



Oslo, 10. oktober 2012

Arbeidsgruppen for å vurdere endringer/re-etablering av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter¹

Seniorrådgiver Monica Furnes
Utenriksdepartementet
E-post: mfu@mfa.no

Behov for ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge

Vi viser til invitasjon fra arbeidsgruppen til å fremme synspunkter på hvordan nasjonal institusjon bør organiseres i fremtiden. På møtet 24. september med representanter for sivilt samfunn fikk vi en presentasjon av spørsmål som arbeidsgruppen ser som sentrale, og vi vil med dette brevet komme med noen innspill knyttet til disse spørsmålene.

Den norske Helsingforskomité's hovedsyn tør være kjent:

- Stortinget bør ved lov og grunnlovsbestemmelse etablere en menneskerettighetskomisjon med tre medlemmer som skal ha en sentral rolle i å fremme respekt for og beskytte menneskerettighetene i Norge.
- Kommisjonen bør være organisert og fungere i samsvar med de såkalte Paris-prinsippene for nasjonale institusjoner, slik at den blir akkreditert med A-status av Den internasjonale koordinerende komiteen for nasjonale institusjoner (ICC).
- Kommisjonen bør ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne delta i sentrale internasjonale menneskerettighetsfora og nettverk av nasjonale institusjoner.

En slik kommisjon, assistert av et faglig kompetent sekretariat med tilstrekkelige ressurser, vil etter vårt syn bidra til å bedre beskyttelsen av menneskerettigheter i Norge. Den vil også kunne bidra til mindre internasjonal kritikk av Norge og til at internasjonal vurdering av menneskerettighetsspørsmål i Norge har høy kvalitet. Endelig vil den kunne bidra til å styrke Norges internasjonale engasjement for menneskerettigheter.

Kommisjonen bør ta hensyn til kravet om pluralisme i Paris-prinsippene ved at et av medlemmene er nominert av Sametinget og tilhører det samiske urfolket eller en av Norges nasjonale minoriteter. En bør også søke å inkludere personer fra andre etniske og religiøse grupper i befolkningen i institusjonen.

Nærmere om forslaget

¹ http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/mandat_mr.pdf

Helsingforskomiteens syn støtter seg på utredningene og anbefalingene til Sveaass-utvalget.² Vi viser til brev fra NGO-forum for menneskerettigheter av 1. februar 2011 til dette utvalget der vi sammen med mange norske organisasjoner støttet denne modellen. Dette brevet ble også sendt med kopi til Utenriksdepartementet og vedlegges også her.³

Norge trenger en sterk nasjonal institusjon for å profesjonalisere, tilgjengeliggjøre, koordinere og sikre faglig kvalitet i menneskerettighetsarbeidet i Norge. En kommisjon med tilstrekkelige ressurser vil også kunne spille en viktig rolle i å knytte arbeidet nasjonalt til arbeidet for menneskerettigheter i blant annet FN, Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), hvor nasjonale institusjoner har en sterk posisjon.

Lovfesting er nødvendig for å oppfylle Paris-prinsippene. Lovfesting gir også mulighet til å tydeliggjøre nasjonal institusjons rolle i samfunnet generelt og i forhold til Stortinget spesielt. Sivilombudsmannens har fått en spesiell posisjon gjennom at det er Stortinget som har gitt mandat, oppnevner ombudsmannen og er adressat for institusjonens rapportering.

- At kommisjonsmedlemmene blir valgt av Stortinget er en vesentlig side ved Sveaass-utvalgets modell som vi mener det er viktig at en tar med videre. Slik får institusjonen nødvendig tyngde og forankring i det norske myndighetssystemet, samtidig som institusjonens uavhengighet kan sikres.

Lovfesting kan skje både i lov og grunnlov. Vi har ment at grunnlovsfesting er viktig for å sikre og å signalisere at beskyttelsen av menneskerettighetene ligger fast uavhengig av skiftende politiske vinder. Så vidt vi vet har ingen representant fremmet grunnlovsforslag i foregående Storting om dette. Dette tilsier at en etablerer Kommisjonen først ved lov, men at man på sikt må arbeide for at de mest grunnleggende bestemmelser løftes opp i grunnloven.

Nasjonal institusjon bør ha kompetanse og klar myndighet til å beskytte og fremme rettighetene til personer som tilhører samene, de andre nasjonale minoritetene (jøder, kvener, romanifolket/tater, romfolket og skogfinner) og personer som tilhører ulike etniske og religiøse grupper. Vi er derfor positive til Sveaass-utvalgets forslag om at en av tre kommisjonsmedlemmer oppnevnes av Sametinget og at vedkommende enten har samisk- eller minoritetstilhørighet. De nærmere regler rundt dette kan diskuteres.

- Det grunnleggende poenget er at en kommisjon bør bestå av ulike personer som gjenspeiler mangfold og bredde i befolkningen til forskjell fra en institusjon som er ledet av én person. Dette sikrer bedre gjennomføring av Paris-prinsippene, og vil

² *Protecting and Promoting Human Rights in Norway: Review of the Norwegian Centre for Human Rights in its Capacity as Norway's National Human Rights Institution*, by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs' team for review of the existing National Institution. Oslo, March 2011.

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Rapport_Senter_MR_NINorwayFinalUD.pdf

³ Tilgjengelig på:

<http://www.nhc.no/no/nyheter/Ber+om+menneskerettighetskomisjon+opprettet+og+utnevnt+av+Stortinget.9UFRvG58.ips>

være et positivt signal til samfunnet om at nasjonal institusjon er til for hele befolkningen.

Det er avgjørende at nasjonal institusjon får et tilstrekkelig budsjett, slik at den er handlekraftig og har tilstrekkelig med menneskelige og faglige ressurser til å ivareta fullt ut oppgavene Paris-prinsippene definerer. Norges nasjonale institusjon vil neppe få A-status med nåværende ramme på 6,3 millioner.

- Utgangspunktet må være å etablere en institusjon som kan bidra til å sikre full respekt for menneskerettighetene i Norge; en institusjon som kan gi vesentlige bidrag til å løse behov for beskyttelse, opplæring og fremme av menneskerettighetene i dagens Norge; som oppfyller de internasjonale kravene og representerer en god modell for andre land som ser hen til hvordan Norge beskytter menneskerettighetene på hjemmebane. Basert på et slikt grunnlag og et slikt ambisjonsnivå må en sikre nødvendig finansiering.

Rapporten fra Sveaass-utvalget er grundig både i beskrivelse av dagens ordning og i sin argumentasjon for endringer. Vi mener også at den bygger på en korrekt forståelse av de internasjonale kravene til slike institusjoner. Institusjonens uavhengighet, at den har et solid ressursgrunnlag og evne til å bidra effektivt til å fremme og beskytte menneskerettighetene er blant de viktigste kriteriene.

Institusjonen må også ha et nært og samarbeidende forhold til sivilsamfunnet. Sivilsamfunnet har stor kompetanse og grasrotkontakt, som institusjonen kan dra nytte av hvis den etablerer de nødvendige fora og kanaler for slik kontakt. En nasjonal institusjon skal også være uavhengig i forhold til det sivile samfunn, og det er derfor ikke naturlig at ikke-statlige organisasjoner er en del av institusjonen.

Norge har en offensiv politikk internasjonalt for å fremme menneskerettighetene. Norsk lovgivning er også sterk på feltet, samtidig som det finnes klagemuligheter hos ombudene for brudd på menneskerettighetene. Men Norge mangler en faglig sterk og pådrivende institusjon med fokus på å sikre full respekt for menneskerettighetene i Norge. I Sverige har en nylig utredning av samme spørsmål konkludert med behov for at en menneskerettighetskommisjon ivaretar nettopp disse hensynene.⁴

Bak Sveaass-utvalgets rapport lå en åpen og inkluderende prosess, med et bredt besøkt åpent møte 11. januar 2011, en lang rekke møter med ulike aktører i menneskerettighetsmiljøet samt mulighet for ulike aktører til å komme med innspill til utvalget.

- Samlet sett representerer dette den mest åpne og inkluderende prosessen knyttet til utforming av nasjonal institusjon. Det har bidratt til at utvalgets rapport og anbefalinger har stor støtte blant norske menneskerettighetsorganisasjoner.

⁴ Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter i Sverige, tilgjengelig på: <http://www.regeringen.se/sb/d/12482/a/154040>

NI bør ikke være en underavdeling

På møtet 24. september uttalte medlemmer i det tverrdepartementale utvalget at man ønsket synspunkter på plassering av nasjonal institusjon hos Senter for menneskerettigheter (SMR) eller hos Sivilombudsmannen som alternativ til å opprette noe nytt. Vi vil fraråde slike løsninger.

Når det gjelder SMR vil vi vise til at på åpent høringsmøte 11. januar 2011 uttrykte Nils Butenschøn, direktør ved SMR:

“[E]tter at nasjonale institusjoner har fått en formell rolle i de internasjonale overvåkningsorganene og etter at det globale og de regionale nettverkene av nasjonale institusjoner er blitt koordinert og profesjonalisert på en helt annen måte enn tidligere, så stilles det nå helt andre krav og forventninger til hvordan vi skal fungere og hvilke oppgaver vi skal løse. Vi må erkjenne at vi nå ikke er i stand til å innfri disse kravene på en måte som vi og Norge kan være fornøyd med.”

Han pekte også på at rollen som nasjonal institusjon er stadig vanskeligere å harmonisere med rollen som universitetsinstitusjon.

Styret ved Senter for menneskerettigheter besluttet 17. mars 2011 at man ønsker å skille nasjonal institusjon ut fra Senteret, samtidig som en “oppfordrer norske myndigheter til å sikre at Norge i fremtiden har en nasjonal institusjon for menneskerettigheter med en tyngde og kapasitet som står i forhold til Norges ambisjoner som en av de fremste forkjempere for menneskerettighetene internasjonalt.”⁵

Sveaass-utvalget vurderte også SMR som nasjonal institusjon opp mot Paris-prinsippene, det vil si FNs standarder for nasjonale institusjoner, og konkluderte med at senteret ikke tilfredsstillte disse.

Bakgrunnen for nedsettelsen av Sveaass-utvalget var en intern rapport ved SMR som beskrev hvordan virksomheten som nasjonal institusjon ble sett på som en tilleggs- og ikke en kjernevirksomhet. Enheten som arbeidet med oppgaver knyttet til funksjonen som nasjonal institusjon var ofte ute av stand til å trekke veksler på senterets øvrige ressurser i sitt arbeid.

Disse problemene var vel kjent i NGO-miljøet. Sett utenfra var det klart at oppgaver, roller og kultur skilte enheten fra den øvrige virksomheten på et senter som var integrert i universitetsstrukturen som en del av juridisk fakultet. Integreringen i Universitetet i Oslo har vært SMRs overordnede strategiske mål og ikke utøvelsen av funksjonen som nasjonal institusjon.

⁵ Referat fra styremøtet er tilgjengelig på:

<http://www.jus.uio.no/smr/om/organisasjon/styret/referater/2011/03/referat/referat-170311.pdf>

Disse erfaringene med å legge oppgavene som nasjonal institusjon til en eksisterende institusjon, tilsier at dette ikke bør gjøres en gang til. Å fungere som nasjonal institusjon er en krevende og omfattende oppgave og det er avgjørende at institusjonen utvikler sin egen identitet og sin egen institusjonelle stemme.

Dette taler også mot å legge en slik oppgave til Sivilombudsmannen. Ombudet har fokus på behandling av enkeltsaker på et sakfelt som er langt videre en bare de internasjonale menneskerettighetene. Dertil kommer at en pådriverrolle på menneskerettighetsfeltet eller utstrakt samhandling med sivilsamfunnet ikke passer godt inn i institusjonens etablerte kultur. Viktige deler av myndighetsapparatet faller dessuten utenfor ombudets mandat.

Det er også grunn til å bemerke at erfaringen fra SMR tilsier at øremerking av midler innenfor en større etablert institusjon ikke er et effektivt virkemiddel.

- Helsingforskomiteen fraråder å etablere en underavdeling eller enhet ved en eksisterende institusjon som ny nasjonal institusjon. Norge har nå en unik mulighet til å etablere en institusjon som står i forhold til myndighetenes ambisjoner om at Norge fullt ut skal respektere menneskerettighetene på hjemmebane og være en viktig aktør internasjonalt for å fremme menneskerettighetene.

Forholdet til akademiske institusjoner, deriblant SMR

En ny nasjonal institusjon må være uavhengig og stå fritt til å samarbeide med andre institusjoner der det bidrar til å oppfylle mandatet. Institusjonen vil opplagt kunne nyte godt av samarbeid med akademiske miljøer og må fritt kunne hente inn den kompetanse som den selv mener å ha behov for.

Kommisjonen må stå fritt til å sette opp sitt sekretariat slik den selv finner best.

Nasjonal institusjons rolle

Kommisjonen må være lett tilgjengelig. Det må være en lav terskel inn for personer som mener å oppleve brudd på eller problemer i forhold til sine menneskerettigheter. Den bør:

- være synlig i det offentlige rom og ha en tydelig, sterkt faglig forankret stemme i debatter om menneskerettighetene;
- ha kapasitet til å gjennomføre egne undersøkelser;
- være et kompetanse- og ressurscenter for folk flest, myndigheter og menneskerettighetsmiljøet;
- tilby rådgivning til enkeltpersoner, blant annet om hvor de kan få behandlet klager om brudd på menneskerettighetene og bidra til koordinering og styrking av den menneskerettslige kompetansen hos ombudene;
- etablere et forum for dialog og debatt hvor politiske myndigheter møter organisasjoner fra sivilsamfunnet, academia og andre relevante aktører;

- bidra til samhandling mellom ansvarlige myndigheter når det gjelder å følge opp anbefalinger fra internasjonale organer og egne rapporter;
- bidra til bedre koordinering, samordning og kvalitet på rapportering til FNs, Europarådets og andre relevante overvåkingsorganer;⁶
- være en ressurs i de internasjonale nettverkene for nasjonale institusjoner. Dette gjelder særlig nettverkene knyttet til Europarådet og FN. I disse nettverkene er det koordineringsverv som de nasjonale institusjonene kan påta seg. Norges nasjonale institusjon har ennå ikke sittet med et slikt verv;
- ha kapasitet til å delta og lede prosjekter og prosesser som kan deles med andre nasjonale institusjoner som såkalte "beste praksis". Den må ha kapasitet til å svare på eller delta i internasjonale undersøkelser om situasjonen i Norge;
- ha kapasitet til å bidra i utviklings- og dialogpolitikken i forhold til å støtte etablering av sterke nasjonale institusjoner i land Norge har utviklingssamarbeid eller dialog med. Den kan bli et nyttig verktøy i utviklingspolitikken, og også i dialog- og påvirkningsarbeid i forhold til land med svakt utviklet menneskerettighetsvern;
- ha funksjonen som den nasjonale tilsynsmekanismen for frihetsberøvede personer under tilleggsprotokollen for Torturkonvensjonen (nasjonal forebyggende mekanisme) og funksjonen som den nasjonale mekanismen for ivaretagelse av rettighetene til personer med funksjonshemming, jfr. tilleggsprotokollen til FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Å legge disse oppgavene til den nye nasjonale institusjonen vil bidra til solid menneskerettslig kompetanse i utøvelsen av disse oppgavene. Institusjonen vil få verdifull informasjon på disse saksfeltene som er sentrale menneskerettighetsområder.

Mandat/lovgivning

Nasjonale institusjoner må ha et mandat som pålegger dem et ansvar for å bidra til å beskytte og fremme menneskerettighetene i samsvar med Paris-prinsippene. Institusjonen må i stor grad selv få definere samarbeidsformer med ombudene og sivilt samfunn, men mandatet bør pålegge dem å samarbeide.

Det bør være en del av mandatet, slik Sveaass-utvalget foreslo, at institusjonen har et tilbud for mennesker som anser sine menneskerettigheter krenket i form av rådgivning og hjelp til å finne riktig klageinstans.

Institusjonen bør ha kompetanse og klar myndighet til å beskytte og fremme rettighetene til personer som tilhører det samiske urfolket og de nasjonale minoritetene. Det bør gå klart frem av mandatet at institusjonen er til for alle som bor i Norge, også personer med utenlandsk opprinnelse.

⁶ Universal Periodic Review (UPR) i FNs Menneskerettighetsråd er et eksempel. I mange land, spiller de nasjonale institusjonene en nøkkelrolle i prosessen med rapportering. I Norges UPR bidro nasjonal institusjon i forhold til sine ressurser på en positiv måte, men hadde ikke kapasitet til å ta et større ansvar slik man har sett at nasjonal institusjon i andre land har tatt.

Mandatet bør åpne opp for at institusjonen kan være aktiv i norsk utviklingsamarbeid, og at den også kan rapportere om og vurdere bedrifters oppfyllelse av menneskerettighetene.

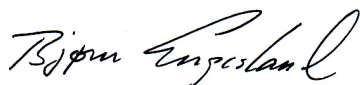
Mandatet bør være generelt formulert i samsvar med Paris-prinsippene. Stor grad av detaljregulering av institusjonens arbeidsformer vil stride mot kravet om uavhengighet.

Videre prosess

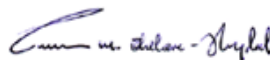
Vi ønsker å legge til at vi gjerne deltar på et nytt møte med arbeidsutvalget for å respondere og drøfte utvalgets foreløpige konklusjoner. Vi har ikke tatt stilling til de økonomiske rammene. Men vi har argumentert for at Norge i samsvar med sin ambisjon om å sikre full respekt for menneskerettigheter på hjemmebane og viktige pådriverrolle internasjonalt bør være ambisiøs når den nå skal reetablere en styrket nasjonal institusjon.

Vi foreslår også at Utenriksministeren tar initiativ til en høring på Stortinget om ny nasjonal institusjon. Det er viktig å involvere stortingspolitikere i debattene om nasjonal institusjon. Det er der institusjonen må vedtas og forankres. Helsingforskomiteen deltar gjerne på en slik høring.

Vennlig hilsen



Bjørn Engesland
Generalsekretær



Gunnar M. Ekeløve-Slydal
Assisterende generalsekretær



Ole B. Lilleås
Seniorrådgiver