



Saksbehandler: Guro Almås

Referanser:
MKR/AU 03/10.1
MKR 24/10

Saksdokumenter:
Tilleggsprotokollen til ØSK-konvensjonen (tidligere utsendt)

Norges ratifisering av tilleggsprotokollen til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Sammendrag

MKR gjorde i mai 2010 følgende vedtak i sak 24/10:

"Mellomkirkelig råd anerkjenner at det finnes gode argumenter på begge sider i debatten om hvorvidt Norge bør ratifisere tilleggsprotokollen til ØSK-konvensjonen. MKR vil legge vekt på betydningen av et sterkt internasjonalt menneskerettssystem i kampen for global rettferdighet, fattigdomsbekjempelse og demokratiutvikling, og vil med den begrunnelsen

- 1. arbeide for at Norge undertegner tilleggsprotokollen til ØSK-konvensjonen*
- 2. oppfordre samarbeidskirker i andre land om at også deres land undertegner protokollen*
- 3. be sekretariatet fremlegge en vurdering av sentrale prinsipielle spørsmål som demokratiske og diakonale perspektiv ved slik undertegning, gjerne i samarbeid med øvrige kirkelige og diakonale institusjoner*
- 4. oppfordre Kirkerådet til å behandle saken."*

En reell vurdering av sentrale prinsipielle spørsmål som demokratiske og diakonale perspektiv ved undertegning av tilleggsprotokollen til konvensjonen om sosiale, kulturelle og økonomiske rettigheter må være gjenstand for en mer omfattende prosess. Saksorienteringen til denne saken trekker opp noen problemstillinger og spørsmål og er ment som en eventuell inngangsport for videre arbeid.

Forslag til vedtak

MKR oppfordrer sekretariatet til, i samarbeid med Kirkerådet, å vurdere muligheten for et samarbeidsprosjekt med relevante kirkelige og diakonale institusjoner for å vurdere kirkens diakonale ansvar som moralsk pliktbarer i møte med Det internasjonale menneskerettighetssystemet.

Saksorientering

De prinsipielle spørsmålene rundt demokrati og internasjonale institusjoner er temaet for forskningsprosjektet *Demokrati, menneskerettigheter og design av internasjonale institusjoner* ved Norsk Senter for Menneskerettigheter (SMR). Som del av dette forskningsprosjektet ser Johan Karlsson Schaffer på *Bør stater ratifisere menneskerettighetskonvensjoner?* Malcolm Langford, også ved SMR forsker på *Rettsliggjøring av sosio-økonomiske rettigheter: en vurdering av legitimitet og effektivitet*. Andre forskere som jobber med menneskerettigheter og demokrati, er Birgit Schlütter, Andreas Føllesdal og Geir Ulfstein.

Spørsmålet om diakonale perspektiv knyttet til menneskerettighetene og forpliktelsene knyttet til undertegning av ulike konvensjoner og traktater som utgjør det internasjonale menneskerettighetsregimet, må også være gjenstand for et mer omfattende prosjekt dersom det skal være mulig å gjøre noe mer enn bare å skrape i overflaten. Aktuelle institusjoner å samarbeide med her vil blant annet være forskere og lærere ved Diakonhjemmet Høgskole (Hans Morten Haugen, Olav Helge Angell og Kjell Nordstokke), MF, TF, Ansgarskolen og Misjonshøgskolen i Stavanger.

Norges posisjon i forhold til TP-ØSK

Norge signerte ØSK-konvensjonen 20. mars 1968 og ratifiserte den 13. september 1972. Ved å signere denne forpliktet Norge seg juridisk på å oppfylle kravene og rettighetene som er nedfelt i ØSK-konvensjonen. Hvorvidt Norge oppfyller sine forpliktelser, er gjenstand for vurdering gjennom Universal Peer Review (UPR) som gjennomføres ca hvert 5. år. Men anbefalingene Norge og andre stater får gjennom UPR er ikke juridisk forpliktende. Dermed er det opp til den enkelte stat hvorvidt de ønsker å lytte til de rådene de får av andre stater. TP-ØSK åpner for at brudd på ØSK-rettighetene skal kunne føres for en internasjonal klagemekanisme, med juridisk forpliktende dom. Undertegning av tilleggsprotokollen innebærer følgelig ikke ytterligere forpliktelser. De statene som har undertegnet ØSK-konvensjonen, har allerede forpliktet seg til å respektere, beskytte og oppfylle ØSK-rettigheter. TP-ØSK er kun en mekanisme for å sikre implementering av disse rettighetene.

For at et menneskerettighetssystem skal fungere, er man avhengige av at stater, institusjoner og individer respekterer menneskerettighetene. For å sikre at dette opprettholdes, har man behov for internasjonale standarder og konvensjoner, og stater som gjensidig holder hverandre til ansvar for oppfyllelsen av disse rettighetene innen sine landegrensar, og også i samhandling med andre stater.

Dersom man velger å støtte opprettholdelsen av et internasjonalt menneskerettighetsregime, innebærer dette også nasjonale forpliktelser. Dersom systemet skal fungere, må stater kunne legge press på hverandre, men må også godta at det legges press på en selv. Det innebærer at stater må gi fra seg en viss del av sitt autonome styresett, og tillate at en overnasjonal mekanisme kan innvirke på nasjonal politikk. Dette er en svært komplisert problemstilling for alle land som velger å tilslutte seg konvensjoner som er del av det internasjonale menneskerettighetssystemet. Norge har uttrykt bekymring blant annet for at en overnasjonal mekanisme kan blande seg inn i nasjonale velferdsordninger. Dette vil det åpnes en mulighet for ved undertegning av tilleggsprotokollen til ØSK-konvensjonen. Da Norge undertegnet konvensjonen om politiske, sosiale og kulturelle rettigheter, forpliktet de seg på oppfyllelsen av disse rettighetene, men å kunne gjøre det etter egne

metoder og for godt befinnende. Dette for godt befinnende er stort sett svært godt, og det er derfor viktig å analysere hvorvidt dette for godt befinnende kan bli mindre godt hvis det blir underlagt en internasjonal mekanisme for vurdering. Dette er en analyse Norge er i ferd med å foreta.

Det er en utfordring at det stadig skapes og opprettes nye tilskudd til menneskerettighetssystemet. EU har nedtegnet en egen traktat, Den afrikanske union likeså, og flere andre regioner har også formulert en egen versjon av menneskerettighetene. Dette gjelder ikke bare for regioner. Dermed fragmenteres menneskerettighetssystemet og gjør at flere mener at vi etter hvert befinner oss i et samfunn der vi lever under et menneskerettighetsregime. For at dette ikke skal skje, må vi velge mellom å avskaffe tenkningen om menneskerettigheter, eller velge oss hvilke deler av menneskerettighetsregimet vi anser som mest hensiktsmessige for å oppnå en mer rettferdig verden. I så måte synes det naturlig å skulle styrke det internasjonale menneskerettighetsregimet som er etablert med konsensus fra alle verdens stater.

Det er utvilsomt mange som også misbruker menneskerettighetsbegrepet. Menneskerettighetene er udelelige og gjensidig avhengige av hverandre. Dette innebærer at oppfyllelsen av en rettighet veldig ofte står i direkte sammenheng og påvirker *andre* rettigheter og også *andres* rettigheter. Og man finner at i ulike kulturer vil betydningen av de enkelte rettighetene tolkes ulikt. For eksempel sammenhengen mellom trosfrihet og ytringsfrihet.

FNs internasjonale menneskerettighetssystem begynner å bli svært omfattende. Når det gjelder tilleggsprotokollen til konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter, så er det som nevnt ikke snakk om nye forpliktelser, men en operasjonalisering av de forpliktelsene som finnes. Dersom Norge ønsker et internasjonalt menneskerettighetssystem og også autoritet til å kunne påvirke andre land til å respektere menneskerettighetene, er det unektelig av stor symbolsk betydning at Norge selv er villig til å underlegge seg tilsvarende mekanismer. Internasjonale MR-mekanismer er langt fra perfekte, og hva som er en rimelig fortolkning av disse rettighetene, er et viktig spørsmål. Premissene for dette legges av de landene som har undertegnet avtalen idet den trer i kraft. Dette innebærer at de landene som undertegner TP-ØSK og dermed er med i den tidlige fasen, vil ha størst mulighet til å påvirke rammen for fortolkning.

Kirken og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

ØSK-rettigheter har alltid hatt en sterk posisjon innen kirken. Disse rettighetene gjenspeiler grunnleggende bibelske prinsipper som bunner i synet på menneskets rett til et liv i verdighet. Det vil alltid ligge et ansvar hos kirken å ta vare på samfunnets fattige og utstøtte. Kirkens engasjement har tradisjonelt tatt mer utgangspunkt i en behovsbasert og barmhjertighetsbasert tilnærming i sitt arbeid. Det vil si at man velger å arbeide i sammenhenger der behovet er størst, og blant de gruppene der behovet er størst. I tillegg har mye av kirkens arbeid tatt utgangspunkt i begrepet barmhjertighet. Barmhjertighet og å hjelpe som et svar på behov, bør og vil alltid være sentrale i det diakonale arbeid som drives av kirkene. Likevel har en menneskerettighetsbasert tilnærming til fattigdomsproblematikk noe svært viktig å tilføre.

The Rights-Based Approach first and foremost involves building up rights awareness on all levels, both among the powerless and the powerful. Development objectives are also

human rights objectives. An emphasis on human rights in the context of development helps to focus attention of the structural inequities that cause and maintain impoverishment and exclusion. Conscious reference to human rights standards and objectives helps to ensure that the root causes of poverty and exclusion receive proper attention in the formulation and implementation of development programs, and to guard against narrow technical objectives becoming the reference point for development activities. This approach also reduces the risk that the poor are seen as needy objects of charity. (Uphold the Rights of the Poor. Global Strategy 2007-2012. LWF World Service, Geneva 2007, p. 9.)

En menneskerettighetsbasert tilnærming til bistand er en verdi i seg selv ved at individet, slik LVF uttrykker det, ikke så lett blir plassert i en rolle som stakkarslig offer. De som får sine rettigheter oppfylt, står ikke i "gjeld" til de som har støttet og hjulpet. Menneskerettighetene er også et verktøy som, på sitt beste, kan gi fattige et verktøy til selv å forbedre sin situasjon gjennom å bruke systemet.

Gjennom sitt diakonale engasjement har den verdensvide kirke alltid arbeidet for at menneskers økonomiske, sosiale og kulturelle behov skal stilles. Kirken er en moralsk pliktbarer når det gjelder å ivareta menneskers verdighet, og følgelig en moralsk pliktbarer i møte med menneskerettslige *prinsipper*. Men er kirken en moralsk pliktbarer også i møte med de formelt nedfelte menneskerettighetene? I henhold til menneskerettighetssystemet er det staten som er pliktbarer med tanke på å respektere, beskytte og ivareta individers rettigheter. Er kirken moralsk forpliktet til å arbeide for oppfyllelsen av ØSK-rettighetene, og bør kirken aktivt jobbe for implementering av lovverk som ivaretar menneskers rettigheter? Staten er pliktbarer, men hvilken rolle bør kirken fylle som moralsk pliktbarer? Bør kirkens diakonale rolle begrenses til å oppfylle behov, eller bør kirkens rolle også strekke seg til å påvirke i retning av systemisk rettferdighet, lover som beskytter folks rettigheter, og stater som oppfyller sine forpliktelser? Dette er spørsmål som eventuelt bør belyses i en større studie.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Finansiering av et eventuelt samarbeidsprosjekt må vurderes i samarbeid med Kirkerådet og eventuelle andre samarbeidspartnere.

