



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Utenriksdepartementet  
v/Monica Furnes  
Pb 8114 Dep  
0032 OSLO

Vår ref.:  
12/2299- 1- GHE

Deres ref.:

Dato:  
03.12.2012

## **Om Nasjonal institusjon for menneskerettigheter**

### **1. Innledning**

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til møtet med tverrdepartemental arbeidsgruppe, om reetablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter, tirsdag 30. oktober 2012.

På oppfordring fra arbeidsgruppen presenterer LDO nedenfor vårt syn på hva som vil være avgjørende for å få en sterk nasjonal institusjon i Norge. I tillegg kommer vi med innspill til hva som må avklares for å få en god arbeidsfordeling mellom en fremtidig nasjonal institusjon og eksisterende ombudsordninger.

Vi presiserer for ordens skyld at utgangspunkt for LDOs innspill er vedtak 17. mars 2011 hvor Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) legger til grunn at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter må skilles fra Norsk senter for menneskerettigheter, som utgjør en del av Universitetet i Oslo. Grunnleggende for LDOs innspill er behovet for at en norsk nasjonal institusjon skal være fullt ut i samsvar med Paris-prinsippene og de krav disse prinsippene medfører for en nasjonal institusjon med A-status.

### **2. Forslaget om en kommisjonsmodell**

LDO viser til rapporten “Protecting and promoting human rights in Norway – Review of the Norwegian Center for Human Rights in its Capacity as Norway’s National Human Rights Institution”, mars 2011 (Sveaass-rapporten), som ble innhentet av Utenriksdepartementet. Det fremgår av den tverrdepartementale arbeidsgruppens mandat at den skal se hen til funnene i denne rapporten. Som grunnlag for Sveaass-rapporten lå det en åpen og inkluderende prosess, inkludert et åpent møte 11. januar 2011, som ble bredt besøkt. I tillegg lå det en rekke møter med menneskerettighetsmiljøet bak Sveaass-rapporten, og ulike aktører hadde mulighet til å komme med innspill til rapporten. Dette har bidratt til at Sveaass-rapporten har stor støtte blant norske menneskerettighetsorganisasjoner. Som kjent tas det i denne rapporten til orde for en kommisjonsmodell. Som LDO har gitt uttrykk for tidligere, blant annet i møtet med Utenriksdepartementet og i NIs rådgivende utvalg med Utenriksråden i møte 14. desember 2011, mener LDO at forslaget om en kommisjonsmodell er særlig godt egnet til å sikre den nasjonale institusjons nødvendige uavhengighet og effektivitet. LDO mener også at denne kommisjonsmodellen sikrer tilstrekkelig grad av pluralitet, og dermed også ville bidratt til legitimitet i sivil samfunn.

Prinsipielt sett går ikke LDO bort fra vår støtte til denne kommisjonsmodellen. Når vi likevel nedenfor kommer med synspunkter som ikke direkte er fastlåst til en bestemt modell, er dette på bakgrunn av de signaler vi har fått fra Utenriksdepartementet, blant annet i møte 30. oktober 2012, om at det vil være lite realistisk å satse på en modell med det kostnadsomfang som kommisjonsmodellen innebærer etter Sveaass-rapportens vurdering, dvs. ca. NOK 25 millioner i året. Det som er avgjørende for LDO er at Norge får en nasjonal institusjon med A-status - med uavhengighet og tilstrekkelige ressurser til å sikre effektivitet, samt legitimitet i sivil samfunn. På denne bakgrunn prøver vi å fremheve hvilke elementer som vil være avgjørende for at en nasjonal institusjon skal kunne fungere godt, uavhengig av modell.

### **3. Forankring i lov, finansiell trygghet og sterk uavhengig stemme**

Selv om den internasjonale koordineringskomitéen for nettverket av nasjonale institusjoner (ICC) ikke har kommet med definitive innsigelser mot dagens struktur, hvor budsjettet til nasjonal institusjon er regulert av Regjeringen, fremhever ICC at slik regulering av budsjettet ikke må være til hinder for nasjonal institusjons evne til å utøve sin rolle uavhengig og effektivt. ICC

anbefaler som kjent at forholdet mellom regjeringen og nasjonal institusjon blir klart definert.

LDO mener det er avgjørende for å sikre uavhengigheten til nasjonal institusjon, at den norske regjeringen følger opp ICCs anbefalinger. LDO mener at en fremtidig nasjonal institusjon bør være forankret i nasjonal lovgivning, og gis finansiell og organisatorisk trygghet – slik at det dermed legges til rette for uavhengighet og effektiv fungering.

LDO vil også fremheve de kommentarene ICC har når det gjelder behovet for at en nasjonal institusjon utvikler en sterk institusjonell stemme. Som kjent har dette vært en av hovedutfordringene for dagens NI på grunn av tilknytningen til universitetet. Tilknytningen mellom NI og universitetet har gjort at prinsippet om akademisk frihet, som vektlegger uavhengighet for den enkelte forsker, har gitt mindre rom for å utvikle en sterk institusjonell stemme. Dette gjør at vi i Norge ikke har fått en nasjonal institusjon med tilstrekkelig identitet og konsistent stemme. LDO mener at faren for at denne svakheten kan bli videreført må tas høyde for i de forslag som fremlegges for en norsk nasjonal institusjon.

I den kommisjonsmodellen som var foreslått i Sveaass-rapporten innhentet av Utenriksdepartementet, ble det lagt godt til rette for en sterk uavhengig stemme ved at kommisjonen ville bestå av tre kommisjonærer, utnevnt i personlig kapasitet, som jobbet utelukkende for den nasjonale institusjonen. I tillegg foreslo denne rapporten at nasjonal institusjon skulle sikres et solid sekretariat. Til sammen ble det dermed lagt til rette for en institusjon med tydelig identitet – det vil si et godt grunnlag for en sterk og uavhengig stemme.

## **4. Blandingsmodellen**

### **4.1 Institusjonell stemme**

En fare med en blandingsmodell, som skissert i notat fra NI 12. oktober 2012, er at en modell som består av en kombinasjon av en direktør for nasjonal institusjon, sammen med eksisterende ombud og representant fra Norsk senter for menneskerettigheter, kan svekke forutsetningene for at nasjonal institusjon utvikler en sterk identitet med en enhetlig stemme. Faren er at personer med tilknytning til andre institusjoner enn nasjonal institusjon vil være i flertall i det råd blandingsmodellen innebærer etter forslaget. Vi merker oss at forslaget bygger på at medlemmene i rådet skal utnevnes i personlig kapasitet. Vi ser imidlertid betydelige utfordringer ved at deltakere i et råd fra for eksempel Sivilombudsmannen, LDO eller Barneombudet skal kunne opptre med en

annen stemme i rådet for nasjonal institusjon, enn den stemmen de opptrer med som henholdsvis sivilombudsmann, likestillings- og diskrimineringsombud og barneombud. Vi ser derfor en fare for at en blandingsmodell som skissert i notatet vil kunne videreføre noen av problemene knyttet til dagens institusjon for menneskerettigheter, blant annet når det gjelder å utvikle en selvstendig stemme.

#### **4.2 Avklaring av ansvarsforholdene i et menneskerettsråd i blandet modell.**

Dersom en slik blandingsmodell skal fungere, må det i mye større grad (enn det er gjort i notat 12. oktober 2012 og i vedlegg 1 "Hovedelementer i en lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter" pkt. 4, side 12 om spesifikt forslag til blandet modell) klargjøres hva et eventuelt nasjonalt menneskerettighetsråd i en blandet modell, skal ha kompetanse til.

I lovutkastet til blandet modell fremgår det at rådet skal fatte vedtak i overordnede spørsmål vedrørende menneskerettighetssituasjonen i Norge. Fra LDOs ståsted er det særlig viktig at nasjonalt menneskerettighetsråds kompetanse avklares i forhold til de materielle områder som direkte faller inn under LDOs mandat, det vil si spørsmål som gjelder likestilling og diskriminering av de grupper som faller innenfor lovverket LDO har ansvaret for.

I tillegg bør det klargjøres at tilsynsoppgavene, med henholdsvis FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, og FNs konvensjon for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne faller innenfor LDOs kompetanse – og at et eventuelt nasjonalt menneskerettighetsråd ikke kan fatte vedtak i menneskerettighetsspørsmål som direkte gjelder spørsmål som reguleres av disse konvensjonene, uten at LDO konsulteres og gis innflytelse i vurderingene. LDO mener det vil være uheldig hvis vi får en situasjon hvor det åpnes for at LDO konkluderer med at det for eksempel foreligger brudd på FNs rasediskrimineringskonvensjon, mens et nasjonalt menneskerettighetsråd kommer til at det ikke foreligger slikt brudd. Eventuelt kan ansvarsforholdene avklares ved at en nasjonal institusjon ikke skal behandle spørsmål som direkte er, eller har vært til behandling hos et av ombudene.

LDO viser til at arbeids- og kompetansedelingen bør klargjøres i lov, forskrift eller lovforarbeider.

### **4.3 Samarbeid med rådgivende utvalg.**

Samtidig ser LDO klare fordeler med et nært samarbeid mellom eksisterende ombud og et eventuelt nasjonalt menneskerettighetsråd, og kan se for seg at ordningen med rådgivende utvalg videreføres. LDO har for så vidt gode erfaringer med å sitte i rådgivende utvalg for NI slik det fungerer i dag. Ombudet opplever at samarbeidet har fungert godt om konkrete arbeidsoppgaver, hvor LDO har hatt god nytte av faglig kompetente vurderinger fra NI. Det som i dagens ordning har fungert mindre bra, i løpet av det siste året, er at deler av tiden i rådgivende utvalg har blitt bundet opp til å diskutere prosessen rundt NI. Dette har redusert muligheten for samarbeid om særlig aktuelle menneskerettighetsutfordringer i Norge. LDO mener at uansett hvilken modell som velges for en fremtidig nasjonal institusjon, bør det opprettes et rådgivende utvalg hvor ulike ombud og representanter fra sivilt samfunn deltar – hvor sivilt samfunn og det rådgivende utvalget som helhet bør få en styrket rolle, sammenlignet med i dag.

Et slikt rådgivende utvalg vil også være egnet til å hindre duplisering av arbeidsoppgaver mellom eksisterende ombud og NI. Tilleggsverdien for LDO med å delta i et slikt rådgivende utvalg, vil blant annet være å sikre at diskrimineringsspørsmål forstås i en helhetlig menneskerettssammenheng. Det vil kunne bidra til å sikre tyngde og gjennomslagskraft i spørsmål hvor diskriminering utgjør en del av mer omfattende menneskerettighetsutfordringer. Aktuelle eksempler kan for eksempel være spørsmålet om tvang innen psykisk helsevern, og spørsmål knyttet til enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter.

LDO mener at et godt faglig samarbeid mellom de ulike ombudene og nasjonal institusjon i et rådgivende utvalg som gis reell innflytelse vil kunne sikre både ombudene og nasjonal institusjon større faglig tyngde, bedre kvalitet, og dermed også øke muligheten for gjennomslag. Hvordan et rådgivende utvalg skal sikres reell innflytelse, bør reguleres nærmere i lov eller forskrift.

### **4.4 Ombudsdeltakelse i menneskerettsråd**

Når det gjelder hvem som skal sitte i et eventuelt menneskerettsråd, vil LDO imidlertid fremheve et visst forbehold mot at ombudet selv skal delta i et slikt råd. For det første må det som nevnt trekkes klare linjer mellom ombudets kompetanse og menneskerettighetsrådets kompetanse. For det andre må det være klart at dersom ombudet skal utføre arbeidsoppgaver som faller utenfor ombudets mandat, må ombudet tilføres ressurser for å kunne håndtere disse spørsmålene på en god måte. Ombudet har et ansvar for å sikre at vår deltakelse

i et eventuelt menneskerettighetsråd ikke vil gå på bekostning av det arbeidet ombudet har en lovpålagt plikt til å gjennomføre på en effektiv måte.

LDO vil også fremheve at arbeidsgruppen i det forslaget som skal sendes ut på høring, bør problematisere hvilke organer som skal være representert i et eventuelt menneskerettighetsråd. LDO mener det er avgjørende at direktøren utnevnes av Stortinget. Det bør også vurderes om Sametinget eller en representant for nasjonale minoriteter skal være representert. LDO mener at det bør vurderes om det rådgivende utvalget til nasjonal institusjon, som består av ulike representanter fra blant annet sivilt samfunn, ombudene og NI, også bør nominere kandidat til et eventuelt menneskerettighetsråd, heller enn at en slik kandidat nomineres av Norsk senter for menneskerettigheter. Sivilt samfunn bør også ha en sentral rolle i å nominere kandidater til direktør for nasjonal institusjon, som skal velges av stortinget.

Vi fremhever likevel at LDO i prinsippet ikke er imot deltakelse i et slikt råd, gitt at man greier å lage en tilstrekkelig god og klar arbeidsdeling mellom LDOs kompetanse og rådets kompetanse, og at LDO tilføres nødvendige ressurser for å kunne delta i et slikt råd. Det vil også være viktig for LDO hvilke andre medlemmer som eventuelt skal delta i rådet.

## **5. Ombudsmodellen**

LDO vil også kort kommentere den såkalte ombudsmodellen, hvor et ombud gis rollen som nasjonal institusjon. LDO er skeptisk til en slik modell i Norge, og fremhever behovet for at en nasjonal institusjon utvikler en egen stemme og identitet. Legges nasjonal institusjon til noen av de eksisterende ombudene, vil en slik klar og konsistent stemme på det generelle menneskerettighetsområdet bli vanskelig å utvikle.

Vi viser også til at en nasjonal institusjon bør utvikle en egen pådriverrolle på menneskerettighetsfeltet i sin helhet, og bygge på en utstrakt samhandling med sivilsamfunnet. Dette fordrer at nasjonal institusjon utvikler en egen kultur, noe som kan vanskeligjøres dersom NI legges til et allerede etablert ombud.

## **6. Spørsmålet om individklagebehandling til NI**

Vi viser til at det under møtet med den tverrdepartementale arbeidsgruppen og i spørsmål syv til ombudet, ble bedt om LDOs vurdering av om nasjonal institusjon bør ha mandat til å behandle individuelle klager, samt at det ble bedt om en kommentar til grenseoppgangen til ombudenes klagebehandling.

LDO har merket seg at det følger av Paris-prinsippene hvilke oppgaver en nasjonal institusjon *må* tillegges, og hvilke oppgaver en nasjonal institusjon *kan* tillegges. Det fremgår av punkt nr. 7 i prinsippene, at behandling av individklagesaker er noe en nasjonal institusjon *kan* gis kompetanse til, jf. side 13 i Norsk senter for menneskerettigheters oppsummering, 7. juni 2011. om “...compliance with the Paris Principles of the Norwegian Center for human Rights.” 07 June 2011.

LDO mener at det er avgjørende at nasjonal institusjon bidrar til å sikre “Access to Justice”, dvs. tilgang til menneskerettigheter for den norske befolkningen. LDO stiller seg imidlertid noe tvilende til om et mandat om plikt til å behandle individklagesaker, vil være en egnet måte å sikre dette på. På den ene siden er individklagebehandling svært ressurskrevende. På den annen side gir individklagebehandling særlig gode forutsetninger for å få kjennskap til de problemstillinger som er mest presserende og omfattende for utsatte mennesker i Norge. Individ klagebehandling gir derfor et godt grunnlag for kunnskapsdrevet pådriverarbeid. LDOs erfaring tilsier imidlertid at plikt til å behandle individklager vil kunne gå på bekostning av de oppgavene institusjonen er pliktig til etter Paris-prinsippene.

Som det fremgår av Paris-prinsippene skal en nasjonal institusjon ha plikt til nasjonal rapportering til regjeringen om spørsmål som gjelder beskyttelse av menneskerettighetene. Videre skal nasjonal institusjon fungere som høringsinstans til lovgivning og forskrifter som kan berøre menneskerettighetene i Norge, og skal komme med nødvendige anbefalinger til regjeringen for å sikre at lovgivningen samsvarer med menneskerettighetene. En annen sentral funksjon som fremgår som en pliktig oppgave i henhold til Paris-prinsippene, er at en nasjonal institusjon skal ha ansvar når det gjelder å rette søkelyset på situasjoner hvor menneskerettigheter blir brutt, uavhengig hvor dette er i landet. Dertil skal det lages forslag til regjeringen for å bedre situasjonen. Videre fremgår det av Paris-prinsippene at nasjonal institusjon vil ha plikt til å fremlegge en årsrapport om den nasjonale status når det gjelder respekt for menneskerettighetene, eventuelt med fokus på særlige forhold. Videre tillegges nasjonal institusjon plikt til å fremme vesentlige oppgaver når det gjelder økt bevissthet om menneskerettighetene gjennom blant annet informasjon og utdanning. Det fremgår også at nasjonal institusjon skal ha omfattende plikter når det gjelder å bidra til forsvarlige menneskerettighetsundervisning ved blant annet skoler og universiteter. På grunn av de ovenfor nevnte, omfattende pliktige oppgavene en nasjonal institusjon vil ha, er LDO skeptiske til om nasjonal institusjon også bør tillegges

plikt til individuell klagebehandling. LDO mener at det som kunne vært aktuelt, er å gi nasjonal institusjon en mulighet, det vil si en diskresjonær adgang til å behandle enkeltsaker som reiser særlig prinsipielt viktige spørsmål, eller saker som har stor betydning fordi de angår mange, og som derfor kan være egnet til å sikre fremtidig respekt for menneskerettighetene i Norge. Det bør være opp til nasjonal institusjon selv å avgjøre om den skal ta en individuell sak til behandling, og hvor stort omfang individklagesaksbehandling skal ha, sammenlignet med andre oppgaver som tillegges institusjonen. LDO fremhever samtidig at det er vanskelig å svare på spørsmål om individklagesaksbehandling uten å vite budsjетtrammene for en eventuell nasjonal institusjon.

LDO har merket seg at Sveaass-rapporten som fremmet forslaget om en kommisjon opererte med et budsjett på 25 millioner uten å tillegge kommisjonen plikt til å behandle individklagesaker. Etter de signaler LDO har fått, ønsker regjeringen å fremme forslag om en nasjonal institusjon med betydeligere mindre ressurser enn 25 millioner. På denne bakgrunn er vi særlig skeptisk til å pålegge nasjonal institusjon plikt til å behandle individklagesaker. Når det er sagt mener LDO at det er avgjørende at en nasjonal institusjon sikres nær kontakt med de problemer enkeltmennesker har. LDO mener at det i lov eller forskrift bør klargjøre at en nasjonal institusjon vil ha en utvidet veiledningsplikt for å gi informasjon om eksisterende klagemuligheter. En slik deskfunksjon skal være noe mer enn å informere den enkelte at vedkommende kan kontakte sivilombudsmannen eller likestillings- og diskrimineringsombudet. Det vil også kunne være aktuelt at en slik deskfunksjon vil innebære at en nasjonal institusjon da tar kontakt med den aktuelle instans som den enkelte henvises til, for å sikre at vedkommende får den hjelp han/hun trenger. I de tilfeller hvor det ikke er noe sted å henvende vedkommende til, får nasjonal institusjon et ansvar for å kartlegge hvilke hull som finnes når det gjelder tilgang til rettigheter i Norge. (Dette må det åpenbart utredes).

## **7. Avsluttende merknader:**

LDO viser til at det i mandatet til den tverrdepartementale arbeidsgruppa for å vurdere endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter pkt. 4 fremgår at arbeidsgruppa skal foreta en samlet utredning av konsekvenser knyttet til de forslag den fremsetter, og at minst ett av forslagene skal baseres på uendret ressursbruk og være innenfor gjeldende budsjетtramme. LDO vil fremheve at et gjennomgående krav i Paris-prinsippene er at nasjonal institusjon må sikres en infrastruktur, med adekvate ressurser som gjør det mulig for nasjonal institusjon å ha egne ansatte og lokaler, for å sikre nødvendig



uavhengighet fra regjeringen og ikke bli underlagt finansiell kontroll som kan påvirke nasjonal institusjons uavhengighet.

LDO er kjent med at kommisjonsmodellen som Sveaass-rapporten fremmet, hadde en budsjetttramme på 25 millioner kroner, og at de eksisterende budsjetttrammer for nasjonal institusjon er omkring 6-7 millioner. LDO har vanskelig for å se hvordan en nasjonal institusjon som skal operere innenfor gjeldende budsjetttramme kan fungere effektivt i Norge. Som kjent er menneskerettigheter et komplisert rettsområde under stadig utvikling. LDOs erfaring er at det krever mye å holde seg oppdatert på praksis fra FN og Europarådets menneskerettighetsorganer. I tillegg kommer behovet for til enhver tid å kjenne den praktiske situasjonen og fakta på grunnen i Norge, og holde seg oppdatert med de lovforslag som vil berøre menneskerettighetene i Norge. Paris-prinsippene legger også opp til at nasjonal institusjon skal ha et sentralt ansvar for å sikre menneskerettighetsutdanning. LDO kan ikke se at regjeringen eller stortinget er tjent med en nasjonal institusjon som ikke har tilstrekkelig ressurser til å kunne gi kvalitativt gode råd. Mer viktig enn hvilken modell som velges, mener LDO derfor at det er at nasjonal institusjon får en budsjetttramme som gjør det mulig å ansette et sekretariat som kan bygge opp en kompetanse over tid, som dermed legger til rette kvalitativt gode råd til regjering, storting og sivilsamfunn – for å fremme menneskerettsbeskyttelsen i Norge.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik  
Likestillings- og diskrimineringsombud

Guri Hestflått Gabrielsen  
seniorrådgiver