nr. 51 (1998-1999) punkt 8.

<sup>29</sup> Rt-2008-1764 avsnitt 81, senere gjentatt ved flere anledninger, senest HR-2021-1975-S avsnitt 102.

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 104 (2008-2009) s. 26

<sup>31</sup> Rt-2009-1261 avsnitt 40-44, Rt-2012-1985 avsnitt 136, Rt-2015-1388 avsnittene 150-152 og senere avgjørelser.

menneskerettighetsbestemmelser). Folkerettslig følger ansvarsforholdet av at staten er avtalepart i traktatene og derfor bundet av dem. I konvensjonene er dette uttrykt på forskjellige måter. Artikkel 1 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) pålegger «De høye Kontraherende Parter» – det vil si statene som har undertegnet traktaten – å «sikre» konvensjonens menneskerettigheter. Det forhold at det er staten som er adressat for forpliktelsene, kommer ofte til syne i rettighetsbestemmelsene i den enkelte traktat. Selv uten en direkte identifisering av ansvarsforholdet i traktatteksten, er det utvilsomt staten som har pliktene.

All offentlig myndighetsutøvelse er underlagt menneskerettighetskravene i konvensjonene, jf. for så vidt formuleringen «statens myndigheter» i GrL § 92. Noen rettigheter vil i første rekke rette seg mot bestemte deler av statsapparatet fordi de vedrører særlige statsoppgaver. Plikten til å avvikle rettssaker «innen rimelig tid» i EMK artikkel 6 nr. 1 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 1 er for eksempel noe som den dømmende makt primært må forholde seg til. Pålegget i artikkel 42 i FNs barnekonvensjon om partenes forpliktelse til «å gjøre konvensjonens prinsipper og bestemmelser alminnelig kjent både for voksne og barn», vil i praksis rette seg mot den del av den utøvende makt som arbeider særskilt med barn. Artikkel 1 første punktum i EMKs sjette tilleggsprotokoll gir anvisning på at «dødsstraffen skal bli avskaffet»; forpliktelsen retter seg mot lovgiver.

Også menneskerettighetsnormer som ikke er rettslig bindende retter seg normalt mot statenes opptreden, og de oppstiller forventninger om handling fra statens myndigheter. Det forekommer imidlertid at ikke rettslig bindende normer også retter seg mot andre, for eksempel private organisasjoner og privat næringsliv. I noen tilfeller kan privat sektor oppfattes å være primæradressaten, slik tilfellet er for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper – som i praksis pålegger forpliktelser av menneskerettslig art på en del av det private næringslivet.

For mange menneskerettighetsspørsmål er det nødvendig at flere offentlige myndigheter – uavhengig av statsmakt – er sitt ansvar bevisst. Samspill ulike myndigheter imellom vil ofte være vesentlig for at staten som sådan kan sies å ha opptrådt i tråd med de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene. For menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende kan behovet for samlet politikkforming fremstå enda mer nærliggende. Dette leder over i spørsmålet om behovet for koordinering på vegne av det samlede statsapparatet, og hvem som i så tilfelle har hovedansvaret for å sikre en helhetlig ivaretagelse av menneskerettslige krav.

Menneskerettighetskonvensjonene gir begrensede anvisninger på hvordan staten konstitusjonelt skal være innrettet. Det avgjørende er om det statsinterne arbeidet samlet oppfyller forpliktelsene som staten er pålagt. Blant statsmaktene står imidlertid regjeringen i

praksis i en særstilling på menneskerettighetsområdet som fordrer særlig oppmerksomhet om regjeringens arbeid. Dette er både konstitusjonelt og folkerettslig forankret.

Konstitusjonelt har regjeringen hovedansvar for spørsmål som gjelder rettslig forpliktende internasjonale menneskerettigheter. At Grunnloven § 92 generelt retter seg mot «statens myndigheter», reflekterer ikke i tilstrekkelig grad hovedrollen som ligger hos den utøvende makt generelt og regjeringen spesielt. De internasjonale menneskerettighetene har opprinnelse i avtaler mellom Norge og andre stater. Forvaltningen av saksområdet regnes derfor tradisjonelt til utenriksstyret, hvor regjeringen har kompetansen innenfor rammene av bestemmelsen om Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd, og der regjeringen forhandler frem og inngår nye menneskerettslige forpliktelser på statens vegne.

Hovedansvaret for oppfølging av menneskerettsforpliktelser vil uavhengig av dette ligge innenfor de arbeidsoppgaver som ligger til regjeringen som øverste utøvende makt etter Grunnloven §§ 3 og 12. Domstolenes ansvar er begrenset til domstolenes dømmende funksjoner, og Stortingets ulike arbeidsoppgaver er nærmere spesifisert i Grunnloven. Noe upresist kan en si at restkompetansen på menneskerettighetsområdet ligger hos regjeringen.

Dette gir regjeringen et omfattende ansvar. Det er opp til regjeringen å vurdere om Norge skal inngå nye folkerettslig forpliktende avtaler om menneskerettigheter, selv om Grunnloven § 26 andre ledd innebærer Stortingets involvering i hvert fall i sluttfasen. I spørsmål om staten skal slutte seg til politiske uttalelser om menneskerettighetsspørsmål, står regjeringen alene om vurderingene og beslutningene. Regjeringen deltar i forhandlingene som leder frem til endelige avtaler, resolusjoner, erklæringer eller andre uttalelser. Regjeringen er det statsorgan som på det folkerettslige planet har kontakt med de internasjonale overvåkingsorganer som er etablert i henhold til vedtatte menneskerettslige normsett, og som på Norges vegne står til ansvar overfor slike organer.

I praksis ligger det også til regjeringsapparatet å vurdere om det er behov for ny lovgivning, eller å endre eksisterende lover, på grunn av nye menneskerettslige krav som oppstår ved nye traktatforpliktelser eller som følge av rettsutvikling innenfor allerede vedtatte konvensjonssystemer. Det er regjeringen som må vurdere hvilke internrettslige endringer som er påkrevd, hensiktsmessig og mulig.

Oppfølgingsansvaret er ikke begrenset til lovarbeid. Nye forpliktelser og rettsutvikling vil også kunne stille krav til eller forventninger om ny politikk, som kan spenne fra opplysningsarbeid og bevilgningsspørsmål til iverksettelse av nye styrings-, regulerings- og arbeidsmåter internt i forvaltningen og i møte med befolkningen.

I sitt arbeid står regjeringen samtidig kontinuerlig politisk ansvarlig overfor Stortinget, og resultatet av regjeringens arbeid kan bli gjenstand for domstolenes kontroll. Regjeringens praktiske hovedansvar kombinert med en dobbelt ansvars eksponering overfor de to andre

statsmaktene stiller store krav til utøvelse av regjeringens arbeid med internasjonale menneskerettigheter.

## 2.5 Hva må myndighetene gjøre for å ivareta internasjonale menneskerettigheter?

### 2.5.1 Rettighetene innebærer forpliktelser for myndighetene: Ulike typer plikter

Den enkelte menneskerettighet gir i de fleste tilfeller individuelle rettigheter til den enkelte. Disse korresponderer med *forpliktelser* for noen andre, og det er som nevnt over *statens myndigheter* som normalt har forpliktelsene. Det opereres med flere ulike måter å kategorisere typen av forpliktelser som påligger statene, og de nevnes i det følgende. De kan i noen grad være veiledende for hva myndighetene er pålagt å gjøre. Slike kategoriseringer må likevel ikke overskygge erkjennelsen at det beror på en konkret fortolkning av de enkelte aspekter av den enkelte rettighet i den enkelte konvensjon hva slags forpliktelser myndighetene har, og hvilke myndigheter som har ansvaret for å oppfylle forpliktelsene.

En første form for inndeling bygger på en tredeling av *arten av plikter*, omtalt som plikten til å respektere, plikten til å beskytte og plikten til å oppfylle (*respect, protect, and fulfil*). Modellen er i utgangspunktet utviklet med tanke på økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. For sivile og politiske menneskerettigheter er det mer vanlig å operere med en grovkategorisering mellom negative plikter (statens plikt til å avstå fra myndighetsutøvelse) og positive plikter (statens plikt til å utøve myndighet), hvor handlingsplikter også kan innebære en plikt til å iverksette ulike former for tiltak for å hindre at private aktører opptrer overfor andre privatpersoner på en måte som er uforenlig med rettighetenes innhold.

Rettighetene kan også deles inn i forpliktelser som kan medføre *umiddelbare rettslige konsekvenser* (som erstatningsplikt, ugyldiggjøring av rettslige normeringer mv.) og som kan håndheves av domstolene på den ene side, og rettigheter som pålegger offentlige myndigheter *forventninger* om aktivt arbeid som over tid skal nærme seg rettighetenes målsettinger.

En ytterligere inndeling dreier seg om plikter etter såkalte *absolutte og relative rettigheter*. Absolutte rettigheter er de menneskerettigheter som ikke åpner for legitime begrensninger av deres gjennomslagskraft. Forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling og straff, som finnes i flere menneskerettighetskonvensjoner Norge har sluttet seg til, er kroneksemplet på en absolutt rettighet som samtidig innebærer en absolutt plikt for myndighetene til å opptre innenfor rettighetens rammer, selv der det kunne være grunner for det. De relative rettighetene er på sin side rettighetsbestemmelser som enten direkte eller gjennom fortolkning gir rom for at statens myndigheter kan begrense deres gjennomslagskraft, dersom det er grunner for det og vilkårene for slike begrensninger er til

stede. Grensen mellom det tillatte og det konvensjonsstridige vil i slike tilfeller ofte bero på en form for forholdsmessighetsvurdering. Hvordan myndighetene bør forholde seg til kravet om forholdsmessighet omtales nærmere nedenfor.

Ingen av disse måtene å dele inn forpliktelsene på gir et dekkende bilde av alle variasjoner av forpliktelser som kan utledes av de enkelte menneskerettigheter internasjonale menneskerettigheter. Det er glidende overganger mellom kategoriene. Noen ganger kan det dessuten være krevende i det hele tatt å vite om rettighetene har korresponderende plikter, og enkelte menneskerettighetsbestemmelser synes å pålegge forpliktelser uten at konkrete enkeltpersoner har rettigheter etter dem.

### **2.5.2 Risikomomenter ved over- og underoppfyllelse**

Mandatet gir anvisning på at utredningen skal «identifisere de viktigste rettslige markørene i grensedragningen mellom det som er rettslig påkrevd som følge av internasjonale menneskerettigheter og der menneskerettighetene i stedet gir handlingsrom for myndighetene». Internasjonale menneskerettigheter består som nevnt tidligere av både rettslig bindende og ikke rettslig bindende normer. I det følgende tar utredningen for seg rettslig bindende menneskerettigheter.

Som vist over kan de innebære plikter til å avstå fra myndighetshandlinger og plikter til å iverksette tiltak. I begge typetilfeller er det spørsmål hva staten kan, bør og skal gjøre for å oppfylle menneskerettighetenes innhold. I begge situasjoner er det risiko for over- og underoppfyllelse, og det kan være varierende grader av mulighetsrom for myndighetene i hvordan menneskerettighetskravene oppfylles.

Fordi menneskerettighetene er språklig utformet i overordnede termer, vil det regelmessig oppstå spørsmål om hva de egentlig går ut på og hvordan de skal forstås og anvendes i ulike situasjoner. Det vil i prinsippet alltid være et visst tolkningsrom som følge av ordene og uttrykkene som beskriver den enkelte menneskerettighetens innhold. Det kan også være et begrenset omfang av kilder som med tyngde kan kaste lys over hva meningsinnholdet nærmere bestemt er i konkrete situasjoner. Staten er forpliktet til å opptre i samsvar med rettslig bindende menneskerettslige normer, men det kan altså være vanskelig å vite hvor grensene går mellom det som er tillatt myndighetsopptreden og det som ikke er i tråd med menneskerettighetenes rettslige skranker.

Det er tale om *risiko i to varianter*:

Som fremskutt representant for staten som menneskerettighetenes pliktsubjekt, er det særlig viktig at regjeringen arbeider for å unngå å komme i situasjoner der statens menneskerettighetsforpliktelser *ikke oppfylles* fordi en har *under- eller feilvurdert* hvor grensen går for det rettslig tillatte. Et brudd på menneskerettslige forpliktelser vil være et

folkerettsbrudd uansett årsak. Det fremstår likevel som et mer alvorlig folkerettsbrudd om avviket skyldes mangelfulle rutiner, enn om grunnen er at nasjonale myndigheter har vurdert de rettslige grensene annerledes enn hva som i ettertid slås fast. Menneskerettighetsbrudd kan ha nasjonale og internasjonale omdømmekonsekvenser. Krenkelser kan også reise politiske utfordringer i forholdet mellom regjering og Storting.

Der menneskerettighetsbrudd blir konstatert i en rettslig prosess for norske domstoler, kan den utøvende makt bli stilt i et dårlig lys i forhold til den dømmende makt og i samfunnet generelt. Brudd på internasjonale menneskerettigheter kan også få rettslige konsekvenser som kan være mer eller mindre direkte økonomisk byrdefullt for staten: Det kan oppstå plikt til å betale erstatning eller oppreisning for de personer som er utsatt for menneskerettighetsbruddet. Det kan også innebære plikt til å endre på vedtak i enkeltsaker eller endre lovgivningen på området. Slike prosesser er ressurskrevende. I praksis vil nok også rommet for myndighetsopptreden for fremtiden bli mer begrenset der en uavhengig instans har konkludert med et menneskerettighetsbrudd, for det kan legge både formelle og uformelle føringer på mulighetene som lovgivende og utøvende myndigheter ellers ville hatt.

Det er også risiko i motsatt retning, ved at usikkerheten om det tillatte medfører at den utøvende makt *overoppfyller* statens menneskerettighetsforpliktelser. Staten kan legge sterkere bånd på egen myndighetsutøvelse enn det rettslig påkrevde på mange måter, for eksempel ved å avstå fra handlinger eller normeringer eller ved å iverksette tiltak i tro at menneskerettighetene krever det. Overoppfyllelse kan bero på feilvurderinger, men det kan også skje fordi myndighetene bevisst legger inn sikkerhetsmarginer. På samme måte som ved underoppfyllelse, kan overoppfyllelsen være problematisk av forskjellige grunner: Folkerettslig er det ikke uten betydning hva statens myndigheter gjør i den tro at de er forpliktet til det. Statspraksis er en viktig faktor ved fastleggningen av menneskerettighetenes innhold. Norske myndigheter vil kunne få forklaringsproblemer internasjonalt dersom staten senere skulle gå tilbake på en uttalt forståelse av hvor grensene går for det menneskerettslige tillatte.

Tilsvarende vil statens overoppfyllelse av menneskerettighetsforpliktelser bli vektlagt av domstolene; det er lite sannsynlig at domstolene i et gitt spørsmål legger seg på en mindre menneskerettslig imøtekommende linje enn lovgiver eller utøvende myndigheter. Overoppfyllelse fra regjeringens side kan etter omstendighetene også møte kritikk fra Stortinget. Å legge seg på en menneskerettslig ekspansiv linje, kan innebære varig båndlegging fordi det politisk vil være vanskelig å senere gå inn for en kursdreining som oppfattes å redusere menneskerettighetenes betydning. Regjeringsapparatets ekspansive forståelse av hva staten er forpliktet til å gjøre av hensyn til menneskerettighetene, kan også få økonomiske konsekvenser i form av økte statsutgifter. Alle disse forholdene underbygger

betydningen av at en eventuell overoppfyllelse bygger på informerte og politisk forankrede valg.

### **2.5.3 Håndtering av risiko gjennom begrunnede og offentlig tilgjengelige avveininger**

Uansett hvilken rettighet det er spørsmål om å oppfylle, vil det i de aller fleste tilfeller være umulig med sikkerhet på forhånd å danne seg en klar oppfatning av hva som er menneskerettslig påkrevd. Det er *alltid et visst tolkningsrom*, og mange ganger er dette rommet for mulig riktige tolkninger forholdsvis vidt. Normenes grenser blir ofte fastlagt retrospektivt av nasjonale domstoler eller internasjonale tolkningsorganer. I slike tilfeller vil gresedragningene mellom det tillatte og det menneskerettsstridige avhenge av hvordan tvisteløseren forstår de rettslige kildene og hvilke bevismessige eller andre faktiske forutsetninger som utgjør rammene for behandlingen av den enkelte sak. Gresedragninger med utgangspunkt i konkrete saksforhold gir ikke nødvendigvis svar på hvordan normene skal eller kan fastlegges i de fleste andre sammenhenger.

Når denne utredningen skal «identifisere de viktigste rettslige markørene i gresedragningen mellom det som er rettslig påkrevd som følge av internasjonale menneskerettigheter og der menneskerettighetene i stedet gir handlingsrom for myndighetene», peker følgende *virkemidler* seg ut.

Et første virkemiddel kan rubriseres under stikkordet *forholdsmessighet*. De aller fleste menneskerettslige forpliktelser gir på en eller annen måte grunnlag for å avveie ulike forhold opp mot hverandre. Særlig tydelig vil dette komme frem i den type rettigheter som omtales som relative, hvor bestemmelsene har henvisninger til ord og uttrykk som peker i retning av forholdsmessighetsvurderinger. Eksempler på slike bestemmelser er EMK artiklene 8, 9, 10 og 11, som alle i andre ledd gir rom for begrensninger i de aktuelle rettighetene blant annet dersom det er «nødvendig i et demokratisk samfunn». Den europeiske menneskerettsdomstol har etablert doktrine der dette uttrykket forstås som et krav om forholdsmessighet. Andre konvensjoner har tilsvarende krav, selv om de ofte er mindre utviklet.

Hvordan forholdsmessighetskravet nærmere forstås, varierer betydelig fra saksområde til saksområde og mellom bestemmelsene. Kjernen er likevel at myndighetstiltak, for å ligge innenfor det menneskerettslig akseptable, på en eller annen måte må bero på en avveining av samfunnets fordeler med tiltakene opp mot omkostningene tiltakene vil ha for den enkelte. Denne formen for vurderinger er også integrert i en rekke rettighetsbestemmelser uten eksplisitt referanse til forholdsmessighet. Også der menneskerettighetene innebærer handlingsplikter for staten, vil forholdsmessighetsvurderinger stå sentralt: Hva normene kan sies å kreve av aktive tiltak, må bero på avveininger av betydningen for den enkelte opp mot omkostningene for samfunnet. Selv der menneskerettighetene anses å være absolutte, og



dermed formelt ikke gir rom for unntak, er det i tolkningspraksis åpning for varianter av betraktninger som har likhetstrekk med forholdsmessighetsvurderinger.

Det forventes med andre ord i nær sagt alle former for menneskerettighetsspørsmål at motstående interesser avveies mot hverandre. Dette leder til et annet sentralt virkemiddel for å minimere risiko: Myndighetene bør ha *begrunnede oppfatninger om slike avveininger og sikre notoritet for dem*. For alle vurderinger av forholdet til internasjonale menneskerettigheter bør myndighetene være bevisst forholdsmessighet som norm, og avveininger om forholdsmessighet bør gjøres eksplisitt og fremkomme i materiale som er offentlig tilgjengelig. Erfaringen viser at internasjonale overvåkingsorganer vil kunne være mer villig til å godta myndighetstiltak – eller fraværet av dem – dersom myndighetene selv har foretatt forholdsmessighetsvurderinger og på det grunnlag tatt bevisste og informerte valg. Et sentralt eksempel som viser risikoen for fravær av slike vurderinger, er forholdet mellom aspekter av tomtefestelovgivningen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. I EMDs fellende dom i *Lindheim m.fl. mot Norge* (2012) var en medvirkende årsak den manglende synliggjøringen av forholdet til EMK i lovforarbeidene.<sup>32</sup> I *Karibu mot Norge*, dom 10. november 2022, viste EMD til lovgivers overveielser av forholdet til EMK i begrunnelsen for hvorfor ingen krenkelse forelå.<sup>33</sup> Notoritet rundt forholdsmessighetsvurderinger kan altså, i noen grad, i seg selv bidra til å sikre et visst handlingsrom.

Mer generelt er det av stor betydning at myndighetene foretar begrunnede valg, og at både begrunnelser og valg kommer til uttrykk i offentlig tilgjengelige dokumenter. Dette styrker motstandsdyktigheten av de fleste tiltak, målt opp mot internasjonale menneskerettighetskrav.

I forlengelsen av dette kommer betydningen av å være tydelig om hvorvidt vurderinger og valg forankres i rettslig forpliktende krav, eller om de beror på forhold som går utover dette – for eksempel fordi det anses politisk hensiktsmessig. Som nevnt over kan statspraksis få betydning for hva som er menneskerettslig akseptabelt. Det er derfor viktig med klare vurderinger og uttalelser om tiltak velges fordi staten anser seg folkerettslig forpliktet til det, om det gjøres for å komme ikke rettslig forpliktende menneskerettighetsnormer i møte eller om de beror på forhold uavhengig av internasjonale menneskerettigheter.

---

<sup>32</sup> *Lindheim m.fl. mot Norge*, 13221/08 og 2139/10, dom 12. juni 2012 avsnitt 128.

<sup>33</sup> *Karibu mot Norge*, 2317/20, dom 10. november 2022 avsnitt 92.

## 3 Retningslinjer for departementsfellesskapets arbeid

### 3.1 Innledning

Kapittelet tar for seg retningslinjer for departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter der de kan påvirke nasjonal rett og politikk. Retningslinjene har ulik karakter. *Sektorprinsippet* står som norm sentralt også på området for internasjonale menneskerettigheter, men prinsippet skaper også utfordringer. Dette behandles i *punkt 3.2*. Andre *regjeringsinterne retningslinjer* omtales i *punkt 3.3*. Her står blant annet *utredningsinstruksen* sentralt. Utredningen har også kartlagt hvorvidt det er retningslinjer som følge av *de internasjonale menneskerettighetene selv* (*punkt 3.4*).

### 3.2 Sektorprinsippet som norm for regjeringens arbeid

Departementenes og regjeringens arbeid er generelt preget av *sektorprinsippet*. Det har også betydning for hvordan departementsfellesskapet arbeider med spørsmål som berører internasjonale menneskerettigheter.

Det finnes ingen klar definisjon av sektorprinsippet og hvordan det egentlig er forankret. Grovt sagt går prinsippet ut på at hver statsråd styrer og har et tilsvarende konstitusjonelt ansvar for et knippe saksområder gjennom det departement vedkommende er leder av.

Det er generelt utfordrende å skaffe seg en samlet oversikt over hvilke saksområder som ligger under det enkelte departement. Grunnloven § 12 andre ledd første punktum slår fast at «Kongen fordeler forretningene blant statsrådets medlemmer således som han finner det tjenlig». Instruks for regjeringen 23. mars 1909 (regjeringsinstruksen) har nærmere retningslinjer i § 2 om at regjeringens arbeid fordeles på ulike departementer ut fra forholdsvis bredt anlagte saksområder. Ytterligere saksfordeling følger av kongelige resolusjoner.

En type resolusjoner gis i medhold av *regjeringsinstruksen § 2*, og utarbeides når ny regjering tiltrer eller når regjeringen omorganiseres. Resolusjoner vil i slike tilfeller beskrive endringer i ansvarsområder mellom departementene. De kan inneholde overordnede eller detaljerte beskrivelser, men beskriver primært endringer og gir ikke totalbildet av saksfordeling verken før eller etter endringen. Et samlet bilde av ansvarsfordelingen må konstrueres ved gjennomgang av hver enkelt resolusjon gitt over tid.

En annen type resolusjoner gis ved *sanksjonering av nye lover*. Her vil det komme frem hvilket departement som har fremmet loven. Dette vil samtidig indikere hvilket departement som har forvalteransvaret for den enkelte lov, og et slikt ansvar vil også – der det er aktuelt – innbefatte lovens forhold til relevante internasjonale menneskerettigheter. Det er imidlertid

ikke alltid slik at ansvar for den enkelte lov korresponderer med ansvar for internasjonale menneskerettigheter av betydning for loven. Eksempelvis ble menneskerettsloven av 1999 i opprinnelig forstand og ved senere tillegg fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet, og departementet har ansvar for loven. Flere av konvensjonene som ved loven er gjennomført i norsk rett, hører imidlertid under ansvarsområdet til andre departementer.

For å få oversikt over hvilke departementer som har ansvar for hvilke spørsmål med berøringspunkter til internasjonale menneskerettigheter, må en forholde seg til en rekke forhold. Resolusjonene nevnt over er et utgangspunkt, men arbeidsfordelingen er også resultat av *organiske prosesser* og i noen tilfeller *avtaler* mellom departementer. En må legge til grunn at det enkelte departements ledelse har klar formening om hvilke sektorer eller deler av sektorer som hører under det, og hvilke menneskerettighetsspørsmål som sorterer under det – og i så fall på hvilken måte. I *Retningslinjene for Kongen i Statsråd* punkt 13.5.1 heter det at Statsministerens kontor skal kontaktes dersom det er tvil om hvilket departement som har myndighet på et bestemt område. Dette indikerer at Statsministerens kontor har oversikt over den samlede arbeidsfordelingen. For utenforstående, kanskje også for den enkelte departementsansatte, er det imidlertid vanskelig å tilegne seg denne kunnskapen og få oversikt over hvordan sektorprinsippet reflekteres i praktisk arbeidsfordeling. Til dette skal også nevnes at omtalen av ansvarsområder på regjeringens nettsider ikke alltid gir tilstrekkelig kunnskap. Utredningen kommer tilbake til utfordringene med informasjon om ansvarsområder i punkt 6.

Over tid er det rettet kritikk mot enkelte utslag av sektorprinsippet for norsk forvaltning, herunder på regjeringnivå. Eivind Smith påpekte i «*Ministerstyre*» - *et hinder for samordning?* i Nytt Norsk Tidsskrift i 2015 (side 258 flg.) at sektorprinsippet kan synes å overskygge regjeringens primære kollektive ansvar, og at samordning av regjeringens samlede arbeid ikke bare er «et presserende behov i en kompleks, sektorisert virkelighet, men (også) en konstitusjonell plikt». Den har kommet fra ulike fagdisipliner og blitt reist på ulike grunnlag, herunder i evalueringen av større hendelser og kriser, som 22. juli, koronapandemien og NAV-blindsons-problematikken. I liten grad har kritikken hatt et menneskerettslig omdreiningspunkt.

Det er samtidig vanskelig å se for seg en styringsmodell som ikke bygger på sektorprinsippet. I en stor og kompleks organisasjon med ansvar for avgjørende spørsmål i samfunnet, må oppgaver nødvendigvis fordeles. Det er da naturlig at de legges til enheter og personer som kan dem best. En må derfor ikke overdrive kritikken mot sektorprinsippet. Utredningen fester seg i stedet ved at det er en forvaltningsintern erkjennelse av at sektorprinsippet kan by på enkelte utfordringer når det er krav om og behov for koordinering og samordning. Utredningen kommer tilbake til det forvaltningsinterne arbeidet i punkt 6.2.

### 3.3 Regjeringsinterne retningslinjer

Et knippe generelle instruksjer og andre retningslinjer for regjeringens arbeid har også betydning for arbeid med menneskerettslige spørsmål. De omtales i det følgende.

#### 3.3.1 Utredningsinstruksen med veiledende retningslinjer

*Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)* i nåværende form er fra 2016. Finansdepartementet har forvalteransvar og gir veiledning om bestemmelsene, med mindre det dreier seg om bestemmelsene for lover og forskrifter (hvor veiledningsansvaret ligger til Justis- og beredskapsdepartementet) eller arbeidet med EØS- og Schengen-saker (hvor Utenriksdepartementet har veiledningsansvar), jf. punkt 1-5. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en *veileder til utredningsinstruksen* (2018). Finansdepartementet har delegert til DFØ å forvalte instruksen og veiledningen, jf. veilederen punkt 1.5.1.

Formålet med instruksen er iht. punkt 1-1 første ledd «å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak» ved å «identifisere alternative tiltak», «utrede og vurdere virkningene av alternative tiltak», «involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen» og å «samordne berørte myndigheter».

Instruksen står sentralt for hvordan regjeringen generelt skal arbeide frem mot «beslutninger om statlige tiltak» (punkt 1-1), ved at den stiller krav for utarbeiding av beslutningsgrunnlaget (punkt 1-2 første ledd). Det er «det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet», som skal påse at instruksens pålegg blir fulgt, jf. punkt 1-3 først ledd første setning.

Instruksen gjelder ikke arbeid med inngåelse av internasjonale avtaler (punkt 1-2 tredje ledd), med ett viktig unntak: EØS- og Schengen-regelverk (punkt 1-2 andre ledd og kapittel 5). Forholdet til EØS- og Schengenregelverket er i det hele tatt viet stor plass. En egen målsetting med instruksen er at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet «forvaltes på en helhetlig og effektiv måte» (punkt 1-1 andre ledd).

En tilsvarende generell anvisning har instruksen ikke når det gjelder annet internasjonalt arbeid, herunder arbeid med internasjonale menneskerettigheter. Det betyr ikke at området er fraværende i instruksen og veilederen. Veilederen pkt. 1.2.2 andre avsnitt slår fast at det er selv om instruksen ikke gjelder ved inngåelse av internasjonale avtaler, kan det likevel «være aktuelt å forhåndsutrede virkningene av sannsynlige forhandlingsresultater». Dette kan blant annet ha betydning for arbeid med internasjonale traktater om menneskerettigheter.

De generelle kravene i instruksen gjelder nødvendigvis også arbeid med internasjonale menneskerettigheter selv der det ikke sies eksplisitt. Kapittel 2 setter krav til beslutningsgrunnlagets innhold i form av minimumskrav (punkt 2-1) og krav til omfang og grundighet (punkt 2-2). Punkt 2-2 fremhever *om tiltaket reiser prinsipielle spørsmål* som ett av

elementene i kravet om grundighet. Tredje punkt i minimumskravene i punkt 2-1 lyder: «Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?». Prinsippspørsmålet er omtalt slik i veilederen side 27, og viser at disse kan dreie seg om spørsmål som berører internasjonale menneskerettigheter:

*«Prinsippspørsmål kan for eksempel gjelde den enkeltes personvern og integritet, rettssikkerhet, samvittighets-/livssynsspørsmål eller likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk eller minoriteter».*

Veilederen side 36 omtaler videre graden av irreversibilitet som et element i spørsmålet om hvor omfattende utredningsplikten vil være i den enkelte sak. Dette er aktuelt for departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter. Endelig omtaler veilederen menneskerettighetsspørsmål noe mer direkte på denne måten (side 28, under overskriften *krav til innhold i beslutningsgrunnlaget*):

*«Hvis et tiltak har virkninger som kommer i konflikt med ett eller flere prinsipper, kan utredningen måtte konkludere med at tiltaket ikke kan gjennomføres, uansett hvilken positiv verdi det ellers måtte ha. Begrensninger for tiltaksutforming vil ofte være nedfelt i de menneskerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom internasjonale konvensjoner. En utredning av prinsippspørsmål vil derfor ofte bestå i en systematisk gjennomgang av slike forpliktelser, der man avklarer grensene for forpliktelsene og hvilket handlingsrom som finnes. I noen tilfeller vil ulike menneskerettslige forpliktelser kunne være i et innbyrdes spenningsforhold som må avklares og avveies på en balansert og helhetlig måte.*

*Prinsipielle spørsmål er ikke begrenset til slike som strider mot våre menneskerettslige forpliktelser eller lovfestede rettigheter. Selv om tiltak kan være innenfor det juridiske handlingsrommet for offentlige tiltak, kan det være viktig å få frem hvordan de påvirker, både positivt og negativt, viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn. Dette kan være virkninger som er vanskelige å vurdere og avveie sammen med andre virkninger i spørsmål 4, for eksempel virkningen av et tiltak på mindretallsrettigheter eller for utsatte enkeltindivider. Det kreves da en selvstendig analyse av slike virkninger eller hensyn. Prinsipielle vurderinger knyttet for eksempel til rettssikkerhet, likebehandling eller den enkeltes mulighet til å bestemme over eget liv, kan beskrives i en slik analyse. Det er viktig å unngå at beskrivelser og vurderinger av viktige samfunnsverdier og prinsipielle hensyn gjøres ut fra spesielle ideologiske utgangspunkter. De må baseres på fellesverdier i samfunnet, fortrinnsvis nedfelt i dokumenter med tilslutning fra Stortinget.*

*Alle prinsippspørsmål krever en systematisk, balansert og helhetlig fremstilling og vurdering. I noen tilfeller vil ulike prinsipper kunne stå mot hverandre, og det er viktig at utredningen klarlegger dette.*

*Det følger av instruksens punkt 2-2 at for tiltak som reiser viktige prinsipielle spørsmål, skal spørsmål 3 utredes grundig (se avsnitt 2.2).»*

Kapittel 3 stiller krav om *tidlig involvering, foreleggelse og høring*. Punkt 3-1 første ledd lyder: «Berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen». Veilederen punkt 3.1.1 slår fast at frist for uttalelse «bør være minst to uker når berørte departementer blir involvert, med mindre annet er avtalt mellom departementene». I punkt 3-2 Foreleggelse for berørte departementer heter det videre:

*«Ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer. Foreleggelse skal skje før forslaget legges ut på høring. Kravet om foreleggelse gjelder ikke for offentlige utredninger (FOU).*

*Tiltak som får budsjettmessige virkninger for staten, skal forelegges Finansdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.*

*Utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før utkast legges fram for regjeringen. Utkast til meldinger til Stortinget og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.*

*Foreleggelse etter dette punktet gjelder ikke budsjettproposisjoner og heller ikke meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og til informasjon. Slike dokumenter skal likevel forelegges Finansdepartementet. Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.»*

Punkt 3.2.1 i veilederen gir uttrykk for at «[d]ersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for forholdet til menneskerettighetene, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet».

Veilederen punkt 3.1.4 (som gjelder instruksens punkt 3-1) omtaler *konsultasjonsordninger*, og det er vist til to sett av retningslinjer for konsultasjon med samiske interesser. Disse prosedyrene ble ved endringslov 11. juni 2021 nr. 76 i praksis erstattet av lovbestemte konsultasjoner i kapittel 4 i lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) 12.

juni 1987 nr. 56. Det vises til sameloven kapittel 4 og endringslovens forarbeider for nærmere detaljer.<sup>34</sup>

Kapittel 4 gir mer detaljerte regler om arbeid med lover og forskrifter. Lovforslag og forskrifter utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse», jf. § 4-1. I § 4-2 Foreleggelse for Justis- og beredskapsdepartementet slås dette fast: «Før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet». Punkt 4-5 gjelder lovteknisk gjennomgåelse:

*«Ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.*

*Den lovtekniske gjennomgåelsen skal normalt utføres samtidig med departementsforeleggelsen av proposisjonsutkast ifølge punkt 4-4, og med samme frist hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen.»*

Det er et iøynefallende trekk ved utredningsinstruksen at den fremhever særskilte krav til utredning og samordning når det gjelder EØS- og Schengen-arbeid, se §§ 1-2 andre ledd, 3-1 andre ledd, 3-3 sjette ledd og kapittel 5.<sup>35</sup> Av særlig interesse er punkt 5.3 om plikt til samordning av generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål, punkt 5.4 om tidlig ivaretagelse av norske interesser og posisjoner når ny politikk og nytt regelverk planlegges og utvikles i EU, punkt 5.5 om involvering av berørte departementer og Utenriksdepartementet på tidlig tidspunkt for å sikre effektiv samordning, og punkt 5.7 om koordinering og arbeid i saker som berører Norges interesser i EFTA-domstolen og EU-domstolen, herunder møter i EØS-rettslig utvalg.

*Utredningsinstruksen* har i dag ingen tilsvarende omtale av forholdet til internasjonale menneskerettigheter.

### **3.3.2 Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse***

*Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid* er utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, og nåværende versjon er datert februar 2000.<sup>36</sup> Lovavdelingen arbeider for tiden med en revidert versjon av veilederen. Her skal særlig pekes

---

<sup>34</sup> Innst. 620 L (2020-2021) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).

<sup>35</sup> Veilederen punkt 1.2.1 siste avsnitt fremhever i tillegg at forvaltningen skal «vurdere om det er forpliktelser i henhold til WTO-regelverket som må overholdes ved innføring av bestemmelser og tiltak.

<sup>36</sup> <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>.

på de deler av nåværende veileder som har betydning for forholdet til internasjonale menneskerettigheter.

- I punkt 3.2 og 3.3 om lovutredninger og proposisjoner heter det at de «bør som hovedregel inneholde» blant annet «en oversikt over relevante folkerettslige forpliktelser» der dette er relevant.
- Punkt 11.6 Særlig om forholdet til menneskerettighetene gir blant annet uttrykk for at nye lover «må vurderes i forhold til menneskerettighetskonvensjonene der det er relevant». Det heter videre at det «bør foretas en kontinuerlig overvåking av eksisterende lovgivning for å sørge for at den fortsatt er i samsvar med konvensjonene», og denne vurderingen må skje både for konvensjoner som er gjennomført i norsk rett og de som ikke er det. Det fremgår også at det i lovproposisjoner «bør ... redegjøres for de menneskerettslige vurderinger som er foretatt av lovforslagets forhold til menneskerettighetskonvensjoner», og at Justisdepartementets lovavdeling av Utenriksdepartementets rettsavdeling «vil i noen grad kunne bistå med slike vurderinger».

*Lovteknikk og lovforberedelse* har i kapittel 12 en utførlig behandling av betydningen av EØS-rettslige forpliktelser.

### 3.3.3 Andre sentrale retningslinjer

*Statsministerens kontor* har utarbeidet *retningslinjer* for departementsfellesskapets arbeid som også har betydning for hvordan departementene arbeider med internasjonale menneskerettigheter: *Om Kongen i statsråd. Forberedelse av saker til statsråd* (senest ajourført august 2023),<sup>37</sup> *Regjeringens forhold til Stortinget. Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget* (ajourført desember 2022)<sup>38</sup> og *Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse* (ajourført august 2023).<sup>39</sup> I tillegg foreligger veilederen *Foreleggelse av saker for Regjeringsadvokaten* (19. april 2022).<sup>40</sup>

Alle er generelle i formen, og det er ikke nødvendig her å gå i detalj om innholdet. Ingen av dem omtaler behandlingen av saker som gjelder internasjonale menneskerettigheter særskilt, men det er opplagt at flere av retningslinjene forventer særlig ansvar for ansvarlige

---

<sup>37</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-statsrad/id593521/?ch=1>.

<sup>38</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-til-stortinget/id2467322/?ch=1>.

<sup>39</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-rkonf/id2470121/?ch=1>.

<sup>40</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/foreleggelse-av-saker-for-regjeringsadvokaten/id2908749/>.



departementer og ansvar for koordinering og samordning med berørte departementer også når saker berører internasjonale menneskerettigheter.

Det er også grunn til å nevne Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinje *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket* (januar 2019).<sup>41</sup> Retningslinjen knesetter dagens forståelse av departementenes oppgaver, som angis å være faglige sekretariater for politisk ledelse. Den gir samtidig et øyeblikksbilde av hvordan regjeringsapparatet i dag organiserer sitt arbeid – også opp mot underliggende etater – og beskriver dette bilde i en historisk kontekst. Retningslinjen berører ikke internasjonale menneskerettigheter direkte. Plikten til koordinering mellom departementer ved behov er omtalt i punkt 4.7 God styring og ledelse. Plikten til lovlighet (punkt 4.1) fremhever blant annet embetsverkets plikt til å sørge for «at lovforslag som regjeringen fremmer overfor Stortinget, ikke strider mot Grunnloven ... [og] Norges internasjonale forpliktelser». Den fremhever også plikt for embetsverket til generelt å sikre at de beslutninger som treffes i departementene «er i tråd med gjeldende rett», at det ikke gis «råd som innebærer at departementet eller statsråden fatter avgjørelser som er i strid med gjeldende rett» og at embetsverket «foreslår nye lov- og forskriftsbestemmelser der dette er nødvendig for å gjennomføre ønskede vedtak eller tiltak». I disse pliktene ligger et ansvar for departementene innenfor sine ansvarsområder å sørge for at staten ikke opptrer i strid med internasjonale menneskerettigheter der disse er rettslig forpliktende, og retningslinjene kan også oppfattes å gi føringer for en form for proaktivt, ikke kun reaktivt, arbeid i forhold til internasjonale menneskerettigheter.

Utenriksdepartementets rettsavdeling har i veilederen *Folkerettslige avtaler. Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler* (desember 2013) retningslinjer for arbeid med nye folkerettslige avtaler.<sup>42</sup> Retningslinjene er også av betydning i de tilfeller der det er aktuelt å arbeide frem mot inngåelse av nye menneskerettighetskonvensjoner. Kapittel 3 gir nærmere retningslinjer for hvordan departementer og regjeringen skal forankre forhandlinger. Her fremheves blant annet betydningen av samordning av synspunkter i departementsfellesskapet. Veilederen gir ikke retningslinjer for forhandlinger om normer som ikke er rettslig bindende.

---

<sup>41</sup>[https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om\\_forholdet\\_mellom\\_politisk\\_ledelse\\_og\\_embetsverk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf).

<sup>42</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/folkerettslige\\_avtaler-des2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/folkerettslige_avtaler-des2013.pdf)

### 3.3.4 Særlig om retningslinjene for *menneskerettslig utvalg* (2023)

I november 2023 opprettet regjeringen *menneskerettslig utvalg*. Utvalget har til formål å bidra til at regjeringen kan ha en opplyst og koordinert tilnærming til Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser og til utviklingen av nye menneskerettighetsforpliktelser når disse kan ha betydning for interne norske rettsforhold. Utvalget er et forum for informasjonsutveksling og diskusjon, og det skal bidra til at beslutninger fattes tidsnok og på et godt grunnlag. Utvalget holdt sitt første ordinære møte i januar 2024. Utvalget møtes fast om lag annenhver måned, og det kan ellers holdes møter ved behov.

Utvalget ledes av Justisdepartementets lovavdeling. Fast møtende er representanter fra Utenriksdepartementet, Finansdepartementet og Statsministerens kontor. Andre departementer deltar når utvalget behandler saker som angår deres ansvarsområder. Regjeringsadvokaten møter ved behov.

Mandatet for utvalget gjengis her i sin helhet:

*«Formålet med å opprette et menneskerettslig utvalg er å bidra til at regjeringen kan ha en opplyst og koordinert tilnærming til Norges forpliktelser etter de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene staten er bundet av og til utviklingen av bindende og ikke-bindende internasjonale instrumenter om menneskerettighetsspørsmål, når disse kan ha betydning for interne norske rettsforhold.*

*Utvalget skal være et forum for informasjonsutveksling og diskusjon. Utvalget skal bidra til at beslutninger fattes tidsnok og på et godt grunnlag, i tråd med kravene i utredningsinstruksen om utredning av prinsipielle spørsmål. Beslutninger fattes og forankres i departementene, eventuelt i regjeringen i henhold til retningslinjene i «Om r-konferanse» fra Statsministerens kontor. Utvalget skal bidra til å løfte viktige saker til regjeringen.*

*Utvalget ledes av Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, og består for øvrig av representanter fra Utenriksdepartementets rettsavdeling og seksjon for menneskerettigheter, demokrati og likestilling, Finansdepartementet og Statsministerens kontor. Andre departementer deltar når utvalget behandler saker som angår deres ansvarsområder. Representanter fra Regjeringsadvokaten deltar ved behov.*

*Utvalget møtes fast om lag én gang annenhver måned. Det kan innkalles til særskilte møter ved behov.*

*Samtlige departementer inviteres til løpende å melde inn saker til behandling i utvalget.*

*Innkalling og dagsorden sendes ut senest 14 dager før hvert møte, med kopi til samtlige departementer.*

*Utvalget skal særlig ta opp viktige spørsmål knyttet til:*

- *Inngåelse av nye menneskerettighetskonvensjoner og endrings- og tilleggsprotokoller til allerede inngåtte konvensjoner*
- *Avklaring av norske posisjoner til utvikling av rettslig bindende og ikke-bindende instrumenter i internasjonale menneskerettighetsfora*
- *Nasjonal gjennomføring av menneskerettslige forpliktelser*
- *Klagesaker mot Norge for Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) og FNs menneskerettighetskomiteer*
- *Oppfølging av dommer fra EMD og uttalelser fra FNs menneskerettighetskomiteer*
- *Hvorvidt Norge skal inngi tredjepartsinnlegg i saker mot andre stater for EMD*
- *Statens merknader til FNs menneskerettighetskomiteers utkast til generelle kommentarer*
- *Statens rapportering til FNs og Europarådets overvåkingsmekanismer på menneskerettighetsfeltet*
- *Overvåkingsorganenes rutiner og praksis*
- *Norges respons til henvendelser fra FNs ulike menneskerettighetsorganer, herunder FNs spesialrapportører, når organets uttalelse i saken kan ha betydning for norske rettsforhold.»*

### **3.3.5 Andre nasjonale føringer og forventninger**

Regjeringen og departementsfellesskapet kan stille og stiller krav til eget arbeid også på andre måter. Det kan være føringer med politisk utgangspunkt og målsettinger, som stortingsmeldinger og regjeringsplattformer. Selvpålagte krav og forventninger kan også bli drevet frem med utspring i embetsverket. Videre kan det dannes forventninger om bestemte måter å arbeide på, for eksempel som følge av eksterne granskninger etter enkelthendelser mv., slik en har sett på EØS-området.

Utredningen har ikke hatt som ambisjon å kartlegge hele spekteret av slike krav, føringer eller forventninger, men vil trekke frem tre informasjonskilder som illustrerer interne og eksterne krav eller forventninger til departementsfellesskapets arbeid, og som har spilt en viss rolle for utredningens tilnærminger, vurderinger og anbefalinger.

Fire *stortingsmeldinger* peker seg ut. St. meld. nr. 21 (1999-2000) *Menneskeverd i sentrum* var den første – og hittil for så vidt siste – sammenfattende handlingsplanen om menneskerettigheter fra regjeringsapparatets side som også synliggjorde med en viss bredde

de nasjonale implikasjonene av internasjonale menneskerettigheter.<sup>43</sup> Meldingen var blant annet en oppfølging av arbeidet som ledet frem til vedtakelsen av menneskerettsloven av 1999, og den gir uttrykk for ambisjoner – i sin tid – om helhetlig menneskerettighetsarbeid i så vel internasjonale som nasjonale dimensjoner. Meld. St. 10 (2014-2015) *Muligheter for alle – menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken* hadde sitt utgangspunkt i og oppmerksomheten rettet mot norsk menneskerettighetspolitikk på det internasjonale planet. Det gjelder også Meld. St. 27 (2018-2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* om norsk utenrikspolitikk generelt og dennes forgjenger, St. meld. nr. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Alle fire meldinger gir føringer om regjeringsinternt arbeid på menneskerettighetsfeltet som har nedfelt seg i praktisk arbeid i embetsverket også utover levetiden for regjeringene som fremmet dem for Stortinget.

En annen hovedkilde er departementsfellesskapets egne *strategidokumenter*. Utredningen har ikke hatt tilgang til de enkelte departementsavdelingens og departementers strategidokumenter, og det er så vidt vites dokumenter med varierende grad av reelle føringer for spørsmål knyttet til internasjonale menneskerettigheter. Av interesse er strategidokumenter som favner om departementsfellesskapet som sådan. Den nåværende strategien er nedfelt i *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*.<sup>44</sup> Den avløste *Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet 2016-2020*.<sup>45</sup> Departementsstrategien for 2021-2025 ble midtveisevaluert i oktober 2023, se DFØ-rapport 2023-7.<sup>46</sup> Se nærmere punkt 6.2 om dette.

En tredje informasjonskilde er *offentlige granskningsrapporter o.l.* som kan bidra til innsikter om regjeringsapparatets arbeid i lys av menneskerettslige krav. Her har utredningen sett hen til

Koronakommisjonens to delrapporter, fordi arbeidet er sektorovergripende, vurderingene ligger nær nåtid og kritikken tar opp enkelte spørsmål av betydning for denne utredningen: NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronaepidemien* og NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronaepidemien – del 2*.

---

<sup>43</sup> St. meld. nr. 93 (1976-1977) Om Norge og det internasjonale menneskerettsvern var den første menneskerettsmeldingen til Stortinget fra regjeringen. I dag har den primært historisk interesse, og den nasjonale implikasjonen stod ikke i forgrunnen.

<sup>44</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>.

<sup>45</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/helhet-kvalitet-og-effektivitet/id2476486/>.

<sup>46</sup> <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-2023-7-midtveisevaluering-av-departementsstrategien-2021-2025>.

## 3.4 Internasjonale forpliktelser og retningslinjer

### 3.4.1 Konvensjonene stiller ikke detaljerte rettslige krav

Menneskerettighetskonvensjonene gir i utgangspunktet *ingen generelle anvisninger* på hvordan statens myndigheter generelt, og regjeringen spesielt, skal innrette seg eller arbeide for å ivareta statens menneskerettighetsforpliktelser. Det sentrale i folkerettslig perspektiv er at staten som sådan oppfyller sine plikter. Et eksempel som illustrerer dette poenget, er EMK artikkel 1. Bestemmelsen klargjør at «the High Contracting Parties» er forpliktet til å respektere og sikre rettighetene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Dette er forstått slik at det er staten som sådan som må sørge for å oppfylle konvensjonens krav. EMK stiller begrensede generelle krav til hvordan en stat konstitusjonelt er organisert. I statsansvarsperspektiv er det underordnet hvordan myndighetene opptrer så lenge staten samlet ivaretar sine menneskerettslige forpliktelser. Hvordan regjeringens arbeid skal innrettes, er derfor også i utgangspunktet konvensjonene uvedkommende.

På *enkelte saksområder* og i relasjon til *enkelte rettigheter* i noen konvensjoner modifiseres dette utgangspunktet. Det ville for eksempel ikke være i samsvar med menneskerettighetskonvensjoner om staten overførte kompetansen til å domfelle enkeltpersoner for straffbare handlinger fra domstolene til forvaltningen. Og i noen tilfeller er det utviklet aktsomhetskrav i tolkningspraksis som ved nærmere ettersyn kan oppfattes å stille krav til hvordan enkelte myndigheter går frem, for eksempel forpliktelser til å etterforske begrunnede påstander om vold.. Menneskerettighetskonvensjonene stiller likevel i det store bildet relativt få *rettslige* detaljkrav til regjeringens arbeid med menneskerettighetsspørsmål som sådan.

I det følgende omtales internasjonale retningslinjer og andre ikke-rettslig forpliktende føringer som kan fungere som rettesnorer for hvordan departementsfellesskapet skal gå frem for å oppfylle innholdet i de internasjonale menneskerettighetene. De har ulik karakter og rekkevidde.

### 3.4.2 Europarådets ministerkomité's rekommandasjon Rec(2004) 5

Europarådets ministerkomité vedtok i 2005 en rekommandasjon om statenes arbeid med å sørge for at lovgivning og forvaltningspraksis er i samsvar med kravene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. *Rec(2004)5 on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights* gir tre anbefalinger av interesse.

De er ledsaget av eksempler på “good practice” i et vedlegg (appendix) som utdyper anbefalingene.<sup>47</sup> Rekommandasjonen skal bidra til å hindre brudd på konvensjonen i Europarådets medlemsstater for dermed også å redusere antall klagesaker for EMD.

**Anbefaling I.** dreier seg om arbeid med nye lover. Ministerkomiteen anbefaler at medlemsstatene sørger for at en har egnede og effektive mekanismer for systematisk å sørge for at lovgivningsarbeid er i samsvar med EMDs praksis («there are appropriate and effective mechanisms for systematically verifying the compatibility of draft laws with the Convention in the light of the case-law of the Court»). Omtalen av «good practice» i vedlegget peker på at “verification of conformity with the Convention ... starts with the ministry which initiated the draft law”, men nevner også at enkelte medlemsstater legger et «special responsibility» for å sørge for at lovutkast samsvarer med konvensjonen til designerte departementer, for eksempel justis- eller utenriksdepartementene. I noen stater har regjeringens agent for EMD en slik rolle (punkt 19).

**Anbefaling II.** gjelder eksisterende lovverk og forvaltningspraksis: Ministerkomiteen anbefaler at medlemsstatene har mekanismer for å sørge for at eksisterende lovgivning og forvaltningspraksis er i samsvar med konvensjonens krav («there are such mechanisms for verifying, whenever necessary, the compatibility of existing laws and administrative practice, including as expressed in regulations, orders and circulars»). Vedlegget punkt 25 fremhever at «[w]hile member states cannot be asked to verify systematically all their existing laws, regulations and administrative practice, it may be necessary to engage in such an exercise” som følge av “national experience in applying a law or regulation”, eller som følge av en fellende dom i EMD mot en annen medlemsstat. Anbefalingen går altså ikke så langt at statene til enhver tid uten noen foranledning skal sørge for at all lovgivnings- og forvaltningspraksis følger trinn med EMKs krav. Omtalen av “good practice” i vedlegget viser til at enkelte medlemsstater legger det kontinuerlige samsvarsarbeidet til det relevante fagdepartement som iverksetter lovgivningsarbeid («the ministry that initiates legislation»), og at det til ansvaret hører med å ha kunnskap om utvikling i EMDs praksis («implies knowledge of the latest developments in the case-law of the Court» (punkt 26). Vedlegget viser også til sentralforvaltningens ansvar for underliggende og lokale myndigheter («the competent organs of the state have to ensure that those responsible in local and central authorities take into account the Convention and the case-law of the Court in order to avoid violations» (ibid.).

---

<sup>47</sup> Tilgjengelig via <https://www.coe.int/en/web/execution/recommendations>.

**Anbefaling III.** gjelder også eksisterende lovgivning og forvaltningspraksis, men har et tilsynelatende forebyggende element og en forventning om hurtighet i arbeidet. Det anbefales at medlemsstatene «ensure the adaptation, as quickly as possible, of laws and administrative practice in order to prevent violations of the Convention». Denne anbefalingen er ikke videre utdypet i vedlegget.

### 3.4.3 Europarådets ministerkomité's anbefalinger om oppfølging av dommer og forlik

EMD avsier rettslig bindende dommer og kan bidra til rettsforlik. Oppfølgingen av dem er undergitt regler av rettslig forpliktende karakter i EMK artikkel 46 (for dommer) og artikkel 39 (for forlik). EMK artikkel 46 nr. 1 pålegger staten en plikt til å «rette seg etter Domstolens endelig dom i enhver sak de er part i». Hvordan staten skal gå frem for å oppfylle forpliktelsen, er etter sikker praksis fra EMD overlatt til staten selv. I praksis faller likevel arbeidet på regjeringen som den statsmakt som representerer staten internasjonalt. Konkret svarer regjeringen overfor Europarådets ministerkomité, som fører «tilsyn med fullbyrdelsen av dommen» iht. EMK artikkel 46 nr. 2 og tilsvarende fører tilsyn med rettsforlik iht. EMK artikkel 39 nr. 4.<sup>48</sup> Oppfølgingen av dommer fremstår som det mest sentrale for Norges del.

Ministerkomiteens arbeid er regulert i *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements* (CM/Del/Dec(2006)964/4.4-app4consolidated). Staten utarbeider en handlingsplan (Action plan) som beskriver de konkrete og eventuelt også generelle tiltak som anses nødvendig for å oppfylle den fellende dommens innhold. Planen overvåkes av Ministerkomiteen, som kan velge å godkjenne den ved å lukke saken i form av en endelig resolusjon. Alternativet er å unnlate å godkjenne planen og fortsette overvåkingen inntil komiteen mener staten har gitt fyllestgjørende informasjon om nødvendige implementeringstiltak.

Oppfølgingsarbeidet kan dreie seg om konkrete tiltak overfor den eller de personer som har vunnet frem med sitt søksmål i domstolen. Ministerkomiteen har også kompetanse til å kreve redegjørelser for eventuelle generelle tiltak som skal eller bør iverksettes av myndighetene som følge av den fellende dommen. Der Ministerkomiteen unntaksvis finner at domfellelsen avdekker et systemisk problem, i tråd med Ministerkomiteens resolusjon *Res(2004)3 on judgments revealing an underlying systemic problem*,<sup>49</sup> vil oppfølgingsarbeidet forsterkes og prioriteres.

---

<sup>48</sup> Ministerkomiteens arbeid er nærmere beskrevet på denne siden:

<https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments>.

<sup>49</sup> Tilgjengelig via <https://www.coe.int/en/web/execution/recommendations>.

Ministerkomiteen har utarbeidet en rekommandasjon til medlemsstatene om effektiv nasjonal gjennomføring av fellende dommer, se *CM/Rec(2008)2 on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights*.<sup>50</sup> Rekommandasjonen har ti anbefalinger, som er utdypet i en *Guide to good practice* utarbeidet i regi av styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH) i dokumentet CM(2017)92-add3final). De ti anbefalingene går ut på følgende:

1. Det bør opprettes en koordinator eller koordinerende instans for gjennomføringen («co-ordinator – individual or body – of execution of judgments at the national level, with reference contacts in the relevant national authorities involved in the execution process»). Koordinatoren bør ha den kompetanse som er nødvendig for å innhente informasjon («acquire relevant information»), samhandle med ansvarlige personer nasjonalt for å avgjøre nødvendige gjennomføringstiltak («liaise with persons or bodies responsible at the national level for deciding on the measures necessary to execute the judgment»), og ved behov kunne iverksette tiltak for å forsere gjennomføringen («take or initiate relevant measures to accelerate the execution process»).
2. Det bør finnes en egnet mekanisme for effektiv dialog og informasjonsutveksling mellom koordinator og Ministerkomiteen («ensure, whether through their Permanent Representation or otherwise, the existence of appropriate mechanisms for effective dialogue and transmission of relevant information between the co-ordinator and the Committee of Ministers»).
3. Nødvendige skritt bør tas for å sikre at fellende dommer og eventuelle beslutninger fra Ministerkomiteen som tas som ledd i overvåkingen raskt formidles på behørig måte til relevante aktører i gjennomføringsprosessen («take the necessary steps to ensure that all judgments to be executed, as well as all relevant decisions and resolutions of the Committee of Ministers related to those judgments, are duly and rapidly disseminated, where necessary in translation, to relevant actors in the execution process»).
4. Så tidlig som mulig bør tiltak identifiseres som er nødvendig for å sikre en rask gjennomføring («identify as early as possible the measures which may be required in order to ensure rapid execution»).

---

<sup>50</sup> <https://www.coe.int/en/web/execution/recommendations>.



5. Det bør tilrettelegges for å gjøre bruk av tiltak som skaper synergieffekter mellom involverte aktører og å identifisere de ulike aktørenes respektive kompetanse («facilitate the adoption of any useful measures to develop effective synergies between relevant actors in the execution process at the national level either generally or in response to a specific judgment, and to identify their respective competences”).
6. Handlingsplaner bør forberedes raskt og det bør om mulig opereres med fremdriftsplaner («rapidly prepare, where appropriate, action plans on the measures envisaged to execute judgments, if possible including an indicative timetable”).
7. Det bør tas nødvendige skritt for å sørge for at relevante aktører er tilstrekkelig kjent med EMDs rettspraksis og Ministerkomiteens praksis («take the necessary steps to ensure that relevant actors in the execution process are sufficiently acquainted with the Court’s case law as well as with the relevant Committee of Ministers’ recommendations and practice»).
8. Europarådets retningslinjer for gjennomføring av fellende dommer og Ministerkomiteens praksis og rekommandasjoner bør formidles til relevante aktører («disseminate the vademecum prepared by the Council of Europe on the execution process to relevant actors and encourage its use, as well as that of the database of the Council of Europe with information on the state of execution in all cases pending before the Committee of Ministers”).
9. Ved behov før regjeringen informere parlamentet om gjennomføringsprosessen («as appropriate, keep their parliaments informed of the situation concerning execution of judgments and the measures being taken in this regard»).
10. Dersom det er vesentlige problemer med gjennomføringsprosessen, bør dette håndteres på tilstrekkelig høyt nivå, eventuelt politisk nivå («where required by a significant persistent problem in the execution process, ensure that all necessary remedial action be taken at high level, political if need be»).

Det foreligger ikke kjente retningslinjer eller rutinebeskrivelser for regjeringens arbeid med implementering av fellende dommer og rettsforlik i EMD. Det er imidlertid fast praksis at Justis- og beredskapsdepartementet ved Lovavdelingen er koordinator. Utgangspunktet er at ansvaret for oppfølging ligger til det fagdepartement som har ansvar for fagområdet som dommen gjelder. I tillegg utgjør Utenriksdepartementet og regjeringsadvokaten en del av den faste kretsen av aktører som bistår i oppfølgingen.

#### **3.4.4 Andre anbefalinger fra internasjonale overvåkingsorganer**

Det er ikke utarbeidet tilsvarende omfattende retningslinjer for overvåkingen av andre konvensjoner i Europarådet eller i de andre internasjonale organisasjonene, verken av generell art eller i forbindelse med overvåkingsorganenes uttalelser i enkeltsaker de har hatt

til behandling. Det finnes likevel noen spredte anbefalinger fra enkelte organer, og disse omtales i det følgende.

Innenfor *Europarådet* har utredningen identifisert ett eksempel: Europarådets ekspertgruppe under Istanbul-konvensjonen om vold mot kvinner (GREVIO) har i tilknytning til sin behandling av Norges forpliktelser etter konvensjonen gitt en oppfordring om nasjonal koordinering på denne måten:

*«GREVIO strongly encourages the Norwegian authorities to improve co-ordination structures across the existing national action plans and to review the measures contained in them, with the aim of integrating them under an overarching framework that would ensure a holistic response to all forms of violence against women covered by the Istanbul Convention, including in its digital dimension, and by giving due importance to the gendered nature of the different forms of violence against women, including domestic violence».*<sup>51</sup>

For FNs menneskerettighetskonvensjoner gis overordnede anbefalinger om nasjonal gjennomføring av forpliktelser i de ulike FN-komiteenes generelle kommentarer til sine respektive konvensjoner. Disse er holdt på et så vidt generelt nivå at det ikke har hensikt å omtale dem her. Unntaket er FNs komité for barnets rettigheter, som har gitt anbefalinger om koordinering i sin generelle kommentar nr. 5 (2003) om *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*. De aktuelle avsnittene gjengis her i sin helhet:

*“37. In examining States parties’ reports the Committee has almost invariably found it necessary to encourage further coordination of government to ensure effective implementation: coordination among central government departments, among different provinces and regions, between central and other levels of government and between Government and civil society. The purpose of coordination is to ensure respect for all of the Convention’s principles and standards for all children within the State jurisdiction; to ensure that the obligations inherent in ratification of or accession to the Convention are not only recognized by those large departments which have a substantial impact on children - education, health or welfare and so on - but right across Government, including for example departments concerned with finance, planning, employment and defence, and at all levels.*

*38. The Committee believes that, as a treaty body, it is not advisable for it to attempt to prescribe detailed arrangements appropriate for very different systems of government across States parties. There are many formal and informal ways of achieving effective coordination, including*

---

<sup>51</sup> GREVIO Baseline Evaluation Report Norway 13. oktober 2022: GREVIO/INF(2022)30 para. 33, tilgjengelig på <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>.

*for example inter-ministerial and interdepartmental committees for children. The Committee proposes that States parties, if they have not already done so, should review the machinery of government from the perspective of implementation of the Convention and in particular of the four articles identified as providing general principles (see paragraph 12 above).*

*39. Many States parties have with advantage developed a specific department or unit close to the heart of Government, in some cases in the President's or Prime Minister's or Cabinet office, with the objective of coordinating implementation and children's policy. As noted above, the actions of virtually all government departments impact on children's lives. It is not practicable to bring responsibility for all children's services together into a single department, and in any case doing so could have the danger of further marginalizing children in Government. But a special unit, if given high-level authority - reporting directly, for example, to the Prime Minister, the President or a Cabinet Committee on children - can contribute both to the overall purpose of making children more visible in Government and to coordination to ensure respect for children's rights across Government and at all levels of Government. Such a unit can be given responsibility for developing the comprehensive children's strategy and monitoring its implementation, as well as for coordinating reporting under the Convention."*

To komiteer har også kommet med anbefalinger i sin behandling av Norges periodiske rapporter. *FN-komiteen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* uttalte som følger i sine avsluttende merknader til Norges sjette periodiske rapport under FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter den 2. april 2020:

*"49. ... The Committee encourages the State party to engage with the Norwegian National Human Rights Institution, non-governmental organizations and other members of civil society in the follow-up to the present concluding observations and in the process of consultation at the national level prior to the submission of its next periodic report. Furthermore, the Committee recommends that the State party consider establishing a national mechanism to coordinate and follow up on the implementation, on an ongoing basis, with the participation of the Norwegian National Human Rights Institution and civil society organizations."<sup>52</sup>*

*FNs komité for barnets rettigheter* uttalte noe tilsvarende i sine avsluttende merknader til Norges femte og sjette periodiske rapporter i 2018:

---

<sup>52</sup> Concluding observations on the sixth periodic report of Norway, 2 April 2020, E/C.12/NOR/CO/6.

*“42. The Committee recommends that the State party establish and/or strengthen a national mechanism for reporting and follow-up as a standing government structure that is mandated to coordinate and prepare reports to and engage with international and regional human rights mechanisms, as well as with coordinating and tracking national follow-up to and implementation of the treaty obligations and the recommendations and decisions emanating from such mechanisms. The Committee emphasizes that such a structure should be adequately and continuously supported by dedicated staff and should have the capacity to consult systematically with the national human rights institution and civil society.”<sup>53</sup>*

## **4 Komparative linjer**

### **4.1 Innledning**

Mandatet fastslår at utredningen skal innhente informasjon og nyttiggjøre seg av erfaringer med hvordan andre sammenlignbare staters myndigheter håndterer tilsvarende utfordringer. Komparasjon mellom stater er generelt krevende. I Norge er ansvaret for regjeringens menneskerettighetsarbeid fordelt på en rekke departementer/statsråder i tråd med vårt lands konstitusjonelle tradisjoner. Tilsvarende vil konstitusjonelle tradisjoner forme hvordan sammenlignbare stater innretter sitt arbeid med internasjonale menneskerettigheter med betydning for interne forhold.

Danmark, Finland, Island og Sverige fremstår som de mest åpenbare kandidatene for et komparativt utsyn. Den islandske regjeringens styringsapparat er lite og gjennomskiktig. Utreder har vurdert islandske erfaringer å være av mindre interesse for norske forhold.

Håndteringen i det danske, finske og svenske regjeringsapparatet har mer direkte interesse. De har en størrelse og kompleksitet som ligger nærmere det norske. Tradisjonene i de tre statene har en del likheter som kan gi grunnlag for nyttige refleksjoner. Samtidig gjør institusjonelle, kulturelle og konstitusjonelle forskjeller det vanskelig å ha formening om ordningene i Danmark, Sverige og Finland er egnet som læringspunkter for det norske departementsfellesskapet. Informasjon på overordnet nivå er innhentet, dels gjennom åpne kilder og dels ved rettede spørsmål.

---

<sup>53</sup> Concluding observations on the fifth and sixth report of Norway, 4 July 2018, CRC/C/NOR/CO/5-6.

Utredningen har med det som grunnlag merket seg følgende forhold som særlig interessante med tanke på vurderinger av det norske departementsfellesskapets arbeid:

- Sektorprinsippet er styrende også i våre naboland.
- Det er begrenset med informasjon om arbeidet i åpne kilder, og det er varierende med innslag av retningslinjer for koordinering av menneskerettighetsarbeid mellom departementene.
- Sverige og Finland har egne mekanismer for ekspertvurderinger av nye lover, herunder vurdering av menneskerettslige krav.

## 4.2 Danmark

Nettsiden regeringen.dk publiserer enkelte nyhetssaker, og den har en oversikt over regjeringens medlemmer. Det enkelte departement har egne nettsider. Her finnes noe mer informasjon om arbeidsområder og arbeidsformer, men det er ingen strømlinjeformet strategi på tvers av departementene for hvordan informasjon presenteres og hva slags informasjon som gis.

En annen kilde til den danske regjeringens arbeid er publikasjonen *Det offentlige Danmark*,<sup>54</sup> som tilsvarende den tidligere norske statskalenderen. Det er lenket til denne fra regeringen.dk. Publikasjonen gir en kortfattet beskrivelse av hvilke arbeidsoppgaver som hører til det enkelte departement. Det gis en oversikt over ledelsen i det enkelte departement, men uten nærmere beskrivelse av ansvarsområder på avdelings- og seksjonsnivå.

Som i Norge ligger ansvaret for forholdet til internasjonale menneskerettigheter på ulike departementer. Justisministeriet ved sine ulike kontorer har for eksempel ansvar for personvern, ytringsfrihet, saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstol og FNs menneskerettighetskomiteer, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, den danske grunnloven og EUs charter om grunnleggende rettigheter. Børne- og undervisningsministeriet har ansvar for forholdet til UNESCO, mens forholdet til ILO håndteres av Beskæftigelsesministeriet. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har ansvar for FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne. Også andre ministerier har ansvar på sine områder.

Justisministeriets *Vejledning om lov kvalitet* (november 2023) gir retningslinjer for arbeidet med lovforslag. Veilederen anbefaler blant annet at lovforslag som gir anledning til «mere omfattende overvejelser om forholdet til grundloven [og] Danmarks internationale

---

<sup>54</sup> <https://www.regeringen.dk/om-regeringen/det-offentlige-danmark>

forpligtelser» bør redegjøres for «i hovedtræk», og det aktuelle fagdepartement bør involvere Justisministeriet «hurtigst mulig og i god tid inden den lovtekniske gjennomgang».<sup>55</sup>

Veilederens punkt 5.4 Internasjonale menneskerettighedskonventioner gir en overordnet omtale av konvensjoner og noen sentrale rettigheter, og veilederen tydeliggjør hvor viktig det er at lovarbeid ser hen til slike rettigheter.

Det danske justisdepartementet har på spørsmål opplyst at Danmarks rapportering til FN og oppfølging av anbefalinger fra traktatorganene og Universal Periodic Review koordineres av *Regeringens Menneskerettighedsudvalg*. Dette er et forum bestående av alle departementer, representert på saksbehandlernivå. Udenrigsministeriet og Justitsministeriet er særlig sentrale i utvalget. Utvaldet møtes hvert kvartal.

Utvalget har som formål å sikre koordinering av rapporteringsprosessene i FN-systemet på menneskerettighetsområdet. Udenrigsministeriet leder utvalget og har også det overordnede ansvaret for rapporteringsprosessene for Universal Periodic Review, samt under FNs torturkonvensjon, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Bolig- og Ældreministeriet er ansvarlig for rapportering under FNs konvensjon om barnets rettigheter. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har ansvar for rapportering under FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.

Utvalget koordinerer relevante FN-rapporteringer og oppfølging av anbefalinger med sivilsamfunnet, herunder blant annet med Dansk Institut for Menneskerettigheders Råd for Menneskerettigheder. Dette rådet består av representanter for en rekke sivilsamfunnsaktører, men også utvalgte myndigheter, herunder departementer med særlig ansvar for menneskerettslige spørsmål (justis-, utenriks- og sosialdepartementer).<sup>56</sup>

Dansk justisdepartementet opplyser videre at Udenrigsministeriet koordinerer Danmarks posisjon ved forhandlinger av resolusjoner i FNs menneskerettighetsråd og FNs generalsforsamlings tredje komité. Relevante fagdepartementer konsulteres etter behov og prioritet. Udenrigsministeriet koordinerer også Danmarks posisjon hva gjelder felleserklæringer i Europarådet, også her med relevant bistand av andre fagdepartementer.

Når det gjelder forholdet til EMK, opplyser Justitsministeriet at utgangspunktet er at alle statlige myndigheter som ledd i sin oppgavebeskrivelse har ansvar for å følge opp

---

<sup>55</sup> <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2023/11/Vejledning-om-lovkvalitet.pdf> punkt 4.2.6.2. Se også punkt 4.2.6.3 om likestillingsperspektiver.

<sup>56</sup> Se nærmere om Rådet på Dansk Institut for Menneskerettigheders website: <https://menneskeret.dk/om-os/raadet-menneskerettigheder>.

rettsutvikling under konvensjonen. Ved prinsipielle og vanskelige problemstillinger kan spørsmål løftes til departementer med tverrsektorielt ansvar, slik som Justitsministeriet. Departementet har som en del av sitt mandat å yte rådgivning til regjeringen og øvrige offentlige myndigheter om bl.a. menneskerettighetsforpliktelser under EMK. Når et fagdepartement utarbeider lovgivning som reiser vanskelige spørsmål om forholdet til EMK, kan Justitsministeriet i relevant omfang trekkes inn, i tråd med anvisningene i Lovkvalitetsveiledningen nevnt over, se bl.a. punkt 1.2.1.1, 3.1.3 og 5.3. Departementets Stats- og Menneskeretskontor utfører slik bistand.

Det opplyses videre at Justitsministeriet ved dets EU-rettskontor, monitorerer månedlig henvisning av saker til EMDs storkammer med henblikk på å vurdere om det er grunnlag for tredjepartsintervensjon. Relevante fagdepartementer vil bli trukket inn der dette er aktuelt. Juridisk Specialudvalg, som er et embetsmannsutvalg under regjeringens EU-udvalg, vil deretter behandle spørsmål om Danmark skal intervenere. EU-udvalget ledes av Justitsministeriet.

Det opplyses at det ikke er en fast monitoreringsordning av ny praksis fra EMD, slik tilfellet er for storkammersaker, men Justitsministeriet holder seg løpende orientert om utviklingen. Det samme forventes av relevante fagdepartementer på deres saksområder.

EU-rettskontoret i Justitsministeriet har ansvar for behandlingen av danske klagesaker for EMD og er også Danmarks agent for EMD. Ved fellende dommer mot Danmark kan det oppstå spørsmål om lov- og praksisendringer i intern rett. Dette vil bli drøftet med relevante fagdepartementer. Justitsministeriet i samarbeid med Udenrigsministeriet, og relevante fagdepartementer, koordinerer arbeidet med oppfølging vis-a-vis Europarådets ministerkomité av fellende dommer mot Danmark.

Det er endelig opplyst at relevante kontorer i Justitsministeriet deltar i løpende relevante fora i Europarådet, herunder styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH).

### **4.3 Sverige**

I Sverige er ansvaret for «mänskliga rättigheter» – i samme betydning som internasjonale menneskerettigheter brukt i utredningen her – fordelt på fire departementer.

*Arbetsmarknadsdepartementet* har et tverrgående ansvar for arbeidet med menneskerettigheter på nasjonalt nivå, samt ansvar for arbeid mot rasisme og diskriminering, arbeidstakerrettigheter.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/arbetsmarknadsdepartementet/>

Arbeidet er nærmere organisert slik: Enheten för mänskliga rättigheter och diskrimineringsfrågor har ansvar for «samordning og utvekkling av frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå». <sup>58</sup> Enheten er også etatsstyrer for diskrimineringsmyndigheter og -ombud, samt Institutet för mänskliga rättigheter. Enheten för EU och internationella frågor i samme departement koordinerer EU-spørsmål og internasjonale spørsmål i Arbetsmarknadsdepartementet. Enheten har videre ansvar for spørsmål som vedrører ILO, OECD og Den europeiske sosialpakt. Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö har blant annet ansvar for Svenska ILO-kommittén, som har en nøkkelrolle i arbeid opp mot ILOs ulike organer, herunder menneskerettighetssystemet. <sup>59</sup>

*Justitiedepartementet* har også ansvar for menneskerettslige spørsmål, samt migrasjonsspørsmål. Grundlagsenheten (L6) har ansvar for samordning av spørsmål om saker i Den europeiske menneskerettighetsdomstol. <sup>60</sup> Migrationsenheten (MIG) understøtter i saker på migrasjonsfeltet i Den europeiske menneskerettighetsdomstol og FNs menneskerettighetskomiteer. <sup>61</sup> EU-enheten (EU) har ansvar for samordning og støtte til departementets øvrige enheter når det gjelder rapportering til FNs og Europarådets torturkonvensjoner, samt arbeidet i styringskomiteen CDCJ i Europarådet.

*Kulturdepartementet* har ansvar for spørsmål vedrørende kultur, demokrati, samt nasjonale minoriteter og samiske spørsmål gjennom Enheten för språk, nationella minoriteter och arkiv (SNA) har ansvar for spørsmål og saker om nasjonale minoriteter og det samiske folkets språk og kultur. <sup>62</sup>

*Utrikesdepartementet* har ansvar for internasjonale aspekter av menneskerettslige spørsmål gjennom Enheten för folkrätt och mänskliga rättigheter (FMR). <sup>63</sup>

I tillegg har det svenske regjeringsapparatet sentrale koordineringsmekanismer i Statsrådsberedningens organisation. Flere samordningskanslier håndterer den politiske samordningen i departementsfellesskapet. For så vidt gjelder internasjonale menneskerettigheter kan særlig nevnes Rättschefen og rättschefens kansli. <sup>64</sup>

Lagrådet har til oppgave å granske forslag til ny lovgivning og komme med uttalelser etter anmodning fra regjeringen og Riksdagen. Lagrådets to avdelinger består per i dag av

---

<sup>58</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/arbetsmarknadsdepartementet/organisation/>

<sup>59</sup> <https://svenskailo-kommitten.se/om-ilo/>

<sup>60</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/justitiedepartementets-organisation/>

<sup>61</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/justitiedepartementets-organisation/>

<sup>62</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/kulturdepartementet/kulturdepartementets-organisation/>

<sup>63</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/avdelningar-och-enheter/>

<sup>64</sup> <https://regeringen.se/sveriges-regering/statsradsberedningen/statsradsberedningens-organisation/>



nåværende og tidligere dommere fra Högsta domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen. Blant Lagrådets oppgaver er å vurdere «om föreslagna lagbestämmelser är förenliga med EU-rätten eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna».<sup>65</sup> Lagrådet og dens funksjoner er regulert i egen lov.<sup>66</sup>

Den svenske regjeringen har en detaljert nettside om menneskerettighetsspørsmål, hvor det blant annet gis en oppdatert oversikt over siste dokumenter om internasjonell granskning av mänskliga rättigheter i Sverige, forstått som klagesaker og systemer med periodisk rapportering innenfor FN og Europarådet.<sup>67</sup> Samlesiden fremstår som mer informativ og oppdatert enn tilsvarende informasjon tilgjengelig på den norske regjeringens nettsider.

Justitiedepartementet har på spørsmål opplyst at det ikke finnes spesifikke rutinebeskrivelser eller nedfestede koordineringsmekanismer i Regeringskansliet. I praksis er det opp til det enkelte departement og departementsenhet å følge praksisutviklingen i de internasjonale menneskerettighetssystemene, og å vurdere om slik utvikling skulle tilsi lovendringer i intern rett. Der lovendringer er aktuelt, blir de menneskerettslige spørsmålene håndtert innenfor de normale rammene for forberedelse av lovarbeid.

#### 4.4 Finland

Også i Finland praktiseres en form for sektorisering, og det anses ikke nødvendig å gå i detalj om nærmere organisering. I stedet er det hensiktsmessig å trekke frem et koordinerende tiltak som ikke finnes i det norske departementsfellesskapet:

Under Statsrådets kansli ligger *Rådet för bedömning av lagstiftningen*. Rådet har som oppgave å gi uttalelser til den finske regjeringens lovproposisjoner og konsekvensvurderinger i dem. Det følger av Rådets mandat at det er selvstendig og uavhengig, og det velger selv hvilke proposisjoner det gir uttalelse om. Rådet gir hvert år et sted mellom 30 og 50 uttalelser. Disse er offentlige. Rådets uttalelser er ikke bindende, men det skal fremgå av proposisjonen hvorvidt Rådet har behandlet den og hvorvidt uttalelsen er hensyntatt. Rådets behandling av konsekvensvurderinger ser hen til økonomiske konsekvenser, samfunnsskadelige konsekvenser og konsekvenser for myndighetene.

Rådets rapport 2023: 5 punkt 2.3 har overskriften «Uppmärksamhet bör fästas vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna». Her

---

<sup>65</sup> <https://www.lagradet.se/om-lagradet/>

<sup>66</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003333-om-lagradet\\_sfs-2003-333/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003333-om-lagradet_sfs-2003-333/)

<sup>67</sup> <https://regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/internationell-granskning-av-manskliga-rattigheter-i-sverige/>

uttaler Rådet at proposisjonsutkast regelmessig omtaler og gir beskrivelser av menneskerettslige krav. Rådet ser likevel at «man i konsekvensbedømmingerna i proposisjonsutkastene i allmänhet inte identifierar propositionens konkreta konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna». Rådet etterlyser nærmere vurderinger av hvilke konsekvenser ulike lovtiltak vil ha for rettslig forpliktende menneskerettighetskrav.<sup>68</sup>

## 5 Departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter: Typesituasjoner

### 5.1 Innledning

Det enkelte departement og departementsfellesskapet blir regelmessig eksponert for internasjonale menneskerettigheter som har eller kan ha betydning for nasjonal rett og politikk. Det kan dreie seg om eksisterende menneskerettighetsnormer og arbeid med utviklingen av nye. I det følgende gis en oversikt over *sentrale typetilfeller av situasjoner* der departementsfellesskapet kan, må eller bør ha et aktivt forhold til internasjonale menneskerettigheter. Først omtales aktivitet på det internasjonale planet. Deretter tar oversikten for seg nasjonale forhold.

Oversikten er ikke uttømmende. Det enkelte departement og regjeringen som kollegium eksponeres for forhold som reiser spørsmål om internasjonale menneskerettigheter i en rekke andre tilfeller enn de nevnt under. For eksempel kan menneskerettslige spørsmål reises i forbindelse med klagebehandling av enkeltvedtak, og departementer involveres i konsultasjonsprosesser om urfolksspørsmål. Stortingets anmodningsvedtak kan reise menneskerettslige spørsmål. Grunnlovsforslag som berører menneskerettslige forhold, kan også innebære arbeid for departementene.

Politisk ledelse i det enkelte departement vil dessuten kontinuerlig måtte forholde seg til en rekke rettslige og politiske spørsmål som kan kreve menneskerettslige vurderinger fra embetsverket.

### 5.2 Deltakelse i mellomstatlige fora

Norge deltar jevnlig i møter i *mellomstatlige fora* i FN, Europarådet og de øvrige internasjonale organisasjonene om menneskerettighetsspørsmål. Aktiviteten er generelt høy. Prosessene er ulike, og spørsmålene som er til behandling varierer betydelig. Noen er primært av interesse

---

68

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164819/VNK\\_2023\\_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164819/VNK_2023_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

for mellomstatlig samarbeid eller for andre samfunnsutfordringer enn våre eget. Andre prosesser har eller kan ha betydning også for nasjonale forhold. De har til felles at det er arenaer hvor Norge som deltakende part kan påvirke innhold og prosess. Det kan være spørsmål om å ta initiativ til nye prosesser, delta i arbeidsgrupper eller plenumsdiskusjoner, ta del i forhandlinger om nye instrumenter og ved stemmegivning vedta slike.

Eksempler på fora av denne type i regi av Europarådet er styringskomiteen for bioetikk (CDBI), den konsultative komité under Europarådets personvernkonvensjon, og statspartskomiteene under Istanbul-konvensjonen om vold mot kvinner, Lanzarote-konvensjonen om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk og Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Et mer sektorovergripende forum er styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH) med underkomiteer, som sorterer under Europarådets ministerkomité. I FN foregår arbeidet i en rekke organer under Generalforsamlingen, herunder tredje komité om sosiale, humanitære og kulturelle spørsmål og sjetten komite om rettslige spørsmål.

Departementsfellesskapets arbeid med utvikling av og inngåelse av nye *rettslig bindende* normer må ses i lys av at Europarådet og FN for lengst har etablert sentrale menneskerettighetskonvensjoner som mer eller mindre ligger fast. Arbeidet med nye menneskerettslige krav er i første rekke rettet inn mot nye samfunnsutfordringer, og internasjonale menneskerettigheter kan være ett av flere områder av betydning i utformingen av konvensjoner på andre sentrale samfunnsområder. Det pågår blant annet forhandlinger om ny konvensjon i regi av Europarådet om kunstig intelligens med berøringspunkter til menneskerettigheter. Erfaringsmessig vil det jevnlig pågå diskusjoner om fordeler og ulemper med å inngå nye, bindende traktater med menneskerettslig innhold. Noe arbeid skjer i form av endringer av allerede eksisterende konvensjoner. Ett eksempel er spørsmålet om EUs tilslutning som part til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, som krever flere endringer i gjeldende konvensjon. For Norges del har Justis- og beredskapsdepartementet, ved Lovavdelingen, deltatt i forhandlingene. I prinsippet kan arbeid med utvikling av nye traktatforpliktelser, i hvert fall på et tidlig stadium, skje i mange departementer. Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet holder likevel i de viktigste prosessene. Inngåelse av visse folkerettslige avtaler forutsetter Stortingets samtykke, og det må antas at inngåelse av nye menneskerettslige forpliktelser i traktater regelmessig er betinget av Stortingets samtykke. Utenriksdepartementets veileder *Folkerettslige avtaler. Om forhandling og inngåelse av folkerettslige avtaler* gir nærmere informasjon om hvordan departementene skal arbeide i slike spørsmål, både internt i departementsfellesskapet og i forholdet til Stortinget, se punkt 3.3.3 over.

Aktiveten er gjennomgående stor når det gjelder utvikling av nye menneskerettslige standarder som *ikke er rettslig bindende*. Det skjer arbeid i mellomstatlige fora som nevnt over,

men også i de internasjonale overvåkingsorganene hvor statene ikke har representasjon. Arbeid av sistnevnte type tas opp i neste punkt. I mellomstatlige organisasjoner, og særlig i FN, arbeides det kontinuerlig med nye erklæringer, prinsipper, resolusjoner mv. med menneskerettslig tilsnitt. Ikke alle har egenskaper og innhold som gjør dem særskilt relevante for norske samfunnsforhold: Utviklingen av standarder om beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere, som Norge har gått i bresjen for internasjonale i flere år, har for eksempel neppe stor betydning for norske forhold. Alle slike standarder retter seg likevel regelmessig mot nasjonale myndigheter. De kan dermed også aktualisere oppfølging fra norske myndigheter om nasjonale forhold, selv om det umiddelbart fremstår som lite aktuelt. Standardene som arbeides frem kan også ses som byggesteiner i utviklingen av nye rettslige menneskerettighetskrav, og de kan være virkemidler for å utvide gjeldende rettsregler til nye områder. De aller fleste tilfeller av ikke-rettslig normutvikling tilsier følgelig aktpågivenhet med tanke på hvilken betydning slike prosesser kan ha for norsk rett og nasjonal politikk.

Av eksempler på slikt arbeid fullført i perioden som utredningen har særlig sett hen til, kan nevnes ILOs erklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter på arbeidsplassen fra 1998, som ble endret i 2022 til å omfatte nye krav av ikke rettslig bindende art for både stater og arbeidslivets aktører. Et annet eksempel er FNs generalforsamlings resolusjon 26. juli 2022 *A/76/300 The human right to a clean, healthy and sustainable environment*.<sup>69</sup> Erklæringen anerkjenner retten til et rent, sunt og bærekraftig miljø som en menneskerettighet, og oppfordrer blant annet statene til å iverksette forsterkede tiltak for å sikre denne rettigheten. Norge var ikke blant forslagsstillerne, men sluttet seg til resolusjonen.

Departementsfellesskapets deltakelse bygger også i slike prosesser på sektorprinsippet. Der ansvaret for å følge utviklingen av normer som ikke er rettslig bindende faller på Utenriksdepartementet, vil utenriksstasjonene i praksis ha en viktig rolle. Enkelte informanter har pekt på at dette kan få den praktiske konsekvens at hensynet til internasjonalt samarbeid og utenrikspolitiske interesser, herunder omdømmeproblematikk, står sentralt i Norges prioriteringer og vurderinger. Avstanden mellom utenriksstasjonene og de hjemlige departementenes problemområder kan være stor. De mulige innslagene som nye menneskerettighetsstandarder kan ha på nasjonale forhold, kan da komme i bakgrunnen. Prosessene har gjerne en dynamikk som kan gjøre det krevende å sørge for tidlig politisk forankring og koordinering på tvers av departementene.

---

<sup>69</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>.

### 5.3 Normutvikling i overvåkingsorganene

De internasjonale overvåkingsorganene som er etablert med grunnlag i konvensjoner eller andre instrumenter, har til oppgave å håndheve eksisterende normer. Organenes virksomhet har imidlertid også aspekter ved seg som innebærer potensial for *normutvikling*. Det er åpenbart at overvåkingsorganene i sin praksis utvikler gjeldende normer, og i noen tilfeller er det glidende overganger til etablering av nye normer. Dette kan skje ved nyskapende rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol, som utvikler rettighetene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Men også organer uten kompetanse til å fastlegge nye rettslige forpliktelser kan gjennom sin virksomhet legge til rette for rettsutvikling. For eksempel vil FNs menneskerettighetskomiteers vedtakelse av nye generelle kommentarer regelmessig innebære normutvikling, som også kan ha rettslige implikasjoner, se nærmere punkt 2.3. og punkt 4.3.

Statene er ikke representert i overvåkingsorganene, for de er ment å ha en uavhengig rolle. På to områder er det en viss mulighet for påvirkning.

For det første er det anledning for Norge å be om samtykke til å inngi *tredjepartsinnlegg* for Den europeiske menneskerettighetsdomstol i saker mot andre stater iht. artikkel 36 nr. 2 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Denne anledningen har norske myndigheter i likhet med andre stater i økende grad benyttet seg av de senere årene. Europarådets medlemsstater vedtok i 2018 den såkalte København-erklæringen om reform av EMK-systemet. I erklæringen ble det oppfordret til mer samarbeid mellom statene i form av økt bruk av tredjepartsintervensjon.<sup>70</sup> Spørsmål om Norge skal inngi tredjepartsinnlegg i saker mot andre stater, anses etter gjeldende praksis i utgangspunktet å forutsette regjeringsbehandling.

For det andre har flere av FNs menneskerettighetskomiteer de senere årene lagt til rette for en form for *høring av utkast til generelle kommentarer* før de endelig utformes og vedtas. Inntrykket er at det enkelte departement med ansvar for å følge systemene i noen grad fanger opp slike initiativer. Det skjer en form for koordinering av Norges samlede synspunkter, der det anses aktuelt å inngi merknader til utkast. Utredningen har ikke funnet eksempler på at norske myndigheter har søkt å samordne synspunkter med likesinnede eller andre stater med sikte på mer effektiv påvirkning. Det er begrenset hvor mye statenes involvering i slike prosesser faktisk påvirker overvåkingsorganenes arbeid.

---

<sup>70</sup> [https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/events/-/asset\\_publisher/E5WWthsy4lfg/content/copenhagen-declaration-on-the-reform-of-the-european-convention-on-human-rights-system](https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/events/-/asset_publisher/E5WWthsy4lfg/content/copenhagen-declaration-on-the-reform-of-the-european-convention-on-human-rights-system)

Overvåkingsorganene virker å være særlig lydhøre overfor menneskerettighetsbevegelsens synspunkter.

Til illustrasjon kan nevnes FNs menneskerettighetskomité som i september 2020 vedtok sin generelle kommentar nr. 37 om retten til forsamlingsfrihet. Arbeidet med ny generell kommentar ble igangsatt i mars 2020, etter et møte med inviterte deltakere fra nasjonale institusjoner for menneskerettigheter, sivilsamfunnet og academia. Statene var ikke invitert. Komiteen arbeidet videre med utkast til generell kommentar i 2019-2020, og den åpnet for innspill fra alle relevante aktører, også stater. Majoriteten av innspill kom fra ulike aktører i menneskerettighetsbevegelsen.<sup>71</sup> Norge var blant statene som kom med innspill. Norges forslag om endringer i teksten blant annet for spørsmålet om berettigelsen av at demonstranter tildekker ansiktet under en demonstrasjon, ble ikke tatt til følge.

Normutviklingen i FNs menneskerettighetskomiteer er ikke begrenset til utarbeidelsen av generelle kommentarer. De senere årene har sett andre arbeidsmåter i komiteene, enten enkeltvis eller i koordinert form. Ett eksempel blant mange er den samlede uttalelsen fra FNs kvinnekommisjon, FNs barnekomite, FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-komiteen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og FN-komiteen for rettighetene til migrantarbeidere og deres familier 14. mai 2020 om menneskerettigheter og klimaendringer ("Joint statement on human rights and climate change").<sup>72</sup> Uttalelsen gir blant annet uttrykk for at statene kan komme i en situasjon der de bryter sine forpliktelser etter FNs menneskerettighetstraktater dersom de ikke iverksetter tiltak «to prevent foreseeable harm to human rights caused by climate change, or to regulate activities contributing to such harm». Overfor slike initiativer vil statene ha begrenset påvirkningsmulighet.

Departementsfellesskapet er avhengig av at det enkelte departement med ansvar for kontakt med det aktuelle systemet, aktivt følger aktiviteten i organene og eventuelt sørger for at normutviklingen blir kjent i regjeringsapparatet.

## 5.4 Kontakt med overvåkingsorganene om norske forhold

Regjeringens kontakt med overvåkingsorganene om norske forhold tar ulike former. *Statens periodiske rapportering* om hvordan forpliktelsene i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner etterlevs, og overvåkingsorganenes vurdering av innrapporteringen, er for de fleste konvensjonene den viktigste mekanismen for direkte

---

<sup>71</sup> <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-comment-no-37-article-21-international-covenant-civil-and-political-rights>.

<sup>72</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/113/08/PDF/G2011308.pdf?OpenElement>

kontakt mellom statene og overvåkingsorganene. Det eksisterer også systemer for rapportering etter menneskerettighetsstandarder som ikke er rettslig bindende.

Alle FNs menneskerettighetstraktater har systemer for periodisk rapportering. Periodisk rapportering skjer også for forpliktelsene under flere konvensjoner i Europarådet: Den europeiske sosialpakt, Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter, Istanbul-konvensjonen om vold mot kvinner, Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, Lanzarote-konvensjonen om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk og Tromsøkonvensjonen om innsyn i offentlige dokumenter.

Norge rapporterer også til Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse og Ekspertkomiteen for den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk. Det er videre systemer for statsrapportering under ILO-konvensjon nr. 87 om forsamlingsfrihet, ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk, UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i undervisning og UNESCOs rekommandasjon mot diskriminering undervisning.

Norge er i likhet med FNs øvrige medlemsstater underlagt FNs menneskerettighetsråds system for *Universal Periodic Review*, som innebærer statsrapportering hvert femte år om statens etterlevelse av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Grunnlaget for mekanismen finnes i opprettelsen av FNs menneskerettighetsråd i 2006 og senere vedtak i rådet.<sup>73</sup> Tredje syklus ble for Norges del avsluttet i 2019. Justis- og beredskapsdepartementet ved faggruppe internasjonalt arbeid i Avdeling for økonomi og styring overtok ansvar for koordinering første halvdel av 2024. Tidligere lå koordineringsansvaret i Utenriksdepartementet.

Hovedansvaret for rapportering ligger på det departement som iht. regjeringens arbeidsfordeling har ansvaret for den enkelte menneskerettighetskonvensjon. Ansvaret er dermed spredt på flere departementer.

Inntrykket er at det legges ned betydelig arbeid i departementsfellesskapet med å utarbeide Norges periodiske rapporter og å følge opp overvåkingsorganenes merknader til dem. Arbeidet er prioritert og synes godt organisert, og det skjer hensiktsmessig koordinering med berørte departementer. Inntrykket er samtidig at hvert departement med hovedansvar har sin måte å organisere prosessene på, selv om rapporteringsarbeidet som sådan generelt er nokså likt uavhengig av sektorer.

---

<sup>73</sup> Se nærmere informasjon om systemet på FNs menneskerettighetsråds webside: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/basic-facts>.

Enkelte overvåkingsorganer har også systemer for *landbesøk*. Dette gjelder blant annet Den europeiske torturforebyggelseskomité, som har dette som sitt hovedmandat iht. Den europeiske torturforebyggelseskonvensjon. Departementenes arbeid med håndtering av landbesøk fremstår godt organisert og koordinert.

Formell kontakt mellom internasjonale overvåkingsorganer og norske myndigheter kan også skje på *ad hoc-basis*. Eksempelvis ser en eksempler på at FNs spesialrapportører for menneskerettigheter involverer seg i norske saker. Det kan være tale om brev fra spesialrapportørene med krav om informasjon om konkrete hendelser eller spørsmål av aktuell betydning i den norske samfunnsdebatten. Det er de senere årene flere eksempler på at spesialrapportører involverer seg i norske rettssaker, enten ved å kontakte departementene som er part i saken eller ved å opptre formelt i saken ved å inngi innlegg til belysning av allmenne interesser iht. tvisteloven § 15-8.<sup>74</sup> Departementsfellesskapet synes ikke å ha noen utviklet felles strategi for hvordan en skal håndtere slike henvendelser, verken om de forutsetter koordinering med andre departementer eller om eventuelle svar krever politisk avklaring.

## 5.5 Staten som part i klagesaker for overvåkingsorganene

Regjeringen representerer *staten som part* der menneskerettighetskonvensjonene har systemer for klagebehandling i enkeltsaker. Størst aktivitet skjer ved klagesaker for Den europeiske menneskerettighetsdomstol, enten i saker mot Norge eller ved at Norge opptre som tredjepart i saker mot andre stater. Norge har sluttet seg til mekanismene for individklagesaker under FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FNs torturkomite, FNs kvinnekommisjon og FNs rasediskrimineringskomite. Det er forholdsvis få saker for komiteene. Regjeringen representerer også staten som innklaget part i kollektive klager for Den europeiske sosialrettskomite (under Den europeiske sosialpakt) og ILO-komiteen for forsamlingsfrihet (ILO-konvensjon nr. 87 om forsamlingsfrihet). Også her er det begrenset med klagesaker mot Norge. Så vidt vites har norske myndigheter ikke vært gjenstand for klager for komiteen etablert under UNESCO-konvensjonen mot diskriminering i undervisning.

Regjeringsadvokaten opptre som regjeringens prosessfullmektig (agent) i saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstol og klagesaker for de av FNs menneskerettighetskomiteer som har individklagemekanismer som Norge har sluttet seg til. Det er også kutyme for at regjeringsadvokaten fra sak til sak opptre som agent i kollektive

---

<sup>74</sup> Ett slikt eksempel er FNs spesialrapportør for menneskerettigheter og miljøes innlegg i den såkalte klimasaken for Høyesterett i HR-2020-2472-P.



klagesaker for Den europeiske sosialrettskomité. Regjeringsadvokatens mandat følger av en eldre overenskomst mellom regjeringsadvokaten, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet. Det er i utgangspunktet vedkommende fagdepartement som klagen vedrører, som er ledende departement. Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet er regelmessig involvert. Systemene for håndtering av sakene synes å fungere etter formålet. I enkelte tilfeller kan spørsmål om hvilke standpunkt Norge skal ha i en tvist kreve regjeringsbehandling. Det er kutyme for regjeringsbehandling av spørsmål om Norge skal anmode om storkammerbehandling av en fellende kammerdom mot Norge i Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

## 5.6 Lovarbeid

Departementsfellesskapet blir særlig eksponert for internasjonale menneskerettigheter med betydning for norske spørsmål i sitt *lovgivningsarbeid* – både arbeid med formelle lover og med sentrale forskrifter. Hovedvekten legges i det følgende på formelle lover.

Norge har folkerettslig plikt til å opptre i samsvar med menneskerettighetskonvensjonene. Dette innebærer plikt for lovgivende myndigheter til å utforme og ha et lovverk som ikke strider mot dem. Grunnloven § 92 etablerer tilsvarende en konstitusjonell plikt for myndighetene til å respektere og sikre konvensjonenes krav, og dette innebærer også plikter for lovgivende myndigheter. Lovgivningen vil også i alle fall som et utgangspunkt utformes i tråd med menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende. Både nasjonale og internasjonale politiske forhold tilsier det.

Fordi internasjonale menneskerettigheter er sektorovergripende og etter hvert favner over de fleste samfunnsområder, er det generelt av betydning at departementsfellesskapet har menneskerettslige krav for øye i lovarbeidet. Departementene og regjeringen har videre et større apparat til rådighet enn Stortinget til å vurdere forholdet til internasjonale menneskerettigheter. Det ligger derfor et stort ansvar på regjeringsapparatet for å sørge for at den lovgivende makt – Stortinget – fatter lovvedtak som er i samsvar med internasjonale menneskerettslige krav, og at eksisterende lovgivning er i tråd med den menneskerettslige utviklingen. Europarådets rekommandasjon omtalt i punkt 3.4.2 viser også dette.

Forholdet til internasjonale menneskerettigheter bør – i tråd med føringene i *utredningsinstruksen* – være tema på alle stadier på alle stadier i regjeringens arbeid med formelle lover. Skjematisk kan stadiene beskrives slik.

**Utredningsstadiet:** Utredning kan skje internt i det enkelte fagdepartementet med sektoransvar, eventuelt i samarbeid med andre departementer. Prinsippet om tidlig involvering av berørte departementer følger av *utredningsinstruksen* punkt 3-1 første ledd. Justis- og beredskapsdepartementet skal i tråd med punkt 4-2 forelegges saken før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål.

I større lovsaker som berører flere departementer, kan det være hensiktsmessig med forutgående regjeringsbehandling før arbeidet videreføres, jf. punkt 2.5 i Statsministerens kontors veileder *Om r-konferanser*.

Utredningsarbeidet kan settes til ekspertutvalg i form av offentlige utredninger. Oppnevningen av lovutvalg skjer i regjeringen. For offentlige utvalg utformes et mandat. Det er vanlig at mandatet – der det er aktuelt –innbefatter utvalgets utredning av forholdet til internasjonale menneskerettigheter. Utkast til mandat forelegges berørte departementer, jf. *utredningsinstruksen* punkt 3-1 tredje ledd.

**Departementsforeleggelse og høring:** Etter den initiale utredningsfasen skal ansvarlig departement forelegge utkast til lov og forskrift til «berørte departementer», jf. *utredningsinstruksen* punkt 3-2 første punktum. Frist for uttalelse skal være minst tre uker om ikke annet avtales, jf. punkt 3-2 siste ledd. Offentlige utredninger og forslag til lov og forskrift «med vesentlige virkninger» skal normalt legges ut på offentlig høring, jf. punkt 3-3.

**Arbeid med proposisjon:** Etter høringen vil ansvarlig departement arbeide med utkast til proposisjon, som forelegges «berørte departementer» før utkastet legges frem for regjeringen, jf. *utredningsinstruksen* punkt 4-4 første ledd. Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt, jf. punkt 4-4 andre ledd. Ferdig utkast til lovproposisjon skal samtidig med departementsforeleggelsen forelegges Justisdepartementets lovavdeling for «lovteknisk gjennomgåelse», jf. punkt 4-5.

Endelig forslag til lovproposisjon legges så frem for regjeringen for behandling før det fremmes for Stortinget. I den forbindelse utarbeidet regjeringsnotat om saken, og utkast til regjeringsnotat skal forelegges berørte departementer, jf. *Om r-konferanser* punkt 2.5.

**Lovteknisk bistand til Stortinget:** Som et siste stadium nevnes lovteknisk bistand fra regjeringsapparatet til Stortinget. Storkomiteer og partigrupper kan anmode departementene om lovteknisk bistand i forbindelse med komitebehandling av lovproposisjoner, jf. punkt 8 i Statsministerens kontors veileder *Regjeringens forhold til Stortinget*. Fordi ytelsen er av lovteknisk art, vil det relativt sjelden dreie seg om materielle spørsmål om forholdet til internasjonale menneskerettigheter.

## 5.7 Arbeid med stortingsmeldinger

*Stortingsmeldinger* er et virkemiddel for regjeringen når den vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak. Disse kan berøre omtale av Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, eller gi uttrykk for målsettinger innenfor rammen av menneskerettslige krav. Meldingsformen kan i prinsippet også være virkemiddel for å formidle regjeringens forståelse av hvor langt menneskerettslige forpliktelser rekker. Det fremstår likevel ikke som opplagt at stortingsmeldinger brukes til dette.

Igangsetting av arbeid med stortingsmeldinger skal normalt først avklares i regjeringen ved fremleggelse av regjeringsnotat om saken, jf. Statsministerens kontors veileder *Om r-konferanser* punkt 2.7. Arbeidet med stortingsmeldinger forutsetter kontakt på tvers av departementene der det er relevant, herunder skal utkast til meldinger forelegges «berørte departementer» før utkast legges frem for regjeringen, jf. *utredningsinstruksen* punkt 3-2 tredje ledd. Fristen skal være tre uker om ikke annet er avtalt, jf. punkt 3-2 femte ledd.

Noen meldinger er mer direkte rettet mot menneskerettslige krav enn andre. Som nevnt i punkt 3.3.5 har tidligere regjeringen benyttet meldingsformen for å klargjøre sine ambisjoner når det gjelder internasjonale menneskerettigheter. Men meldinger på sektorområder kan også ha en dyp menneskerettslig innretning. I sesjonen 2021-2022 la for eksempel regjeringen frem sin årlige melding om *samisk språk, kultur og samfunnsliv* (Meld. St. 16 (2021-2022)), som forutsetter fremstillinger av urfolks menneskerettigheter. Meld. St. 12 (2020-2021) *Nasjonale minoriteter i Norge* forutsatte omfattende omtaler av forholdet til internasjonale menneskerettigheter for en annen gruppe. Meld. St. 8 (2022-2023) *Menneskerettar for personar med utviklingshemming* er et nyere eksempel hvor internasjonale menneskerettslige krav og forventninger utgjør navet i arbeidet.

Gitt de internasjonale menneskerettighetenes betydning for nasjonal politikkutforming, er det ikke annet å vente enn at de fleste meldinger på en eller annen måte er i berøring med menneskerettslige forpliktelser. Eksempler på stortingsmeldinger om store politikkområder som også rammes inn av menneskerettslige krav, er *Likeverdsreformen* (Meld. St. 25 (2020-2021)) og Meld. St. 32 (2020-2021) *Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. I begge tilfeller er menneskerettighetsforpliktelser berørt.

## 5.8 Oppfølging overfor Stortinget: Særlig om spørsmålsordningene

Regjeringen forholder seg til *ulike initiativer fra Stortinget*. Også på andre måter vil regjeringen nødvendigvis aktivt forholde seg til Stortinget. Kontakten mellom regjeringen og regjeringens medlemmer og Stortinget krever særskilt grundighet som følge av opplysningsplikten i Grunnloven § 82. De ulike møtepunktene er nærmere beskrevet i Statsministerens kontors veileder *Regjeringens forhold til Stortinget*.

I det følgende behandles departementsfellesskapets oppfølging av ulike former for *spørsmål fra Stortinget*. Spørsmål fra Stortinget er et sentralt virkemiddel særlig for opposisjonen. Spørsmålene skal fremskaffe informasjon fra regjeringen og klarlegge dens holdning til politiske problemstillinger. De gir ikke grunnlag for vedtak, men kan bidra til å sette saker på dagsordenen.

De tre hovedtypene av spørsmål er spørretimespørsmål (for muntlig spørretime eller for ordinær spørretime), skriftlige spørsmål og interpellasjoner. *Muntlig spørretime* skjer spontant til de statsråder som Stortinget på forhånd vet vil møte. Selv om statsråden ikke på forhånd

formelt har kjennskap til de spørsmål som blir stilt, vil også muntlig spørretime innebære at nødvendige forberedelser gjøres i det enkelte departement med tanke på mulige spørsmål. Ved *ordinær spørretime* får statsråden tilsendt spørsmål på forhånd, og det er da mulighet for forberedelser i departementet og eventuell koordinering i departementsfellesskapet. Medregnet helg har regjeringsapparatet seks dager til rådighet for å forberede svar, jf. Stortingets forretningsorden § 73. For *skriftlige spørsmål* er fristen seks hverdager, jf. Stortingets forretningsorden § 70. Omfanget av skriftlige spørsmål har økt betydelig de siste årene, og arbeid med svar på dem er ressurskrevende. *Interpellasjoner* er den mest omfattende spørsmålsformen og rettes til regjeringen eller til enkeltstatsråder. Fristen for å svare på interpellasjoner er så raskt som mulig og senest én måned etter at spørsmålet er stilt, jf. Stortingets forretningsorden § 68. Ordinær spørretime og interpellasjoner innebærer også avsagt tid til debatt i Stortinget, som igjen kan kreve særskilte og mer omfattende forberedelser.

Spørsmål fra Stortingets representanter til regjeringens medlemmer vil enkelte ganger direkte rette seg mot menneskerettighetsforpliktelser eller kreve avstemming mot menneskerettslige krav. I sesjonen 2021-2022 ble det stilt til sammen 3062 skriftlige spørsmål. Av disse dreide et anslag på 63 seg om spørsmål som enten i form eller innhold handlet om statens menneskerettighetsforpliktelser med betydning for norske forhold.<sup>75</sup> I samme sesjon var anslagsvis to av 68 interpellasjoner direkte rettet mot Norges menneskerettighetsforpliktelser,<sup>76</sup> og kun et par av i overkant av 450 spørsmål under ordinær spørretime og spontanspørretime var tilsvarende menneskerettighetsrelatert.<sup>77</sup>

## 5.9 Staten som part i rettssaker for norske domstoler

*Søksmål mot staten for norske domstoler* reiser forholdsvis ofte spørsmål av menneskerettslig karakter, og domstolenes avgjørelse av slike saker kan innebære en betydelig sementering av rettslig og politisk handlingsrom på menneskerettighetsområdet. Særlig vil dette være tilfelle der Norges Høyesterett avsier dom med prinsipielle uttalelser om forståelsen av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

---

<sup>75</sup> I stigende rekkefølge skriftlig spørsmål nr. 112, 176, 280, 345, 391, 426, 443, 506, 514, 560, 654, 689, 690, 698, 755, 799, 803, 832, 870, 892, 971, 1240, 1371, 1446, 1483, 1510, 1522, 1602, 1684, 1688, 1690, 1757, 1758, 1764, 1777, 1880, 1912, 1927, 1974, 2013, 2052, 2074, 2086, 2141, 2156, 2166, 2180, 2368, 2436, 2404, 2410, 2446, 2494, 2523, 2561, 2588, 2786, 2821, 2877, 2912, 2918, 2920 og 3012.

<sup>76</sup> Interpellasjon nr. 20 (2021-2022) og interpellasjon nr. 47 (2021-2022).

<sup>77</sup> Spørsmål 20. april 2022 fra representanten Unneland og spørsmål 30. mars 2022 fra representanten Thorsvik, begge til justis- og beredskapsministeren.

De fleste søksmål mot staten som reiser menneskerettslige spørsmål håndteres av det relevante fagdepartement som part og med regjeringsadvokaten som prosessfullmektig. Her, som ellers, beslutter departementet prosessstandpunktet, men regjeringsadvokatens råd er gjennomgående tungtveiende. Ved behov kan også andre departementer involveres. Deler av arbeidsfordelingen er nærmere beskrevet i Statsministerens kontors veileder *Foreleggelse av saker for Regjeringsadvokaten*. Hovedinntrykket er at departementenes og departementsfellesskapets arbeid med søksmål for norske domstoler fungerer godt, og at samarbeidet med regjeringsadvokaten er godt.

Utfordringen for departementsfellesskapet er å sette av tilstrekkelige ressurser til å delta i og følge rettsprosesser, som kan være arbeidskrevende under saksforberedelsen og på grunn av forventning om partsdeltakelse fra departementet under rettssaken. En god del søksmål reiser problemstillinger om forståelsen av menneskerettighetskrav hvor det enkelte departement ikke på forhånd har (eller kan forventes å ha) klare standpunkter til hvordan de internasjonale menneskerettighetene kan eller bør forstås. Det kan være krevende å allokere tilstrekkelige ressurser for nødvendige vurderinger – eventuelt i dialog med regjeringsadvokaten – av normenes innhold og hva som er rettslig korrekt og politisk hensiktsmessig prosessstandpunkt. Spørsmålene kan kreve politisk klarering i det enkelte departement, enkelte ganger også på tvers av departementene. Søksmål kan i noen tilfeller fremtvinge avklaringer ofte i en svært begrenset tidshorison, hvor de praktiske mulighetene for samordning kan være nokså begrensede.

## **5.10 Tolkingsuttalelser, betenknings mv.**

Justisdepartementets lovavdeling gir rådgivende *tolkningsuttalelser* om hvordan lover skal forstås. Henvendelser om tolkningsuttalelser kommer primært fra andre departementer.

Som juridisk ekspertorgan for regjeringen og sentralforvaltningen, har Lovavdelingen en særlig funksjon i å gi autoritative uttalelser om forståelsen også av rettslig forpliktende internasjonale menneskerettigheter. Lovavdelingen har gitt flere tolkningsuttalelser om forståelsen av menneskerettslige spørsmål. Ressurssituasjonen legger begrensninger på antall tolkningsuttalelser.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Samlet oversikt er tilgjengelig her:

[https://www.regjeringen.no/no/dokument/lover\\_regler/tolkningsuttalelser/id441575/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/lover_regler/tolkningsuttalelser/id441575/)

Et nyere eksempel er uttalelse avgitt 5. august 2021 om vurdering av forholdet til menneskerettslige forpliktelser for et mulig forbud mot å utføre, markedsføre og tilby «konverteringsterapi», etter henvendelse fra Kulturdepartementet.<sup>79</sup>

Departementene kan også anmode om rettslige *råd fra regjeringsadvokaten*, også på området for internasjonale menneskerettigheter. Regjeringsadvokatens rådgivende rolle er særlig aktuell der det foreligger en konkret rettslig tvist eller risiko for rettslig tvist.

Regjeringsadvokatens råd vil normalt være unntatt offentlighet, i motsetning til hva tilfellet er for Lovavdelingens tolkningsuttalelser.<sup>80</sup> Flere departementer har avtaler med private advokatfirmaer, og disse kan også bli bedt om å gi betenknninger om menneskerettighetsspørsmål.

Endelig nevnes at flere departementer gjør bruk av *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* som rådgiver i spørsmål av betydning for internasjonale menneskerettigheter og norske forhold. Iht. lov om Norges institusjon for menneskerettigheter 22. mai 2015 nr. 33 (NIM-loven) § 3 første ledd bokstav b) er rådgivning av regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene blant NIMs oppgaver. Eksempelvis utredet NIM det menneskerettslige handlingsrommet ved en eventuell regulering av søskenbarneekteskap i norsk rett etter dialog med Barne- og familiedepartementet i april 2022.<sup>81</sup>

## 6 Vurderinger og anbefalinger

### 6.1 Innledning

Gjennomgangen over har vist at departementsfellesskapet har et omfattende arbeid med internasjonale menneskerettigheter med betydning for norske forhold. I mange henseender synes arbeidet å fungere godt, og det skal bemerkes at det i arbeidet med utredningen ikke har kommet frem opplysninger som tilsier at det i perioden 2021-2022 har vært kritiske svakheter i regjeringsapparatets håndtering.

Et hovedinntrykk er likevel at nær sagt alt arbeid på området skjer innenfor rammene av svært knappe ressurser. Generelle erfaringssetninger tilsier at dette – kombinert med mindre utviklede koordinerings- og samordningsfunksjoner og andre systemsvakheter – øker risikoen

---

<sup>79</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vurdering-av-et-mulig-forbud-mot-a-utfore-markedsfore-og-tilby-konverteringsterapi-forholdet-til-menneskerettslige-forpliktelser/id2866901/>

<sup>80</sup> Se nærmere Statsministerens kontors veileder *Foreleggelse av saker for Regjeringsadvokaten* (19. april 2022).

<sup>81</sup> Skriftlig innspill til Barne- og familiedepartementet om søskenbarneekteskap 8. april 2022.

for feilvurderinger. Det er for få eksisterende institusjonelle mekanismer som kan bidra til å redusere risikobildet.

Som nevnt over har utreder hatt samtaler med et større antall departementsansatte med utgangspunkt i et spørsmålssett. Formålet har vært å kartlegge på hvilke måter departementene eksponeres for internasjonale menneskerettigheter, og samtalene utgjør en del av grunnlaget for beskrivelsen i forrige punkt. Et annet formål har vært å innhente refleksjoner fra ansatte, både på saksbehandlernivå og på ledernivå, for å identifisere noen generelle oppfatninger om hva som fungerer og hva som eventuelt ikke fungerer like godt i departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter. Som supplement til dette kommer utreders vurderinger med utgangspunkt i dette og annet materiale, som til dels er omtalt i kapitlene over.

I det følgende gis en tematisk ordnet vurdering av hva som synes å fungere og hva som fungerer mindre godt i departementsfellesskapets arbeid. For hvert punkt gis anbefalinger om tiltak som kan være egnet til å senke risikoen for feilvurderinger knyttet til over- og underoppfyllelse. Utredningen konsentrerer seg om kostnadseffektive og forholdsvis enkle grep. En viktig anbefaling knytter seg likevel til det som må sies å være ressursutfordringer i det enkelte departement og i departementsfellesskapet.

I flere henseender tangerer utredningens funn og anbefalinger eksisterende anbefalinger i sentralforvaltningen. Utredningen ser det som hensiktsmessig først å plassere seg i dette større bildet (punkt 6.2), før omtalen av konkrete vurderinger og anbefalinger (punktene 6.3 til og med punkt 6.7). De anbefalte tiltakene er gjengitt i sammenfattet form i punkt 1.1.

## **6.2 Forvaltningsinternt arbeid med sektorprinsippets utfordringer**

Som nevnt i kapittel 3.2, er det gjort arbeid internt i departementsfellesskapet med sikte på å identifisere utfordringer og komme med mulige forbedringstiltak. Slikt arbeid foregår kontinuerlig og i flater som ikke uten videre er tilgjengeliggjort. Her skal noen linjer i det generelle bevisstgjøringsarbeidet skisseres.

Sektorprinsippet kan særlig komme til kort i møtet med såkalte komplekse samfunnsutfordringer. Begrepet '*komplekse samfunnsutfordringer*' står sentralt i tenkningen rundt bedre styring og samordning i det offentlige i dag. Det er utlagt slik i notatet *Ny syntese* –

Et felles rammeverk for å mestre komplekse samfunnsutfordringer utarbeidet av DFØ og publisert på direktoratets webside (oppdatert per 23. februar 2023):<sup>82</sup>

*«Komplekse samfunnsutfordringer kjennetegnes av spredning av ansvar, høy grad av gjensidige avhengigheter og uforutsigbarhet. De går på tvers at juridiske, organisatoriske og profesjonelle skillelinjer og strekker seg ut i tid på tvers av generasjoner. De kan ikke løses på den tradisjonelle måten, fordi kompleksiteten ikke kan brytes opp.*

*Komplekse samfunnsutfordringer utfordrer regjeringens arbeid og forvaltningens evne til å ta hensyn til en rekke gjensidige avhengighet[er] blant aktører, på tvers av sektorer, forvaltningsnivået og i enkelte tilfeller også på tvers av landegrenser. Man trenger derfor en deltakende tilnærming til problemdefinisjon og samordnet handling. Levedyktige løsninger overskrider kapasiteten til en enkelt aktør, eller en sektor alene.»*

Fra før er det godt etablert at EU/EØS-retten i en del saker representerer utfordringer av slik art. Arbeidet med å forvalte forholdet til internasjonale menneskerettigheter må tilsvarende kunne sies å ligge godt innenfor denne begrepsforståelsen.

Det forvaltningsinterne arbeidet med å belyse og forbedre samordning generelt og på området for komplekse samfunnsutfordringer spesielt, er blant annet omtalt i to rapporter fra DFØ og forgjengeren Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

Difi-rapport 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* belyste samordning i norsk forvaltning og pekte på mulige veier til forbedring, særlig på de mer utfordrende sektorovergripende områdene (i rapporten DFØ omtalt som «gjenstridige problemområder»)<sup>83</sup> Oppsummeringen i punkt 5.11 synes langt på vei treffende også for menneskerettighetsarbeidet:

- Prosedyren for regjeringsbehandling gir regjeringen et godt utgangspunkt for samordning, men samtidig vet vi at forarbeidet kan være for svakt blant annet når man unnlater å bruke forhåndsforeleggelse av utredningsinitiativ.
- Rollene som samordningsdepartementer utnyttes i varierende grad. Det er mulig å gi sterkere fullmakter til departementer som skal ivareta tverrgående hensyn, spesielt når det gjelder gjenstridige problemområder.

---

<sup>82</sup> <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/samordning/ny-syntese-et-felles-rammeverk-mestre-komplekse-samfunnsutfordringer>.

<sup>83</sup> <https://dfo.no/rapporter/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>.



- Mål- og resultatstyringssystemet slik det praktiseres i dag, disponerer i liten grad for tverrsektoriell oppgaveløsning. Det samme gjelder opplegget for budsjettprosessen, men disse styringsprosessene kan gjøres mer tverrsektorielt orientert.
- Handlingsplaner har et stort potensial for bedre samordning av iverksettingsfasen der dette er relevant
- Obligatorisk bruk av standarder og fellessystemer vil bidra sterkt til mer samordnet ressursbruk
- Tverrsektorielle nettverk er av stor betydning for å skape brede kontaktflater og godt samarbeidsklima.
- Det kan tilrettelegges for en mer felles departementskultur ved bl.a. å tilrettelegge for langt større mobilitet horisontalt
- Ledelsespolitikken har ikke vært fokusert på samordning. Ny lederplakat gir plass til samordningshensynet
- Digitalisering kan effektivisere ressursbruk, bl.a. i administrative støttefunksjoner, men også være tilrettelegger for kunnskapsdeling og derved bidra til samordning av politikkinnhold.

Dette arbeidet ble fulgt opp med konkrete samordningsprosjekter. Erfaringene er oppsummert i Difi-notat 2017:2 *Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017. Og forslag til videre innsatser*.<sup>84</sup> Punkt 3 omtaler de viktige læringspunktene fra prosjektene, og de kan oppsummeres slik med betydning for menneskerettighetsarbeidet:

- De mest krevende samfunnsutfordringene kan bare løses gjennom tydelig politisk lederskap og forankring.
- En grunnleggende forutsetning for å nå toppen av samordningsstigen er informasjonsdeling og utvikling av felles problemforståelse.
- Ledere på alle nivåer har ansvar for å vurdere behov for, og ta initiativ til nødvendig samordning, herunder å følge opp overfor politisk ledelse ved å synliggjøre samordningsproblemer og «mobilisere» politikerne. Mål- og resultatstyringen legger for stor vekt på resultatene på egen sektor sammenliknet med krav til resultater som følge av samarbeid med andre.

---

<sup>84</sup> <https://dfo.no/rapporter/erfaringer-og-laeringspunkter-fra-arbeidet-med-samordning-2014-2017>.

- Kompliserte samordningsoppgaver krever bruk av både hierarki og frivillig tilpasning, og et bredt sett av virkemidler. Det pekes blant annet på at «[d]et [ikke] nytter å satse på å bygge konsensus når det egentlig er nødvendig å ha fullmakter til å treffe autoritative beslutninger, f.eks. når det er reelle interessemotsetninger».
- Rollen som lederdepartement er noen ganger klart definert, men ofte oppleves den uklar med få eller ingen fullmakter til å «skjære igjennom».
- Erfaringer viser at tradisjonelle arbeidsformer og metoder utfordres når det skal jobbes «på tvers», og dette tilsier at det er behov for å vurdere om ledere og medarbeidere har god nok kunnskap om arbeidsformer som kreves for å løse samarbeidsoppgaver og å finne fram til arbeidsformer som støtter opp under god oppgaveløsning. I den forbindelse pekes det på det store antallet «tverrsektorielle fora og permanente og midlertidige prosesser som involverer aktører på tvers av sektorer med sikte på å dele informasjon og utvikle problemforståelsen.»
- Departementene kan ivareta ulike samordningsroller; som interesseavveier, som pådriver og som systemforvalter, og disse rollene henger sammen og kan støtte opp under hverandre. Det er likevel behov for å avklare ambisjonsnivå og hva som skal være den primære funksjonen.

Gjeldende departementsstrategi er *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*.<sup>85</sup> Den avløste *Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet 2016-2020*.<sup>86</sup>

Nåværende strategi har som overordnet mål at departementsfellesskapet skal legge til rette for at «prioriterte samfunnsutfordringer kan løses», og dette skal skje ved flerfaglighet, samordning og attraktivitet. Strategien peker på fem utviklingsområder for departementsfellesskapet i strategiperioden:

- Videreutvikling av – og forsøk med – arbeidsmåter som fremmer samordning og samarbeid for å styrke departementsfellesskapets arbeid med sektorovergripende samfunnsutfordringer
- Øke den strategiske orienteringen 3-6 år frem i tid og bidra til at departementene leder an i omstillingen av offentlig sektor
- Videreutvikle administrative fellestjenester for økt kvalitet og effektiv ressursbruk
- Styrke innsatsen for kompetanseutvikling i departementsfellesskapet

---

<sup>85</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>.

<sup>86</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/helhet-kvalitet-og-effektivitet/id2476486/>.

- Videreutvikle arbeidsformene i departementene og ta i bruk nye digitale løsninger.

Første og fjerde utviklingsområde synes mest relevant for arbeid med internasjonale menneskerettigheter. Strategien nevner ikke særskilt internasjonale menneskerettigheter. Området har heller ikke stått i sentrum for konkrete tiltak og forsøk iverksatt som følge av strategien.

Gjeldende strategi ble midtveisevaluert i DFØ-rapport 2023:7 *Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021-2025 «Gode hver for oss. Best sammen»*.<sup>87</sup> To forhold har resonans for arbeidet med internasjonale menneskerettigheter:

- Opprettelsen av Departementsakademiet (oppstart september 2023) som arena for å utvikle og tilby relevante kompetansetilbud for ansatte i departementsfellesskapet. Her er styrking av EU/EØS-kompetanse en av hovedsatsningene.<sup>88</sup>
- Forsøket med kjernegrupper på tvers av departementer og sektorer, hvor en av kjernegruppene gjelder utsatte barn og unge. I kjernegruppen møtes departementsrådene fra BFD, AID, JD, HOD, KUD og KDD. Kjernegruppens arbeid handler i store trekk om å få til bedre kunnskapsgrunnlag, styring og samordning på tvers av ansvarlige departementer.<sup>89</sup>

### 6.3 Leders prioriteringer

Utfordringer i arbeidet med internasjonale menneskerettigheter er et *lederansvar*. Departementsledere har en svært travel arbeidshverdag. Det kreves mye av lederne på mange ulike felt – faglig, organisatorisk, administrativt og politisk vis-a-vis politisk ledelse.

Tilstrekkelig tid og ressurser til oppfølging fra leder er vesentlig også for arbeid med internasjonale menneskerettigheter, særlig fordi arbeidet foregår i linjen. Ledersegmentet, ikke den enkelte ansatte, må ta initiativ til å se de store linjene, sørge for gode rutiner og prosedyrer og å arbeide proaktivt med internasjonale menneskerettigheter i tråd med regjeringens særlige ansvar på feltet. Ofte vil departementslederne være bundet opp i håndteringen av ad hoc-spørsmål i en mediestyrt politisk dagsorden. Deres pressede hverdag illustrerer aspekter ved dagens modell, der departementene primært er faglige sekretariater for politisk ledelse mer enn tunge forvaltningsorganer som utfyller og danner motvekt til

---

<sup>87</sup> <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-2023-7-midtveisevaluering-av-departementsstrategien-2021-2025>.

<sup>88</sup> DFØ-rapport 2023: 7 side 30.

<sup>89</sup> DFØ-rapport 2023: 7 side 27-28 vedlegg 4. Kjernegruppeforsøket ble evaluert i 2024, se DFØ-rapport 2024: 7 *Evaluering av kjernegruppeforsøket 2022-2024*. Evalueringsrapporten er tilgjengelig på <https://dfo.no/dfo-rapport-20247-evaluering-av-kjernegruppeforsoket>.

politikken. Prosess og den politiske dagsordenen står ofte i forgrunnen. Muligheten til konsentrasjon om faglig innhold kan da få en mer tilbaketrukket rolle i den enkelte leders mulighet til å foreta prioriteringer både for eget arbeid og arbeidet i organisasjonen.

Mange informanter etterlyser *prioriteringer* fra sine ledere. Et gjennomgangstema i samtalene er at de ansatte blir satt til å utføre presserende oppgaver av hensyn til oppfølging vis-a-vis politisk ledelse som går utover annet arbeid. Særlig skadelidende er muligheten for embetsverket til å drive systematisk arbeid med vid horisont. Dette svekker muligheten til å ha et proaktivt forhold til internasjonale menneskerettigheter. Et presset embetsverk kan også innebære at dagsordensetting og vurderinger av forholdet til internasjonale menneskerettigheter i større grad foretas av andre enn fagdepartementene. Det har blant annet vært en økende tendens til å be Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) om å utrede menneskerettslige spørsmål for departementene. Regjeringsadvokaten har også i økende grad fått oppgaver på menneskerettighetsområdet fordi ressursituasjonen der synes mer gunstig enn i departementene. Domstolene har over tid kommet i en posisjon hvor de avgjør grensene for det tillatte innenfor rammene av internasjonale menneskerettigheter. I mangel av eksplisitte vurderinger og standpunkter fra de andre statsorganene, vil domstolene bestemme rekkevidden av Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Dette skjer med utgangspunkt i rettssaker og er dermed med nødvendighet basert på et begrenset materiale.

Det anbefales at leder *prioriterer proaktivt arbeid* med internasjonale menneskerettigheter. Når det gjelder konkrete anbefalinger for å styrke prioriteringsarbeidet, vises til de andre punktene i dette kapittelet.

## **6.4 Ressurssituasjonen: Personell, tid og reisekostnader**

Nær sagt alle informanter rapporterer om en arbeidshverdag preget av betydelige *ressursutfordringer* langs flere linjer.

Mange ansatte oppfatter at departementsfellesskapet er *underbemannet*. Arbeidsoppgavene har generelt blitt flere over tid. De er også mer komplekse. Dette gjelder også arbeid med internasjonale menneskerettigheter. Det opplyses generelt om en hverdag hvor prosesser går raskere enn før, og hvor det forventes behandling av spørsmål om internasjonale menneskerettigheter innenfor svært knappe tidsrammer. Med korte tidshorisonter blir muligheten for å foreta grundige vurderinger nødvendigvis mindre. Når tilgjengelig tid er mangelfull, blir arbeidet også mer reaktivt enn proaktivt. Forholdsvis få ansatte har spisskompetanse i internasjonale menneskerettigheter som kan imøtekomme utfordringene med internasjonale menneskerettigheter. Det rapporteres om et stort behov for tilgang til departementsjurister som arbeider dedikert med menneskerettighetsspørsmål. Behovet for ekspertise synes ikke å stå i forhold til eksisterende stillingshjemler avsatt til formålet.

Informantene fremhever sårbarhetene ved en tynt bemannet stab. Sykdom, jobbskifte eller uforutsette omstendigheter får konsekvenser for gjennomføringen av oppgaver. Kolleger kan bli satt til å overta oppgaver som de ikke har kapasitet til. Det kan også være kompetanseutfordringer ved å overlate arbeidet til andre.

Utfordringene ses i sammenheng med at departementene opplever nullvekst eller realnedgang i stillingshjemler. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har over tid ført statistikk om utviklingen i antall statsansatte.<sup>90</sup> Den er ikke tilstrekkelig finmasket til å identifisere utviklingen per stillingskategori. Utreder har ettersport mer detaljerte tall, blant annet med henblikk på de ansattes utdannelse og tall for antall departementsansatte over tid. Det har ikke latt seg gjøre å generere dette innenfor utredningens rammer, men det er opplyst at det i prinsippet lar seg gjøre å fremskaffe slike data.

DFØs rapporter fra 2016 frem til 2022 viser en økning i ansatte i statsforvaltningen. Økningen skjer imidlertid gjennomgående på etatsnivå, ikke i departementene. Fra 2017 til 2020 var det en nedgang på 28 personer i antall ansatte i departementsfellesskapet.<sup>91</sup> I rapporten for perioden fra 2020 til 2021 er det opplyst at «hovedinntrykket er at det er lite endring over tid» i antall ansatte i departementene.<sup>92</sup> DFØs seneste statistikk gjelder utviklingen fra 2021 til 2022. Den bekrefter inntrykket fra foregående år.<sup>93</sup>

Det er videre et hovedinntrykk fra samtalene med informantene at de fleste departementer søker å *reducere midler til reise og opphold* for deltakelse i ulike internasjonale fora, og at dette får konsekvenser for Norges mulighet for påvirkning av ulike initiativer og prosesser. I noen grad har hybride løsninger for møtevirksomhet kommet til, som kan være et egnet alternativ. Likevel sier det seg selv at fysisk deltakelse i mange tilfeller er eneste mulighet for effektivt å delta i og påvirke prosesser. Reduksjon i budsjett for reiser for hjemlige departementsansatte kan også bety at større ansvar og mer arbeid faller på Norges faste delegasjoner til de internasjonale organisasjonene, som fra før er presset på tid og personell. Utenriksstasjonene besitter primært generalistkompetanse. Direktekontakten med nasjonale implikasjoner av arbeidet i internasjonale fora kan også bli redusert. Det kan medføre økt behov for koordinering med fagdepartementene med dertil følgende ressursbruk.

---

<sup>90</sup> [https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/utviklingen-i-antall-ansatte-i-staten#anchorTOC\\_Les\\_mer\\_om\\_utviklingen\\_i\\_antall\\_ansatte\\_i\\_statsforvaltningen\\_4](https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/utviklingen-i-antall-ansatte-i-staten#anchorTOC_Les_mer_om_utviklingen_i_antall_ansatte_i_statsforvaltningen_4).

<sup>91</sup> DFØ-notat 2021: 02 Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning 2019-2020 side 45.

<sup>92</sup> DFØ-notat 2023: 2 Utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen 2020-2021 side 15.

<sup>93</sup> DFØ-notat 2023: 4 Utviklingen i antall ansatte i statsforvaltningen 2021-2022 side 15.

## Anbefalte tiltak:

- Øke antall relevante stillingshjemler i departementer som i størst grad er eksponert for internasjonale menneskerettigheter med betydning for nasjonale forhold.
- Styrke budsjetter for departementsansattes deltakelse i relevante internasjonale fora.

## 6.5 Ansvar og koordinering

Det synes å være et varierende nivå av bevissthet om *ansvarsforhold*, om behovet for *koordinering* på tvers av departementer og på regjeringsnivå, og – på enkelte områder – om behovet for *politisk forankring på et tilstrekkelig tidlig stadium*. Utredningen vil fremheve ansvars- og koordineringsaspekter for følgende fire temaområder: 1) statsrapporter og landbesøk, 2) arbeid med ny lovgivning, 3) arbeid med nye ikke rettslig bindende menneskerettighetsnormer og 4) arbeidet i mellomstatlige fora.

### 6.5.1 Statsrapporter og landbesøk

Arbeidet med utarbeidelse av *periodiske rapporter* til de internasjonale overvåkingsorganene samt tilrettelegging for *landbesøk* fra organer med slik overvåkingsfunksjon, synes å fungere godt. Som nevnt over er ansvaret for å koordinere arbeidet med periodiske rapporter lagt til flere departementer. De ansvarlige departementene synes å være sitt ansvar bevisst. Det rapporteres om god kontakt med andre departementer som bistår med informasjon mv. til rapportene. Også koordinering av landbesøk synes å være godt fungerende. Til illustrasjon kan nevnes arbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet, hvor koordineringsarbeidet er lagt til det som per i dag heter Faggruppe internasjonalt arbeid under Styringsseksjonen i Avdeling for økonomi og styring. Faggruppen fremstår å arbeide ut fra et dedikert mandat og har erfarne ansatte med høy kompetanse på området, som selv med andre arbeidsoppgaver har rom for å sørge for at dette departementets kontakt med relevante overvåkingsorganer på området for rapporter og landbesøk fungerer etter intensjonen.

Det kan nevnes at det i dette prosjektets periode har vært reist spørsmål om Utenriksdepartementets ansvar for rapportering under FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter burde legges til et annet departement. I første halvdel av 2024 ble ansvaret overført til Justis- og beredskapsdepartementet ved faggruppe internasjonalt arbeid i Avdeling for økonomi og styring. Mer generelt kan det spørres om det ville være en fordel om rapportering og tilrettelegging av landbesøk i større grad ble gjenstand for sentralisering. Ansvaret for koordinering av slike oppgaver krever ikke nødvendigvis den form

for fagkompetanse som sektorprinsippet baserer seg på, og det må antas at det vil være synergieffekter å hente på å samle funksjonene. Forutsetningen må være at en slik enhet er tilstrekkelig bemannet i forhold til oppgavene. Det kan med fordel utredes nærmere hvorvidt det er gevinster å hente på sentralisering.

### 6.5.2 Lovgivningsarbeid

Også arbeidet med *ny lovgivning* synes for det meste å fungere forholdsvis godt. Faste og lett tilgjengelige rutiner – blant annet i *utredningsinstruksen* – kan være en mulig årsak. For perioden som har stått i sentrum for utredningen (2021-2022), har utreder ikke avdekket feilvurderinger i departementenes vurderinger av menneskerettslige aspekter av nye lover. De rettslige vurderingene i perioden fremstår slik sett adekvate.

Det er imidlertid variasjoner når det gjelder *graden av konkretisering av innhold i de menneskerettslige kravene*. Et gjennomgående trekk er at de generelle linjene trekkes opp i et innledende punkt i proposisjonen med en omtale av folkerettslige forpliktelser på et nokså høyt abstraksjonsnivå. I noen tilfeller kan dette være tilstrekkelig. Det synes likevel å være rom for å styrke innslaget av konkrete vurderinger av de lovgivervalg som tas opp mot menneskerettslige krav. Som nevnt i punkt 2.5, har begrunnede valg i seg selv en funksjon i vurderingen av om staten oppfyller sine menneskerettslige forpliktelser.

Samtalene med informantene har videre avdekket en diskrepans i oppfatningen av *hvem som har ansvar for menneskerettslige vurderinger* i arbeidet med nye lover. En rekke ansatte i andre departementer synes å bygge på en oppfatning om at Justis- og beredskapsdepartementet, ved Lovavdelingen, har et særskilt ansvar for å vurdere og fange opp alle menneskerettslige aspekter ved nye lover. Lovavdelingens egne ansatte viser til at Justisdepartementet kun har sektoransvar for bestemte menneskerettighetsspørsmål og at det ligger til de øvrige fagdepartementene selv å foreta de nødvendige vurderinger av de spørsmål som hører under deres respektive ansvarsområder. Lovavdelingen vil kunne peke på problematiske aspekter ved nye lover også på områder hvor Justis- og beredskapsdepartementet ikke har et særlig ansvar, og vil ofte gjøre dette. Sektorprinsippet og tilgjengelige ressurser tilsier imidlertid at hovedansvaret ligger til det aktuelle fagdepartementet. I mange tilfeller vil derfor Lovavdelingen begrense sitt innspill til å bemerke at det synes å være behov for ytterligere menneskerettslige vurderinger.

I den forbindelse rapporterer flere informanter om at det *ikke er rutiner for å sikre at eventuelle merknader faktisk blir fulgt opp* fra det ansvarlige fagdepartement. Det føres heller ingen kontroll med de endelige menneskerettslige vurderingene som fagdepartementene har foretatt. Utreder har ikke hatt mulighet til å systematisk ettergå endelige vurderinger i perioden i lys av innspill fra Lovavdelingen. Hovedinntrykket etter samtaler er likevel at fagdepartementene har begrenset mulighet til å foreta egne grundige vurderinger dersom

dette ikke allerede er gjort tidlig i prosessen. Tilgjengelig tid og personell til rådighet gjør det krevende. Det kan da bli opp til høringsinstansene å peke på menneskerettslige krav. Høringsinstituttet er viktig i norsk lovgivningsarbeid, og det kan komme viktige merknader om forholdet til internasjonale menneskerettigheter i høringsrunden. Det kan imidlertid fremstå som ansvarsfraskrivende om regjeringens lovarbeid som berører internasjonale menneskerettigheter gjør seg avhengig av eksterne aktørers innspill og vurderinger. Regjeringens arbeid kan også få et reaktivt preg som kan snevre inn mulighetsrommet i lovgivningsarbeidet.

Et ytterligere forbedringspunkt ved lovgivningsarbeidet knytter seg til *fraværet av faste og nedfelte rutiner for aktivt å følge med i normutviklingen* i internasjonale menneskerettighetssystemer. Det er velkjent at det for eksempel i Den europeiske menneskerettighetsdomstol foregår en stadig utvikling av gjeldende regler med betydning for en rekke sektorer. Tilsvarende foregår en påtakelig utvikling i FNs menneskerettighetskomiteer, både i komiteenes avgjørelse av individklagesaker og ved utarbeidelse av nye generelle kommentarer, som kan bli oppfattet å stille nye krav til norske myndigheters oppfølging av FN-konvensjonene. Selv om FN-komiteenes praksis ikke formelt er rettslig forpliktende, har den betydelig politisk kraft – og den har som nevnt også status som rettskilde av vekt ved tolkningen av FN-konvensjonene. Særlig for disse to settene av internasjonale menneskerettighetssystemer, med stadig tilfang av nye saker til vurdering og avgjørelse i overvåkingsorganene, er det viktig med mekanismer for å følge med i normutviklingen. Det kan ikke utelukkes at det også skjer normutvikling i andre overvåkingsmekanismer, både i enkeltsaker og ved utarbeidelse av nye standarder. Klagemekanismene i ILO og Den europeiske sosialpakt kan her nevnes. Mer generelt kan det heller ikke ses bort fra at overvåkingsorganene gjennom sine merknader til andre staters statsrapporter indikerer utvikling av normenes innhold.

Til tross for vedvarende og ekspansiv utvikling av gjeldende rettigheter, synes ingen departementer å ha rutiner for å være oppdatert på utviklingen fra den ene dagen til den andre. Endringer i praksis og i overvåkingsorganenes forståelse om normene de er satt til å overholde, med betydning for statens forpliktelser, synes oftest å bli fanget opp når nye lover utarbeides, og hvor en i den forbindelse foretar rettskildesøk for å klarlegge den menneskerettslige rettstilstanden. Departementene kan også bli klar over endringer i forbindelse med søksmål mot staten for norske domstoler, eller i klagesaker mot Norge for overvåkingsorganene, hvor det under arbeidet med sakene kommer frem at det har skjedd normendringer. Selvsagt vil mange ansatte følge utviklingen innenfor sine områder også utover dette. Det kan imidlertid spørres om personlig initiativ og tildelte arbeidsområder i seg selv er tilstrekkelig for å følge utviklingen av internasjonale menneskerettigheter.



Fraværet av rutiner for overvåking av utviklingen kan innebære at staten i et kortere eller lenger tidsrom uforvarende kan opptre i strid med internasjonale menneskerettigheter. Regjeringsapparatet kan bli møtt med kritikk utenfra om at gjeldende lovgivning ikke er i tråd med nyere utvikling i de internasjonale overvåkingsorganene, og slik sett komme i en defensiv posisjon. Situasjonen kan videre være at det er norske domstoler og de internasjonale klageorganene som behandler norske saker – og ikke landets lovgivende myndigheter – som først tar stilling til om endringer i internasjonal menneskerettighetspraksis representerer nye forpliktelser for Norge. Manglende overvåking er derfor også egnet til å styrke inntrykket av en reaktivt fungerende regjering. Mulighetene for departementsfellesskapet selv å ta aktivt grep om situasjonen vil normalt kunne gi flere handlingsalternativer for å håndtere normutviklingen, og en proaktiv holdning kan styrke handlingsrommet der det er aktuelt.

### **6.5.3 Utvikling av nye normer som ikke er rettslig bindende**

Det synes for det tredje å være rom for forbedring av arbeidet med utarbeidelse av og tilslutning til *internasjonale menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende*. Som nevnt tidligere foregår et kontinuerlig arbeid særlig innenfor FN-systemet med nye prinsipper, erklæringer, rekommandasjoner og resolusjoner om menneskerettslige forhold. Arbeid frem mot slike standarder vil ofte utgjøre sentrale diplomatiske virkemidler i mellomstatlig arbeid, og de kan knesette viktige politiske prioriteringer i verdenssamfunnet. Internasjonale menneskerettighetsnormer av denne typen vil i mange tilfeller være rettet mot forhold utenfor Norges grenser, og kan spesifikt angå humanitære eller andre utfordringer i andre land eller regioner. I slike tilfeller er behovet lite for årvåkenhet av hensyn til nasjonale implikasjoner av den type denne utredningen er opptatt av. Ofte vil arbeid med denne formen for standardisering ligge til Utenriksdepartementet og Norges faste delegasjoner til den aktuelle internasjonale organisasjonen.

Men mange standarder er utformet i generelle ordelag og rettet mot alle stater, med klare oppfordringer om å iverksette tiltak. Selv der målsettingene som knesettes primært synes å dreie seg om betydningen av internasjonalt samarbeid, vil normene også kunne ha nasjonale implikasjoner, i første rekke politisk, men som følge av kraften i dem som beskrevet i punkt 2.3.6 over, også rettslig. Der dette er tilfellet, er det viktig at Norges eventuelle tilslutning til normene er tilstrekkelig politisk forankret i regjeringen. Det kan også være viktig med bred forankring i berørte departementer på stadiet for utarbeidelse av Norges posisjoner. På dette området er det svakheter i departementsfellesskapets arbeid, som dels kan oppfattes som refleksjon av at slik virksomhet er underkommunisert i gjeldende rutinebeskrivelser og instruksjonsregelverk: Mens det finnes omfattende rutiner og instruksjoner for lovarbeid og inngåelse av traktatforpliktelser, er omtalen av arbeid med og inngåelse av ikke-rettslig forpliktende standarder svært begrenset.

Det er behov for økt bevissthet om at arbeid med internasjonale menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende kan kreve politisk og flersektoriell tilslutning av hensyn til nasjonale forhold. Avklaringer må foretas på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt. Innspill fra relevante fagdepartementer på et sent stadium som tilsier endringer i inntatt posisjoner, kan ha utenrikspolitiske omdømmeomkostninger. Det rapporteres om at Utenriksdepartementet ofte ber om merknader fra andre departementer sent i prosessen, hvor det er begrenset med tid og ressurser til å foreta nødvendige vurderinger. Det kan være at det først i sluttfasen av forhandlinger blir klart hvilken vei arbeidet går, og det kan også skje vesentlige endringer på et sent stadium. Dette er en diplomatisk hverdagskjennelse. Derfor er det viktig at det på forhånd finnes etablerte mekanismer for hvem i hvilke departementer som kan kontaktes på kort varsel, og at disse har nødvendige fullmakter og ressurser til å håndtere spørsmålene. Det rapporteres i den forbindelse om at henvendelser til andre departementer om merknader i sluttfasen av forhandlinger av denne type ofte er ledsaget av begrenset informasjon som kan gi fagdepartementene grunnlag for sitt arbeid. Det etterlyses konkrete og enkle grep: En henvendelse per e-post med kort frist om å inngi merknader til posisjoner, utkast til formuleringer mv., bør gi tilstrekkelig informasjon også om bakgrunnen for arbeidet, hva formålet med det er og tidligere historikk.

#### **6.5.4 Arbeid i internasjonale fora**

Det synes endelig å være begrenset med rutiner for hvordan det enkelte departement, ved den enkelte ansatte, skal forholde seg til *arbeid i de ulike organene for mellomstatlig samarbeid*. Som tidligere nevnt er det stor aktivitet i ulike mellomstatlige fora, for eksempel i diverse styringskomiteer, som igjen kan ha underkomiteer og ad hoc-arbeidsgrupper. Hovedinntrykket etter samtaler med informantene er at det er begrenset med styringssignaler om hvilke prosesser norske representanter bør følge og prioritere. Det kan være tilfeldig hvilke fora som prioriteres, og hvem som deltar som Norges representant. I mange tilfeller sendes en saksbehandler uten erfaring alene til møtene. Den utsendte representanten kan møte uten at det på forhånd er klargjort hvorvidt Norge har en bestemt posisjon til de spørsmål som skal behandles og om dette i så fall burde vært forankret i det enkelte departement eller – for den saks skyld – i et bredere departementsfellesskap. Mange informanter har tegnet et bilde av Norges deltakelse i slike prosesser som står i skarp kontrast til sammenlignbare staters godt forberedte møtende delegasjoner.

#### **6.5.5 Anbefalinger**

Under arbeidet med utredningen ble det klart at det forelå initiativ fra Statsministerens kontor om opprettelsen av et tverrdepartementalt koordineringsorgan for departementsfellesskapets arbeid med internasjonale menneskerettigheter med betydning for nasjonale forhold. Initiativet munnet ut i opprettelsen av *menneskerettslig utvalg* i november 2023 med oppstart primo 2024. Det vises til omtalen av utvalget og utvalgets

mandat i punkt 3.3.4. Behovet for et slikt koordineringsorgan har vært gjennomgangstema i samtalene med informantene, og alle har pekt på en forventet nytte av tiltaket. Det er viktig at utvalgets arbeid brukes som effektivt virkemiddel for å styrke risikohåndteringen ved internasjonale menneskerettigheter. Det følger av mandatet at utvalget skal møtes fast «om lag annenhver måned» og ellers møtes ved behov. Det kan spørres om møtestrukturen kunne vært fastere regulert, men det er for tidlig å si noe om hensiktsmessigheten av dette før det er gjort erfaringer med arbeidet i utvalget. En målsetting bør være at utvalgets arbeid evalueres med sikte på eventuelle justeringer av mandat og arbeidsform, og det bør skje etter om lag ett års drift.

#### Anbefalte tiltak:

- **Vurdere konsentrasjon av funksjonene for koordinering av periodisk rapportering og landbesøk.**
- **Utvikle rutiner for å sikre at merknader om internasjonale menneskerettigheter under lovarbeidet blir hensyntatt.**
- **Styrke arbeidet med å begrunne lovgivervalg i møtet med internasjonale menneskerettigheter.**
- **Etablere mekanisme for systematisk å følge utviklingen i de internasjonale menneskerettighetssystemene.**
- **Utvikle rutiner for arbeid med utvikling av nye internasjonale menneskerettigheter som ikke er rettslig bindende.**
- **Utvikle rutiner for deltakelse i internasjonale fora.**
- **Evaluering av arbeidet i og mandatet til menneskerettslig utvalg.**

## 6.6 Rutinebeskrivelser og informasjonstilgang

Punkt 3.3 gir oversikt over sentrale retningslinjer for departementsfellesskapets arbeid. Det synes å være behov for å gjennomgå instruksverk og retningslinjer for å styrke omtalen av internasjonale menneskerettigheter.

*Utredningsinstruksen* og dens *veileder* har en sparsom behandling av forholdet til internasjonale menneskerettigheter. Kontrasten til omtalen av forholdet til EØS-rettslige krav er påtakelig. Risikoaspektene ved internasjonale menneskerettigheter tilsier at omtalen av

forholdet til slike normer bør styrkes i *utredningsinstruksen* og i *veilederen*. På dette punktet er utredningen i tråd med Norges institusjon for menneskerettigheters (NIMs) anbefalinger.<sup>94</sup>

Forholdet til internasjonale menneskerettigheter bør også synliggjøres i Justisdepartementets lovavdelings hefte *Lovteknikk og lovforberedelse*. Dagens veileder er fra 2000. Heftet er under revisjon. Det må forventes at omtalen av forholdet til internasjonale menneskerettigheter ved lovarbeid styrkes i den reviderte versjonen.

Det enkelte departement kan ha *egne rutinebeskrivelser* med betydning for arbeidet med internasjonale menneskerettigheter. Utredningen har ikke sett det som hensiktsmessig å systematisk etterspørre tilgang til slike dokumenter. Etter hva informantene har opplyst er det få slike dokumenter, og de er sjelden levende i den forstand at de jevnlig oppdateres. Mange informanter har etterlyst slike styringsverktøy. De kan i seg selv styrke bevisstheten om det arbeid som skal gjøres, og de vil være nyttige redskaper for ansatte i hverdagen – ikke minst for nyansatte. Det ligger ikke til denne utredningen å ha formening om hvilke rutinebeskrivelser som det enkelte departement og den enkelte avdeling bør integrere i sin virksomhet. Det fremstår som en lederoppgave å ta initiativ til å vurdere behovet for rutinebeskrivelser av hensyn til arbeidet med internasjonale menneskerettigheter.

Et gjennomgangstema i samtalene med informantene har vært *kommunikasjon mellom departementer* og avdelinger på saksbehandlernivå. Inntrykket er at den enkelte saksbehandler har mer eller mindre vage fornemmelser av hvem som skal kontaktes når behovet oppstår. Det gjelder både hvilke seksjoner/avdelinger som skal kontaktes og hvilke ansatte som særlig arbeider med menneskerettigheter. I noen grad vil allokeringen av henvendelser på tvers av departementer og avdelinger være sentralisert gjennom arkivsystemer og forvaltningen av inn- og utgående korrespondanse der. Dette er neppe treffsikkert nok for å nå rette vedkommende i de ulike situasjoner hvor behov oppstår.

Det finnes så vidt denne utredningen har kunnet bringe på det rene *ingen samlet og autoritativ oversikt over de ulike departementenes ansvarsområder* utover det som antakelig kan oppnås ved systematisk å gå gjennom resolusjoner om endring av arbeidsfordeling mellom departementene over tid innenfor rammene av regjeringsinstruksen, og systematisk å gå gjennom resolusjoner om departementsansvar i forbindelse med ikrafttredelse av lover og nye traktatforpliktelser. Utreder er ikke kjent med at et slikt arbeid er gjort.

---

<sup>94</sup> Synliggjøring av krav til menneskerettslige vurderinger i Utredningsinstruksen og veileder til Utredningsinstruksen – oppfølging, brev til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2. februar 2023, tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/02/NIM-B-2023-001.pdf>.

Det kan spørres om departementsfellesskapet har nok informasjon tilgjengelig om ansvarsområder og nøkkelpersoner. Hvilke departementer og avdelinger/seksjoner i det enkelte departement som har ansvar for hvilke menneskerettighetsspørsmål, og i så fall hvem som er rette vedkommende å kontakte for slike spørsmål, er kunnskap som i første rekke besittes av den enkelte ansatte eller leder og overføres i kontakt mellom enkeltpersoner. Et slikt system er sårbart ved utskiftning av personell og omorganiseringer.

*Norges statskalender*, som var en fortegnelse over konstitusjonelle organer og statsforvaltning utgitt årlig i perioden 1815-2011, hadde forholdsvis omfattende angivelser av det enkelte departements ansvarsområder med tilhørende oversikt over ansatte. Statskalenderen på nett og papir ble nedlagt med virkning fra 1. januar 2012 ved vedtak av det daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Bakgrunnen for nedleggelsen var abonnentssvikt, utfordringer knyttet til finansiering og at det ifølge brukerundersøkelsen var «lite bruk og behov for kalenderen». I vedtaket heter det at «[m]ye av informasjonen i statskalenderen finnes i dag på andre nettstedet».<sup>95</sup> Spørsmålet er om det i dag finnes hensiktsmessige alternativer til statskalenderen når det gjelder tilgang til informasjon for departementsfellesskapet selv.

Nettstedet *regjeringen.no* fremstår som mest opplagte erstatningen for statskalenderen for så vidt gjelder regjeringens virksomhet. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) har utarbeidet *Strategi for regjeringen.no 2022-2025. Revisjon av strategi for 2017-2021* av 10. januar 2022,<sup>96</sup> med tilhørende *Innholdsstrategi for regjeringen.no*, sist oppdatert 1. februar 2023<sup>97</sup> og *Organisering av arbeidet med regjeringen.no. Revisjon av organisering fra april 2011-2016*, sist oppdatert 15. mars 2022.<sup>98</sup> De sentrale koordinerende organer for strategien er DSS, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (som etatsstyrer for DSS) og Statsministerens kontor.

Ifølge strategidokumentene er formålet med regjeringen.no å være «hovedkilde for pålitelig og samordnet informasjon fra regjeringen til befolkningen». Riktignok er «brukere i offentlig forvaltning» nevnt – ved siden av politikere, journalister, forskere, næringsliv og organisasjoner – som «spesielt viktige» målgrupper i tillegg til dette. En samlet lesning av dokumentene gir imidlertid ikke holdepunkter for at departementenes egne ansatte er en prioritert målgruppe. Innholdet på regjeringen.no tilsier at nettstedet ikke er ment å være et

---

<sup>95</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/norges-statskalender-legges-ned/id664517/>

<sup>96</sup><sup>96</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-regjeringen.no-20222025/id641505/>

<sup>97</sup> <https://www.regjeringen.no/no/om-nettstedet/innholdsstrategi/id2076583>.

<sup>98</sup> [https://www.regjeringen.no/no/om-nettstedet/strategi-organisering-og-historikk-/strategi-og-organisering-av-regjeringenn/organisering-av-arbeidet-med-regjeringen/id641517/#tocNode\\_1](https://www.regjeringen.no/no/om-nettstedet/strategi-organisering-og-historikk-/strategi-og-organisering-av-regjeringenn/organisering-av-arbeidet-med-regjeringen/id641517/#tocNode_1)

verktøy for å synliggjøre med tilstrekkelig presisjon for departementsfellesskapet selv hvilke departementer, avdelinger eller seksjoner som har ansvar for hvilke deler av regjeringens samlede arbeid (herunder arbeid med internasjonale menneskerettigheter). Omtalen av det enkelte departements og avdeling/seksjons ansvarsområder er overordnet, og den fremstår ikke strømlinjeformet. Det er ingen systematisk angivelse av hva det omtalte arbeidet videre går ut på, og det er få henvisninger mellom departementenes korresponderende ansvarsområder på menneskerettighetsområdet.

Det enkelte departements *intranettsider* er tilgjengelige for det enkelte departements egne ansatte. De er ikke egnet som informasjonsverktøy for arbeid på tvers i departementsfellesskapet. Hva en kan finne av informasjon, synes ellers å variere betydelig mellom departementer, avdelinger og seksjoner.

*Depkatalog* (Departementenes nettbaserte telefonkatalog) er lite egnet som verktøy for å finne relevante ressurspersoner: Katalogen forutsetter at brukeren vet navnet på personen en ønsker å kontakt med, eller hvilken avdeling eller seksjon en skal nå.

Det bør iverksettes tiltak for å bøte på manglene i tilgangen på informasjon om hvem som har ansvar for hvilke spørsmål. Informasjonstilgang kan lette det løpende arbeidet. Det bør finnes lett tilgjengelige oversikter internt i departementsfellesskapet over hvilke departementer, avdelinger og seksjoner som har ansvar for hvilke spørsmål med betydning for internasjonale menneskerettigheter. En bør også vurdere tilsvarende oversikter over nøkkelpersonell. Forutsetningen er at informasjonen holdes oppdatert, og det kan være utfordringer med å holde personregistre ajour. Her bør en finne egnede løsninger som tar høyde for midlertidige og permanente personellutskiftninger.

#### Anbefalte tiltak:

- **Styrke omtalen av forholdet til internasjonale menneskerettigheter i *utredningsinstruksen* og *utredningsinstruksens veileder* og i *Lovteknikk og lovforberedelse*.**
- **Vurdere utvikling av nye rutinebeskrivelser og retningslinjer for arbeidet med internasjonale menneskerettigheter.**
- **Utarbeide oversikter over ansvarsområder og oppgaver på departements-, avdelings-, seksjons- og personnivå som er tilgjengelige internt i departementsfellesskapet.**

## 6.7 Kompetanse om internasjonale menneskerettigheter

Effektiv, helhetlig og hensiktsmessig forvaltning av regjeringens samlede arbeid stiller høye krav til *kompetanse om internasjonale menneskerettigheter*. Veiledere, instruksjoner og retningslinjer er viktige virkemidler for bevisstgjøring og kan i seg selv være kompetansefremmende. Dette er behandlet i forrige punkt.

Kompetansen om internasjonale menneskerettigheter er vesentlig bedre enn den var for noen tiår tilbake, også som følge av generell kompetanseutvikling i skolen og i universitets- og høyskolesektoren. Behovet for kompetanse er like fullt viktig også i dag.

Menneskerettighetssystemene har økt i omfang og utbredelse, og menneskerettighetsspørsmålene er blitt mer kompliserte, avanserte og detaljerte. Dette stiller krav til generell kompetanse og spisskompetanse.

Kompetanse om internasjonale menneskerettigheter kan dreie seg om mange ulike forhold. Kjennskap til *hovedlinjene* i de internasjonale menneskerettighetenes rettighetsbestemmelser og overvåkningsfunksjoner er en nødvendig basis. Det er i den forbindelse vesentlig å forstå *skillet mellom rettslig bindende internasjonale menneskerettigheter og de som ikke har rettslig bindende funksjon*, se punkt 2.2.2 og 2.2.3. Skillet har vesentlig betydning for staten som ansvarssubjekt. I deler av de internasjonale systemene for menneskerettigheter er skillet av ulike grunner ofte underspilt. Det er også behov for økt kompetanse om *risikoaspektene ved over- og underoppfyllelse* av internasjonale menneskerettigheter, og hvordan de bør håndteres, se punkt 2.5.

Det er viktig å kjenne *folkerettens grunnregler om traktattolkning*, slik de særlig er kommet til uttrykk i Wien-konvensjonen om traktatretten artikkelene 31, 32 og 33. De er retningsgivende for hvilke rettslige forpliktelser som følger av internasjonale menneskerettigheter, og er i mange tilfeller det eneste verktøyet tilgjengelig for å kartlegge statens forpliktelser med noen grad av sikkerhet. Kunnskap om reglene om traktatolking kan bidra til å avdekke underoppfyllelse. Det kan videre bidra til at staten ikke uten politisk forankring overoppfyller internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Kunnskap om traktatolking kan gi innsikt i det legitime argumentasjons- og mulighetsrom som i mange tilfeller eksisterer innenfor rammene av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Det er hensiktsmessig for departementsfellesskapet å være bevisst at internasjonale menneskerettigheter i mange situasjoner kan gi rom for alternative fortolkninger, selv innenfor rammene av reglene om traktatolking.

Styrking av kompetanse er fremhevet i ulike sammenhenger tidligere. St.meld. nr. 21 (1999-2000) *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter* viste til behovet for å styrke opplæringen i menneskerettigheter i statlig forvaltning, og det ble varslet iverksettelse av tiltak i form av blant annet kursing av departementsansatte og utarbeidelse av

informasjonsmateriell.<sup>99</sup> I Meld. St. 27 (2018-2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* heter det: «For å nå frem i internasjonale forhandlinger og bidra til effektive internasjonale avtaler, legger Norge vekt på å ha et embetsverk med høy kompetanse ...».<sup>100</sup> Det samme gjør seg gjeldende for de deler av embetsverket som retter sitt arbeid mot nasjonale aspekter av de internasjonale menneskerettighetene. Styrking av innsatsen for kompetanseutvikling og faglighet er ett av fem utviklingsområder for departementsfellesskapet fremhevet i *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025*.<sup>101</sup>

Internasjonale overvåkingsorganer gir regelmessig i sine anbefalinger til Norges periodiske rapporter oppfordringer om bevisstgjørings- og kompetansearbeid rettet mot offentlige ansatte. Slike anbefalinger kan være av generell art, eller de kan knytte seg til enkeltforpliktelser i bestemte traktater. Et typisk eksempel på det siste er FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som generelt anbefaler «capacity-building activities for public officials on the right of persons with disabilities to equal recognition before the law».<sup>102</sup> FNs menneskerettighetskomiteer anbefaler regelmessig i sine avsluttende merknader til Norges rapporter at merknadene formidles bredt, herunder til offentlig ansatte på alle nivåer.<sup>103</sup>

Det er altså ukontroversielt å mene at det er behov for kompetansefremmende tiltak. Spørsmålet er hvilke tiltak som er hensiktsmessige. Utredningen vil fremheve følgende tiltak:

I motsetning til hva tilfellet er på EU/EØS-området, er det *ikke i dag systematiske opplæringstiltak om menneskerettigheter internt i forvaltningen*. DFØ tilbyr ikke kurs om internasjonale menneskerettigheter. Departementsakademiet, som startet sin virksomhet høsten 2023, er et felles kompetansetilbud for departementsansatte for å styrke departementsfellesskapets samlede kompetanse og evne til å utføre sine oppgaver. Akademiet tilbyr et tredagers kurs i EØS-rett.<sup>104</sup> Tilsvarende kurs i internasjonale menneskerettigheter er ikke varslet. Diverse undervisnings- og opplæringstiltak om

---

<sup>99</sup> St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter punkt 4.5.4.

<sup>100</sup> Meld. St. 27 (2018-2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid punkt 8.5.

<sup>101</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/13e50061e0624c75a2386631f809983b/gode-hver-for-oss.-best-sammen.-overordnet-strategi.pdf>.

<sup>102</sup> FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevnes avsluttende merknader til Norges første rapport 7. mai 2019 (CRPD/C/NOR/CO/1) punkt 20 (e).

<sup>103</sup> Ett nyere eksempel er FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheters avsluttende merknader 2. april 2020 til Norges sjette periodiske rapport (E/C.12/NOR/CO/6) punkt 49.

<sup>104</sup> Se blant annet <https://www.dss.dep.no/aktuelle-saker/departementsakademiet-for-utvikling-av-embetsverket-og-viktige-samfunnsomrader/>.



menneskerettigheter skjer i regi av Juristenes utdanningscenter og universitetene/høyskolene, men de er ikke direkte rettet inn mot forvaltningsansattes behov og utfordringer.

Behovene for bevisstgjørings- og kompetansearbeid i departementsfellesskapet som over tid er kartlagt for EU/EØS-spørsmål har overføringsverdi til spørsmål knyttet til internasjonale menneskerettigheter. I *Departementenes EØS-arbeid. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021* viste arbeidsgruppen til granskningsutvalgets funn i NOU 2020: 9 *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området* og til NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Arbeidsgruppen anbefalte horisontale tiltak for å sikre at departementsfellesskapet samlet har tilstrekkelig EØS-kompetanse. Menneskerettighetsfeltet har ikke vært gjenstand for tilsvarende omfattende granskninger og gjennomgripende overordnede utvalgsarbeid. Svakheterne som utredningene viser til, er likevel også aktuelle for menneskerettighetsarbeidet i departementsfellesskapet. Anbefalingene om kompetansehevingstiltak fra den interdepartementale arbeidsgruppen om EØS-arbeid fra 2021 gjør seg gjeldende også på menneskerettighetsområdet. Arbeidsgruppens rapport kapittel 10 fremhever kunnskapsbygging ved rekruttering, utarbeidelse av kursopplegg, og kompetanseheving gjennom eksponering for arbeid med EØS-spørsmål, herunder hospiteringsordninger i internasjonale organisasjoner.<sup>105</sup> Det er ingen grunn til å anta at behovene er annerledes for internasjonale menneskerettigheter.

Samtalene med informantene viser at flere departementsansatte synes å ha forsvarlig kunnskap om internasjonale menneskerettigheter. Spørsmålet er likevel om det i de enkelte sentrale fagdepartement er *en tilstrekkelig kritisk masse med særlig kompetent personell* som også behersker de mer avanserte spørsmålene på feltet. Det er ofte ikke flere enn et par personer med ekspertkompetanse selv i de mest sentrale enhetene som eksponeres for internasjonale menneskerettigheter. Dette er en sårbar organisasjonsmodell. Den gir heller ikke et fruktbart grunnlag for den kompetanseutvikling som følger av tett og daglig samarbeid mellom enkeltpersoner. Utreder har fått opplyst at det tidligere var utpekt særskilte menneskerettighetsansvarlige i utvalgte departementer. Uten å ta stilling til om dette er hensiktsmessig i dag, fremstår det som viktig at det i departementsfellesskapet er et knippe personer og funksjoner som arbeider dedikert og avansert med internasjonale menneskerettigheter.

---

<sup>105</sup> *Departementenes EØS-arbeid. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/departementenes-eos-arbeid/id2864387/>.

Utredningen har videre avdekket at det *ikke finnes noen felles faglige fora* om internasjonale menneskerettigheters særlige utfordringer for nasjonale forhold, i det enkelte departement for seg eller i departementsfellesskapet samlet. Menneskerettslig utvalg, opprettet høsten 2023, kan kanskje i noen grad fungere som et slikt forum. Utvalget vil likevel kun være et forum for noen få aktører. Det er behov for å utvikle nye arenaer for kunnskapsformidling, opplæring og diskusjon i det enkelte departement og på tvers av departementene. Det er blant annet behov for systematiske ordninger med informasjonsdeling om internasjonale menneskerettigheter, særlig med tanke på utviklingen som skjer i de internasjonale systemene.

#### Anbefalte tiltak:

- **Utvikle kurs i internasjonale menneskerettigheter for departementsfellesskapet.**
- **Sørge for at sentrale enheter som særlig eksponeres for internasjonale menneskerettigheter er tilstrekkelig bemannet med ressurspersoner.**
- **Utvikle felles faglige fora for informasjonsdeling og diskusjon om internasjonale menneskerettigheters utfordringer for nasjonale forhold.**

## 7 Vedlegg

1. Tabell over menneskerettighetssystemer og departementsansvar.
2. Intervjuguide med spørsmålssett.



Utgitt av:  
Justis- og beredskapsdepartementet

Omslagsbilde:  
Ross Sneddon/Unsplash.com