



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Utenriksdepartementet
Pb 8114 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
13/1265- 4- GHE

Deres ref.:

Dato:
24.09.2013

Høring om ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til brev 24.06.2013 om vurdering av endringer i nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

LDO har spilt inn skriftlige kommentarer til den tverrdepartementale arbeidsgruppa som har foretatt de vurderingene som høringsdokumentet fra Utenriksdepartementet (UD) baserer seg på, i brev 03.12.2012. LDO har også hatt møter med arbeidsgruppa i oktober 2012. Våre merknader til foreliggende høringsdokument bygger videre på de innspill LDO allerede har kommet med tidligere i prosessen. Vi vil særlig fokusere på de spørsmål som gjelder organisering, funksjoner og økonomi til en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Utgangspunktet for LDOs merknader, er at LDO mener det er behov for en nasjonal institusjon som er fullt i samsvar med Paris-prinsippene og de krav disse stiller for at Norge skal få en nasjonal institusjon med A-status. Videre mener LDO at det bør vektlegges at ICC nylig har vedtatt prinsipper om forholdet mellom nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og nasjonalforsamlinger, i de såkalte Beograd-prinsippene av februar 2012. Innretningen av en ny norsk NI bør ta hensyn til de anbefalinger FNs generalsekretær har kommet med til FNs menneskerettsråd i mai 2012 (A/HRC/20/9), hvor generalsekretæren anmoder statene om å anvende

Beograd-prinsippene som veiledende retningslinjer for å styrke samarbeidet mellom nasjonal institusjoner og nasjonalforsamlinger.

2. Om organisering av ny nasjonal institusjon

Paris-prinsippene bygger på forutsetningen om at nasjonal institusjon skal være et offentlig organ, men har ingen foreskrevet organisasjonsmodell. Statene har frihet til selv å velge hvilken organisatorisk struktur den anser til å være best tilpasset statens politiske og rettslige kontekst. Det er en kjensgjerning at det er betydelige variasjoner fra stat til stat når det gjelder organisering av nasjonale institusjoner.

Som det fremgår i høringsdokumentet under punkt 4.1 på side 19, er menneskerettskommisjoner den vanligste organisasjonsformen for nasjonale institusjoner (ca. 60 %). I konsulentrapporten *“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”* (heretter Sveaass-rapporten) av mars 2011, var vurderingen at også Norge bør ha en nasjonal institusjon som bygger på kommisjonsmodellen. Kommisjonsmodellen har fått bred støtte, både fra sivilt samfunn, LDO, Barneombudet og NI-SMR. LDO har imidlertid merket seg de innvendinger mot kommisjonsmodellen som UD har fremmet i høringsdokumentet under punkt 10.4 på side 57-59. LDO er ikke uenig i argumentet om at en stor toppledelse kan hemme beslutningsdyktigheten og effektiviteten til en nasjonal institusjon og at det kan være en ulempe ved en kommisjonsmodell at det må forventes at en forholdsmessig større del av ressursene går til administrasjon og drift. I lys av at premisene som vår støtte til kommisjonsmodell bygde på, var et mangedoblet budsjett, sammenlignet med dagens budsjettsituasjon for NI-SMR, ser LDO det ikke som hensiktsmessig å videreføre argumentasjonen til fordel for en kommisjonsmodell nå. Derfor vil LDO i sin vurdering av organisasjonsform, fokusere på de øvrige vesentlige spørsmål som høringsdokumentet reiser.

2.1. Merknader til ulike organisasjonsformer som diskuteres

Som fremhevet i vårt skriftlige innspill til den tverrdepartementale arbeidsgruppen 03.12.2012, er LDO kritiske til den såkalte *blandingsmodellen*, slik den har blitt beskrevet i NI-SMRs posisjonsnotat av 12.10.2012 – en modell som består av et menneskerettighetsråd, bestående av en direktør for nasjonal institusjon, eksisterende ombud og en representant fra SMR. LDO mener at en slik blandingsmodell kan svekke forutsetningene for at en nasjonal institusjon utvikler en sterk identitet med en enhetlig stemme. Videre er det sentralt for

LDO at en slik modell ville medført behov for en klar definering av hva et nasjonalt menneskerettighetsråd skal ha kompetanse til, og at det vil foreligge et behov for avgrensning mot LDOs kompetanse, jf. LDOs synspunkter, slik de er referert og vektlagt i høringsdokumentet under punkt 10.6.1.

Angående muligheten om å legge oppgaven som nasjonal institusjon til *eksisterende organ*, har UD i sitt høringsdokument, under punkt 10.2.2, lagt til grunn at en eventuell tilknytning til LDO fremstår som det mest nærliggende alternativet, dersom man skulle ønske å legge nasjonal institusjon til et eksisterende ombud. LDO er for så vidt enige i at en tilknytning til LDO kunne ha medført at man kunne dra veksler på menneskerettskompetanse som LDO allerede besitter, og at det kunne vært en fordel med tanke på mindre fragmentering hva gjelder menneskerettighetsbeskyttelsen og tilsynet med statens forpliktelser i henhold til ulike menneskerettskonvensjonen. Når LDO likevel er skeptiske til en slik organisasjonsform, har dette blant annet sammenheng med mulige implikasjoner av en slik løsning når det gjelder diskrimineringsvernet – som i seg selv er et høyt prioritert arbeid.

LDO vil også fremheve at LDO er en ny organisasjon, som først ble etablert med sitt nåværende mandat i 2007. Å tillegge LDO rollen som nasjonal institusjon, ville måtte medføre betydelig endringer i LDOs mandat og betydelig organisatoriske og strukturelle endringer i LDO. LDO mener videre at det etter en tid bør evalueres hvilken effekt relativt nylige sammenslåinger mellom nasjonale institusjoner og anti-diskrimineringsinstitusjoner som er foretatt i andre land i Europa, har hatt for arbeidet med diskriminering, før det eventuelt vurderes en nærmere tilknytning mellom norsk NI og LDO. LDO fastholder derfor sin skepsis til en slik løsning, og viser også til at den tverrdepartementale arbeidsgruppen i punkt 10.2.2 på side 52 konkluderer med at en slik løsning ikke er å anbefale. LDO slutter seg til dette.

Når det gjelder eventuell tilknytning til *Barneombudet*, viser LDO kort til at en slik løsning vil kunne medføre risiko for det nødvendige fokuset på barns rettigheter i Norge, og at en slik løsning, blant annet derfor etter LDOs mening ikke er å anbefale.

Når det gjelder en løsning der funksjonen som nasjonal institusjon legges til *Sivilombudsmannen*, er LDO kritisk. Begrunnelsen er først og fremst at Sivilombudsmannen tradisjonelt har drevet etterfølgende rettslig kontroll med forvaltningen, og at det ikke er utviklet en kultur for en aktiv pådriverrolle. Videre har Sivilombudsmannen ikke noen utviklet utadrettet virksomhet. LDO

vil fremheve at de funksjoner som en nasjonal institusjon skal utøve, ikke kan legges til Sivilombudsmannen, med mindre det foretas betydelig endringer i Sivilombudsmannsrollen. LDO slutter seg til den tvil som er reist om hvorvidt en slik løsning vil legge til rette for en ny nasjonal institusjon med en egen identitet, klar stemme og effektiv pådriverrolle.

2.2. Om NI organisert som et nytt uavhengig forvaltningsorgan, som administrativt underlegges Utenriksdepartementet.

I høringsdokumentet punkt 10.5, konkluderer UD med at en ny norsk nasjonal institusjon kan organiseres som et nytt uavhengig forvaltningsorgan, og samtidig være fullt ut i samsvar med Paris-prinsippene. Forutsetningen er at uavhengigheten lovfestes. Spørsmålet om opprettelse av et nytt forvaltningsorgan for å ivareta oppgavene som nasjonal institusjon, kan imidlertid ikke vurderes løst fra spørsmålet om tilknytning til Stortinget. UD konkluderer i høringsdokumentet ikke med hvorvidt nasjonal institusjon bør eller ikke bør legges inn under Stortinget, og kommer ikke med forslag om slik tilknytning, som følge av at dette vil høre under Stortinget selv.

2.2.1. Særlig om tilknytning til Stortinget.

LDO vil først komme med prinsipielle synspunkter som taler for sterkere grad av tilknytning til Stortinget.

Som kjent, og nevnt ovenfor, følger det ikke av Paris-prinsippene at en nasjonal institusjon må ligge direkte under nasjonalforsamlingen, eller at kompetanse til å oppnevne institusjonsledelse må underlegges nasjonalforsamlingen. Det avgjørende etter Paris-prinsippene er – som fremhevet av UD under punkt 3.2.1 – ikke hvor oppnevningsmyndigheten ligger, men at oppnevningen skjer på en måte som sikrer at ledelsen kan opptre uavhengig. Likevel er det mulig å se en klar tendens i større vektlegging av tilknytning mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen i de signaler som har kommet i de senere år fra relevante fora. Av ICCs uttalelser i såkalte “General Observations” fremgår det at de anbefalinger som gis av en nasjonal institusjon gjennom årsrapporter og tematiske rapporter bør drøftes både i relevante departementer og i parlamentskomiteer. Videre har ICC nylig vedtatt de såkalte Beograd-prinsippene av februar 2012, hvor det anbefales at den nasjonale institusjonen skal fremlegge sine strategiske planer for nasjonal forsamlingen i forbindelse med budsjettforhandlinger, og at nasjonal institusjon skal avlegge direkte rapport til nasjonalforsamlingen.

LDO vil derfor fremheve at når Norge nå uansett skal etablere en ny organisasjonsstruktur for nasjonal institusjon, med ambisjon om å oppnå A-

status, bør vektlegge de tydelige signaler som kommer fra ICC om en sterkere tilknytning mellom nasjonal institusjon og nasjonalforsamlingen.

Videre taler reelle hensyn for en større avstand til regjeringen når det gjelder å styrke tilliten til den nasjonale institusjonens selvstendige og uavhengige rolle. Å utøve rollen som nasjonal institusjon, herunder å være en aktiv pådriver for statens sikring av menneskerettighetene, vil særlig gjøre det nødvendig å stille kritiske spørsmål til den utøvende makt, og dette taler med betydelig vekt for en større avstand til regjeringen, enn det som blir realiteten når nasjonal institusjon er et forvaltningsorgan under et departement, selv om dette ikke vil være i strid med Paris-prinsippene, dersom faglig uavhengighet sikres – formelt og i praksis. Dette er også fremhevet av UD under punkt 10.3.2.3 på side 56-57.

LDO vil også fremheve de argumenter som NI-SMR har uttrykt om at en ny nasjonal institusjon bør ligge under Stortinget, for å sikre størst mulig autoritet, legitimitet og gjennomslagskraft. Slik det er i dag, ser man at det er betydelig variasjon når det gjelder menneskerettskompetanse i Stortinget – hvilket gjør at menneskerettighetene lett kan brukes som lettvinne argumenter i en politisk diskusjon. Med en betydelig nærmere tilknytning mellom Stortinget og den nasjonale institusjonen, vil man kunne oppnå en mer kvalifisert og effektiv forståelse av menneskerettighetenes fundament for en lovgivning som er egnet til å sikre Norges internasjonale forpliktelser.

Slik LDO forstår det, og som det også ble presisert av Monica Furnes i menneskerettsavdelingen i UD under et møte på NI-SMR 14. august 2013, har imidlertid ikke den tverrdepartementale arbeidsgruppen ansett det som innenfor sitt mandat å foreslå modeller for direkte tilknytning mellom en ny norsk nasjonal institusjon og Stortinget.

Med dette som bakteppe, fremhever LDO at regjeringen i sitt videre arbeid med oppfølging av høringsdokumentet om nasjonal institusjon, bør utrede en modell for direkte tilknytning mellom ny nasjonal institusjon og Stortinget. LDO er kjent med at rollen som nasjonal institusjon avvikles av UIO/SMR i juni 2014, og mener det er viktig at Norge har en modell for nasjonal institusjon med A-status før denne tid. Imidlertid mener vi at det ikke skulle behøve å ta så lang tid å utrede en modell for en nærmere tilknytning til Stortinget. Uansett bør ikke tidsaspektet forhindre at man kommer frem til den beste løsningen – en løsning som skal bidra til å sikre statens beskyttelse av menneskerettighetene i lang tid fremover.

2.2.2. Særlig om ny nasjonal institusjon som et nytt uavhengig forvaltningsorgan under UD.

2.2.3.

LDO fremhever som uttrykt ovenfor, at vår prinsipale vurdering er at ny nasjonal institusjon bør være direkte tilknyttet Stortinget- uten tilknytning til et departement, drøftelsene nedenfor under pkt 2.2.2 må derfor forstås å være subsidiære.

LDO kan ikke se at høringsdokumentet i særlig grad drøfter forslaget om å legge en ny nasjonal institusjon inn under UD. LDO har enkelte innspill til departementstilknytning, basert på LDOs egne erfaringer.

LDO er, som kjent, administrativt underlagt Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), med faglig uavhengighet. Tanken som ligger bak tilknytningen mellom BLD og LDO, er at en slik tilknytningsform skal sikre god faglig dialog mellom lovhåndhever og forvalter, men samtidig ikke innebære en begrensning av hva LDO kan uttale seg om og hva LDO kan kritisere. LDO erfaring er at det hårfin balanse mellom faglig dialog og faglig styring. LDO mener at det ville ligget bedre til rette for en åpen og konstruktiv kritisk dialog mellom BLD og LDO uten slik administrativ tilknytning til BLD som LDO har i dag.

Til sammenligning, er det relevant at UD ikke vil ha direkte forvaltningsansvar for de områder som en nasjonal institusjon skal overvåke. UD fokuserer primært på Norges menneskerettslige politikk i utenrikssammenheng. Selv om det er en nær sammenheng mellom innen- og utenrikspolitikk, er det ingen tvil om at det er fagdepartementene i Norge, slik som Justisdepartementet (JD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), BLD, Arbeidsdepartementet (AD) mv. som forvalter politikkområdene som særlig har betydning for sikring av menneskerettighetene i Norge. Ved å legge en ny nasjonal institusjon under UD, legger man dermed ikke uten videre til rette for en god faglig dialog mellom nasjonal institusjon og forvalter.

Derimot kan fordelene med å legge en ny nasjonal institusjon inn under UD, sammenlignet med at fagdepartement, være å sikre større avstand og legge til rette for mer uavhengighet. UD er et departement som er bedre egnet til å ivareta en nasjonal institusjons uavhengighet og selvstendighet, fordi departementet ikke har det samme direkte "eierforholdet" til de politikkområdene som nasjonal institusjon eventuelt kritiserer. Dersom man

velger en modell med et nytt forvaltningsorgan som legges inn under et departement, er fordelen med å legge dette til nettopp UD også å bygge opp en struktur som gjør det mulig og se Norges internasjonale og nasjonale sikring av menneskerettighetene i sammenheng.

Med utgangspunkt i disse avveiningene, er LDOs vesentlige innvendinger mot den foreslåtte organisasjonsformen, at den ikke sikrer god nok tilknytning mellom nasjonal institusjon og Stortinget.

LDO vil samtidig fremheve at det er helt vesentlig at regjeringen – uavhengig av hvilken organisasjonsform som velges – i sin videre oppfølging av høringsdokumentet, vurderer å styrke tilknytningen mellom en ny nasjonal institusjon og Stortinget. I den sammenheng kan det også være aktuelt å se hen til den danske løsningen; det danske instituttet pålegges å avlegge en årlig rapport til Folketinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettssituasjonen i Danmark. LDO mener at en slik lovpålagt plikt til å rapportere til Stortinget bør følge av ny norsk lovgivning om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

3. Særlig om ny nasjonal institusjons funksjoner

Hovedsynspunktet i høringsdokumentet er at Norge allerede har et godt utbygd, men fragmentert system for overvåking av menneskerettigheter. Det foreslås derfor ingen vesentlige endringer i det formelle ansvarsområdet til en ny nasjonal institusjon, sammenlignet med det som i dag er tillagt NI-SMR i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001.

UDs synspunkt i høringsdokumentet er at de oppgaver som er beskrevet i den kongelige resolusjonen i prinsippet dekker de ansvarsoppgaver som oppstilles i Paris-prinsippene. Det anses heller å være slik at utfordringen er at oppgavene i varierende grad har blitt fulgt opp av NI-SMR, og at dette blant annet har sammenheng med universitetstilknytningen og organiseringen av arbeidet. Tanken er dermed at en styrking av menneskerettsarbeidet, som er målet med opprettelsen av en ny nasjonal institusjon, skal være egnet til å sikre de funksjoner som allerede i dag er tillagt NI-SMR i henhold til kongelig resolusjon.

LDO slutter seg til synspunktet om at det er behov for en lovfesting av de sentrale oppgavene som skal legges til den nye nasjonale institusjonen. LDO slutter seg videre til det som skrives under punkt 8.2.1 i høringsdokumentet, om at de oppgavene som er foreslått i utkast til ny § 3 bokstav a-f, i det vesentlige

sammenfatter de funksjoner som skal tillegges en ny nasjonal institusjon i henhold til Paris-prinsippene.

LDO har imidlertid kommentarer til et vesentlig punkt, nemlig det punktet som gjelder behovet for å styrke “access to justice” i Norge:

Som det fremgår av høringsdokumentet under punkt 8.2.4, foreskriver Paris-prinsippene at nasjonale institusjoner skal være åpne for henvendelser fra enkeltpersoner, men det oppstilles ingen konkret plikt til å behandle klagesaker. I samsvar med det LDO spilte inn til UD i brev 3. desember 2012, er LDO enig i at det viktigste er at en nasjonal institusjon bidrar til å sikre “access to justice”, ved å være tilgjengelig for og veilede enkeltindivider som kontakter nasjonal institusjon om eksisterende klagemekanismer, både nasjonalt og internasjonalt. Dette foreslås i utkast til § 3 bokstav c. LDO vil fremheve vår egen erfaring, som tilsier at kjennskap til de opplevelser av menneskerettighetsbrudd (i LDOs tilfelle diskriminering og mangel på likestilling) som den enkelte klager på til LDO, er avgjørende for å kunne gjøre et godt og likestillingsarbeid og ikke-diskrimineringsarbeid. Henvendelser fra enkeltpersoner i individuelle saker, både i klagesaker og veiledningssaker, er svært viktig for å kunne drive et kunnskapsrettet pådriverarbeid. Samtidig som LDO ikke tar til orde for en ny nasjonal institusjon skal pålegges en plikt til å uttale seg konkluderende i enkeltsaker, vil LDO derfor fremheve betydningen av at den veiledning som er foreskrevet i § 3 bokstav c gis tilstrekkelig prioritet, og at det knyttes tilstrekkelig kvalifiserte ressurser til å foreta denne veiledningen.

LDO mener videre at det i tillegg bør vurderes om en ny norsk nasjonal institusjon også bør få en diskresjonær (frivillig) adgang til å vurdere konkrete løsninger i enkeltsaker, ved å gis kompetanse til å gi uttalelser eller inngå forlik i enkeltsaker. Forskjellen mellom en slik diskresjonær adgang og en plikt til å behandle enkeltsaker, er at en nasjonal institusjon gjennom en diskresjonær adgang kan velge å fokusere kun på enkelte henvendelser, som vil være egnet til å kaste lys over en prinsipiell problemstilling, og slikt sett få betydning for mange personer. Fordelen med dette er at det kan sikre god monitorering og dokumentering, samt skape gode forutsetninger for et effektivt pådriverarbeid når det gjelder menneskerettslige problemstillinger. LDO mener at i det videre arbeidet bør en slik mulighet for en ny nasjonal institusjon utredes. Blant annet vil en slik diskresjonær adgang vil kreve ressurser, og dette må det følges tas høyde for i vurderingen av hva som er rimelig forventede økonomiske konsekvenser av en ny nasjonal institusjon, jf. nedenfor punkt 5.

LDOs erfaring med å kunne gi uttalelser, uten kompetanse til å gi bindende vedtak, er at våre uttalelser i betydelig grad blir fulgt opp gjennom frivillige løsninger mellom klager og innklagede. Imidlertid klages en ikke ubetydelig andel av LDOs uttalelser inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda – som har kompetanse til å fatte bindende vedtak, pålegge stansing og retting, og andre tiltak som er nødvendig for å sikre at diskriminering etc. opphører. LDO mener at dersom en ny nasjonal institusjon skal ha diskresjonær adgang til å avgi uttalelser, må det også vurderes hvordan slike uttalelser kan effektiviseres dersom de ikke følges opp. En mulighet kunne vært å gi nasjonal institusjon adgang til å foreslå at de saker som ikke følges opp av nasjonal institusjon, men som de mener bør forfølges videre i rettsapparatet, skal gi rett til fri rettshjelp. I så fall må det også foretas en endring i rettshjelpsloven. En slik løsning ville lignet på den muligheten Sivilombudsmannen i dag har til å foreslå fri rettshjelp i de saker hvor det anses nødvendig når Sivilombudsmannens uttalelser ikke følges opp. Vi fremhever at det eventuelt bør vedtas en ny bokstav i den foreslåtte § 3, der det fremgår at nasjonal institusjon skal ha en diskresjonær adgang til å vurdere enkeltsaker og gi uttalelser i disse.

Spørsmålet om hvor effektiv veiledning nasjonal institusjon vil kunne gi, og i hvilken grad “access to justice” vil kunne bli sikret gjennom en ny nasjonal institusjon, er sterkt knyttet til institusjonens økonomi, jf. også nedenfor punkt 5, hvor LDO er kritisk til at det ikke er foretatt en reell gjennomgang av hva som vil være en rimelig kostnadsramme for en ny nasjonal institusjon som skal utøve et så omfattende mandat som er foreslått, på en tilfredsstillende måte.

Bakgrunnen for UDs vurdering om at det ikke er behov for at en ny norsk nasjonal institusjon skal gi uttalelser i enkeltsaker, er at eksisterende klagemekanismer allerede vil kunne fange opp de fleste menneskerettighetsbrudd i Norge. Som det fremkom på høringsmøtet som NI-SMR arrangerte 14. august 2013, er det ikke en entydig oppfatning i sivilsamfunnet om at det foreligger eksisterende klagemuligheter som gir den enkelte tilstrekkelig oppfølging når menneskerettighetsbrudd oppleves. Dette fremkom særlig fra personer med psykososiale funksjonsnedsettelse som opplever at de utsettes for menneskerettighetsbrudd i det psykiske helsevernet, herunder som ledd i behandling.

LDO har som lovfestet mandat å føre tilsyn med FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). CRPD verner blant annet personer med nedsatt psykososial funksjonsnedsettelse fra å bli utsatt for urettmessig tvang og diskriminering. Imidlertid vil spørsmålet om det

har skjedd urettmessig tvang eller diskriminering i enkeltsaker være et spørsmål som forutsetter at LDO går inn på medisinskfaglige vurderinger som ligger utenfor rollen som er tiltenkt LDO per i dag. LDO har derfor valgt å fokusere på spørsmålet om eksisterende tvangslovgivning og betydelige praksisforskjeller i bruk av tvang overfor personer med psykososiale funksjonsnedsettelse er diskriminerende.

LDO mener på denne bakgrunn at det også er behov for en reell vurdering av om de forutsetninger som høringsdokumentet bygger på, altså at det per i dag er eksisterende ordninger som fanger opp de fleste menneskerettighetsbrudd i Norge, er dekkende for alle utsatte grupper.

4. Særlig om behovet for avgrensning mellom ny nasjonal institusjon og LDOs oppgaver med å overvåke nærmere angitte konvensjoner: FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Det fremgår i høringsdokumentet under punkt 8.2.2, at arbeidsgruppen ikke har vurdert det som nødvendig med en avgrensning mellom nasjonal institusjon som konvensjonsovervåker og LDOs rolle som ansvarlig for tilsyn med tre særskilte konvensjoner.

Til dette vil LDO fremheve at situasjonen i dag er at NI-SMR har et slikt bredt mandat som en ny nasjonal institusjon også vil få, og at avgrensningen mellom NI-SMR og LDO i stor grad har blitt løst og forsøkt tilpasset etter praktiske behov.

For å få dette til i praksis, har det vært avgjørende at LDO sitter i et rådgivende utvalg for NI-SMR. Dette har bidratt til at sentrale oppgaver, slik som fordeling av rapportering til ulike FN-komiteer, samt samarbeid om vesentlige høringsuttalelser har skjedd fortløpende. LDO er for så vidt enige i at det ikke er behov for noen klar avgrensning mellom NI-SMR og LDO, men fremhever at det er nødvendig at LDO deltar i et rådgivende utvalg til en ny nasjonal institusjon. LDO merker seg at UD i høringsdokumentet under 11.4, har lagt til grunn at det er en forutsetning at nasjonal institusjon skal tilknytte seg et rådgivende utvalg. Det fremgår her at det rådgivende utvalget skal bestå av representanter fra frivillige organisasjoner, ombudene og andre særlige berørte offentlige instanser, akademisk miljø og særlige berørte profesjonsgrupper. Det fremgår videre at styret for den nasjonale institusjonen bør ha frihet til å tilpasse antall og sammensetning til institusjonens behov, og til å bestemme hvordan

oppnevningen skal finne sted. LDO vil fremheve at for at LDO skal oppfylle sin rolle som tilsynsmyndighet med CERD, CEDAW og CRPD på samme måte som i dag, er det helt avgjørende at vi har et nært samarbeid med ny nasjonal institusjon, og at det er viktig at LDO deltar i et nytt rådgivende utvalg med en fast plass.

LDO mener også at regjeringen, i sin oppfølging av høringsdokumentet, bør vurdere og gjør rede for hvordan LDO skal sikres tilstrekkelig akkreditering for å ivareta sitt tilsyn med CERD, CEDAW og CRPD. Per i dag har LDO vært avhengig av å få tildelt taletid fra NI-SMR, som er den institusjonen som har hatt A-status. LDO fremhever at vår supplerende rapportering og vår deltakelse under eksaminasjon av Norge i de aktuelle FN-komiteene som overvåker de konvensjonene vi har tilsynsansvaret for, er helt vesentlig for vårt konvensjonstilsyn.

5. Om økonomiske konsekvenser

Det fremgår i sammendraget i høringsdokumentet, under punkt 1 på side 10, at det under punkt 12 er gitt en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av den foreslåtte løsningen. LDO kan imidlertid ikke se at det er foretatt noen gjennomgang av økonomiske konsekvenser i høringsdokumentets punkt 12. LDO viser til at det under UD's redegjørelse på møte hos SMR 14. august, fremgikk at høringsdokumentet ikke skal forstås slik at det per i dag foreligger forslag eller en nærmere angivelse av hvilke økonomiske konsekvenser det lovforslaget som høringsdokumentet omtaler, vil ha. I sammendraget fremgår det imidlertid at den foreslåtte organisasjonsformen for en nasjonal institusjon er mulig å gjennomføre innenfor gjeldende budsjetttramme på 6,3 millioner kroner. Slik LDO oppfattet redegjørelsen fra UD v. Monica Furnes 14. august på møte hos NI-SMR, er det opp til høringsinstansene å kommentere hvilke behov for ressurser den foreslåtte løsningen vil ha.

Som fremhevet i høringsdokumentet under punkt 7.4, er det behov for en ny nasjonal institusjon i Norge, som kan bidra til samordning, overblikk og systematisering. Videre bør ny nasjonal institusjon utgjøre et faglig tyngdepunkt som kan bistå myndigheter og sivilt samfunn i menneskerettsspørsmål. Samtidig skal den innta en aktiv overvåknings- og pådriverrolle. Videre er det særlig behov for en institusjon som kan dekke oppgaver som faller utenfor de eksisterende ombudsordningene, og det er særlig behov for å føre tilsyn med sikringen av pliktene etter Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs

konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP). Videre er det behov for en institusjon som kan ta selvstendig initiativ, særlig på felt som ikke er dekket av selvstendige aktører, samt i saker som har særlig stor betydning for sikringen av menneskerettigheter i en norsk kontekst.

LDO vil fremheve at alle de oppgaver og verdier som er forutsatt sikret av en ny nasjonal institusjon, forutsetter at den nye nasjonale institusjonen har en bemanning med faglig tyngde. Uten tilstrekkelig faglig tyngde vil en nasjonal institusjon ikke kunne sikre en effektiv monitorering i henhold til de kravene som stilles i Paris-prinsippene. Det er LDOs erfaring at det krever betydelig ressurser å drive et effektivt tilsyn som innebærer både nasjonal og internasjonal rapportering, som igjen bygger på omfattende overvåking og dokumentasjon. LDO mener derfor det er helt vesentlig at det i det videre arbeidet med høringsdokumentet, foretas en reell gjennomgang av hvilke ressurser som kreves for å ivareta de funksjoner som er tillagt ny nasjonal institusjon. Dette må knyttes opp til hva som skal til for å sikre en forsvarlig utøvelse av mandatet.

LDO kan ikke se at det foreligger holdepunkter for å anta at de funksjoner som ligger i det foreslåtte mandatet til en ny nasjonal institusjon kan utøves tilfredsstillende innen nåværende budsjetttrammer. LDO er sterkt bekymret for at vi skal få en ny nasjonal institusjon med et omfattende mandat, men som vil mangle de nødvendige ressurser til å ivareta dette mandatet på en forsvarlig måte. I regjeringens oppfølgningsarbeid er derfor en realistisk og rimelig vurdering av hva det vil koste å drive en effektiv nasjonal institusjon derfor avgjørende for å nå målet; effektiv menneskerettsbeskyttelse.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Guri Hestflått Gabrielsen
seniorrådgiver