

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 Oslo

Også sendt pr. e-post: post@mfa.no og mfu@mfa.no

Deres ref.:
11/01357

Dok. nr.: 162548

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no
T +47 22 03 50 46

06.09.2013

Høringsuttalelse om vurdering av endringer i nasjonal institusjon.(NI).

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 24.6.2013 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonder mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg. Utvalget består av Mette Yvonne Larsen (leder), Arne Gunnar Aas, Kjell M. Brygfeldt, Thomas Horn, Else Leona McClimans, Brynjulf Risnes og Cecilie Elisabeth Schjætvatn.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Innledende kommentarer

Advokatforeningen er svært tilfreds med at det nå foreligger et konstruktivt dokument som bør gi et godt grunnlag for slutføring av prosessen med reetablering av Nasjonal Institusjon (NI) i Norge. Denne prosessen har tatt sin tid, og vi håper nå at vedtak i saken kan treffes, og at gjennomføringen av reetableringen skjer raskt og med den nødvendige styrke slik at vi får en ny NI på plass i nær framtid.

Det er viktig å få etablert en kompetent og uavhengig NI, opprettet og organisert i samsvar med Parisprinsippene slik at den vil bli gitt A-status av den Internasjonale koordinasjonskomiteen for nasjonale institusjoner ("International Coordinating Committee of National Institutions"). Ut fra norske ambisjoner på menneskerettsområdet kan vi ikke være bekjent av å ha en NI med B-status, med den konsekvens at rettigheter i internasjonale fora – der det er viktig å ha en stemme – går tapt. Like viktig er det at Norge går foran og viser vei. En ny NI må derfor etableres med et mandat og en funksjonsmåte som kan tjene som eksempel for alle de land der Norge ønsker å promotere menneskerettsarbeid. Dette krever også at NI etableres med tilstrekkelige ressurser.

En reetablert NI vil også være av stor betydning for menneskerettighetssituasjonen i Norge. Særlig er det behov for et nøytralt og uavhengig organ som kan sørge for en effektiv og systematisk nasjonal menneskerettsdialog. Bare på denne måten kan man finne frem til gode nasjonale løsninger på norske menneskerettsspørsmål, i stedet for at slike spørsmål blir stadig tilbakevendende temaer for FNs menneskerettsorganer. I dag eksisterer intet effektivt nasjonalt forum for nasjonal menneskerettsdialog, noe Advokatforeningen opplever som et vedvarende problem som undergraver tilliten til norske myndigheters menneskerettighetsambisjoner. Dette er et paradoks i en tid der man går inn for å grunnlovfeste menneskerettighetene. Et lands holdninger til menneskerettighetene kjennetegnes ikke så mye av formelle erklæringer i grunnloven som av det system man velger å ha for å sørge for faktisk gjennomføring av rettighetene på ulike livsområder.

3. Generelle kommentarer

Fordi disse spørsmålene er så viktig, vil Advokatforeningen i denne høringsuttalelsen fokusere på de helt overordnede, prinsipielle spørsmål knyttet til reetablering av NI. Foreningen vil komme tilbake med detaljerte kommentarer på struktur, mandat og lovutkast m.v. så snart et konkret forslag for Stortinget ligger på bordet.

Advokatforeningen stiller seg positiv til de fleste av de underliggende hensyn og avveininger som legges til grunn som forutsetninger for den modell som utkrystalliserer seg i dokumentet.

Advokatforeningen vil imidlertid understreke at det er særdeles viktig at NI etableres på en måte som sikrer at NI blir *uavhengig*, med *integritet* og *tillit* og en *klar stemme*. Det er også svært viktig at NI må besitte *kompetanse* og *tildeles tilstrekkelige ressurser* til å fremme og beskytte menneskerettighetene i samfunnet.

4. Organisering

4.1

Advokatforeningen ser det som viktig at en ny NI ikke legges til noen av de eksisterende organer som i dag har oppgaver i gjennomføring og overvåkning av våre menneskerettighetsforpliktelser. Vi anser dette som tilstrekkelig begrunnet i dokumentet og går ikke nærmere inn på dette spørsmålet i det følgende.

Advokatforeningen har på den annen side sterke innvendinger mot den modellen som det praktisk sett legges opp til i dokumentet («forvaltningsorgan-modellen»).

Advokatforeningen har tidligere uttrykt vår støtte til den modell som ble skissert av Sveaassutvalget med en klageordning ("Kommisjonærmodellen").

Vi kan imidlertid også gi vår prinsipielle tilslutning til elementer fra den modellen som dokumentet legger opp til, dvs. at man oppretter et organ med en leder med en administrasjon, og et rådgivende organ.

Ut fra formålet med NI vil vi derimot advare mot forslaget om at organets leder skal kontrolleres av et styre, og at NI skal opprettes som et «forvaltningsorgan».

4.2

Så vel de veiledende råd fra FN, samt de bærende hensyn, tilsier at NI bør etableres som en *selvstendig institusjon* lagt direkte under Stortinget med mandat/kompetanse i samsvar med den foreslåtte lov. En slik ordning er nødvendig for å ivareta kravet til uavhengighet og troverdighet. Et nytt NI som opprettes som et forvaltningsorgan, og med et styre som kontrolleres av dem som skal kontrolleres, vil ikke ha troverdighet og legitimitet. Det er derfor en klar svakhet med dokumentet at man ikke på grundig vis har utredet en modell der NI legges direkte under Stortinget.

Vi har også vanskeligheter med å se hva som skulle være formålet med å etablere NI som et "forvaltningsorgan". NIs formål og virksomhet passer dårlig med hva vi normalt oppfatter som aktiviteten til forvaltningsorganer. Tvert om vil et slikt organ ha en funksjon som ligger vesentlig nærmere organer som Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen, som ikke anses som "forvaltningsorganer".

Uavhengigheten må også ivaretas ved at finansieringen går over egen post på stats-budsjettet og er tilstrekkelig til å sikre NI muligheten til å fylle sin rolle i samfunnet. De økonomiske rammevilkår som det legges opp til i høringsdokumentet, er åpenbart for utilstrekkelige til at de forventede oppgaver kan gjennomføres.

I dokumentets pkt. 10.3.2 argumenteres det derimot svært overbevisende for at NI gjennom en egen lov skal legges direkte under Stortinget. Advokatforeningen slutter seg fullt ut til de hensyn og vurderinger som der kommer til uttrykk. En slik løsning vil også være den løsning som korresponderer best med anbefalingene fra FN, jfr. henvisningene til Beogradprinsippene og Venezia-kommisjonen.

Saklig sett, og tatt i betraktning den uavhengige status som UD foreslår at NI skal ha, kan vi ikke se noen grunn til at det skal bestå noen formell tilknytning til dette departementet. Sett hen til at UD ikke skal ha noen faglig eller økonomisk innflytelse på virksomheten til NI, og at administrative forhold må ivaretas av NI selv, kan vi ikke se hvilke hensyn eller behov som tilsier en tilknytning til UD.

4.3

Advokatforeningen støtter forslaget i dokumentet om at det bør opprettes et rådgivende utvalg. Et slikt utvalg vil sikre innspill fra alle de ulike samfunnsinteressene, så vel myndigheter, ombud, NGO'er, særlig berørte profesjonsgrupper og det akademiske miljø. Et slikt rådgivende utvalg vil bidra til å gjøre NI bedre i stand til å løse sine oppgaver, og et bredt sammensatt utvalg vil tjene til å styrke NIs legitimitet i samfunnet.

Advokatforeningen vil derimot advare mot en modell der leder av NI kan overstyres av et styre.

Ikke bare er dette en uvanlig organisasjonsform, slik det påpekes i dokumentet. Det er avgjørende for uavhengigheten og integriteten til lederen for NI at vedkommende verken bør eller kan overstyres faglig sett av et styre. Som fremhevet i dokumentet, er det viktig at lederen av NI skal kunne uttale seg med en klar stemme. Videre er det viktig at organets arbeid ikke blir redusert til et saksbehandlingsorgan, der lederens rolle blir redusert til en administrator som til enhver tid må forholde seg til et styre. En slik ordning vil både motvirke at lederen kan opptre med en klar stemme, og det vil kunne gjøre organet mer opptatt av saksbehandling og mindre av aktiv og effektiv opptreden. Med den dominans av styremedlemmer fra regjering og Storting som er foreslått i dokumentet, er det dessuten tvilsomt om en slik organisering av NI vil oppfylle Parisprinsippenes krav til uavhengighet.

Dersom man velger å legge NI direkte under Stortinget, vil lederen uansett være direkte ansvarlig for sin aktivitet overfor Stortinget. Det vil derfor være uhensiktsmessig at det skal etableres et mellomledd mellom lederen og Stortinget. Det vil dessuten alltid kunne være en fare for at et styre, eller deler av et styre, vil kunne vektlegge andre hensyn enn de rent menneskerettslige, noe som vil være meget uheldig. Denne faren kan undergrave tilliten til organet. Sammenlignbar i denne sammenheng er Sivilombudsmannen som klarligvis ikke ville innehatt samme integritet dersom han var underordnet et styre.

4.4

Dersom det likevel besluttes at NI skal ha et styre – hvilket vi altså advarer mot –, bør oppnevning og sammensetning skje på en helt annen måte enn foreslått i dokumentet.

For så vidt angår den formelle oppnevningen, bør den skje av et tilsettingsråd som oppnevnes av Stortinget. Tilsettingsrådet velger styrets medlemmer blant de kandidater som nomineres av dem som har rett til å nominere, dvs. myndighetsorganer og det sivile samfunn. På denne måten styrkes institusjonens uavhengighet.

Ettersom NI først og fremst skal kontrollere Storting og regjering, blir det uholdbart at fire av styrets syv medlemmer skal oppnevnes av disse organer. Vi mener på denne bakgrunn at Storting og regjering bare skal kunne oppnevne høyst ett medlem hver.

Med den forankring NI skal ha i det sivile samfunn, er det på den annen side påtrengende at de aktuelle NGOer får anledning til å påvirke sammensetningen av styret. Det sivile samfunn bør derfor ha rett til å innstille flere enn ett av styremedlemmene.

5. Økonomi

Når det gjelder budsjettet, er det åpenbart at det forslaget som ligger i høringsdokumentet, gir for snevre rammer for NIs virksomhet. En budsjettramme på 5 MNOK vil antakelig medføre en nedtrapping av aktivitetene til NI i forhold til dagens situasjon.

Ettersom Norge ønsker å framstå som en pådriver internasjonalt for gjennomføring og beskyttelse av menneskerettigheter, mener vi at det ville gi feil signaler til det internasjonale samfunn at vi for vår egen del ikke gir NI tilstrekkelig prioritet til å utføre sine oppgaver tilfredsstillende i vårt eget land.

Arbeid med og ikke minst utredning av menneskerettslige spørsmål er faglig utfordrende og særdeles arbeidskrevende. Oppgavene til NI vil berøre en rekke konvensjoner som inneholder

bestemmelser av stor praktisk og rettslig betydning for det norske samfunn. Også forvaltningen bør se det som en fordel at NI utrustes med tilstrekkelige ressurser og kompetansen fordi dette vil være en forutsetning for at NI skal kunne skille mellom de tilfeller der det faktisk foreligger menneskerettslige problemer, og de områder der det bare tilsynelatende er problemer. Uten tilstrekkelige ressurser risikerer man at spørsmålene ikke utredes godt nok, og at kritikk fremkommer på ufullstendig grunnlag.

En betryggende ramme for å etterleve det foreslåtte mandatet tilsier at budsjettet må ha de rammer som ligger i Sveaassutvalgets vurdering.

6. Noen særspørsmål

6.1

En særlig utfordring ligger i å gi stillingen som leder av NI en betegnelse som gir organet en identitet og en klar stemme, og som reflekterer den betydning som stillingen bør ha. Advokatforeningen tillater seg dermed å foreslå at tittelen på lederen for NI skal være Menneskerettskommisjonær, evt. Menneskerettsombud.

6.2

I kraft av den stilling og det mandat som NI skal ha, må det lovfestes at NI skal ha fri adgang til alle institusjoner og opplysninger innenfor forvaltning og Storting, uhindret av regler om hemmelighold og taushetsplikt. I den utstrekning private institusjoner forvalter offentlig myndighet eller interesser, må også deres virksomhet være åpen for NI.

Det er utelukkende på denne måten at NI settes i stand til å ivareta sitt mandat.

6.3

Advokatforeningen er enig i at hovedarbeidsfeltet for NI skal være menneskerettighetssituasjonen i Norge. Dette må likevel ikke være til hinder for at NI deltar i og gir innspill til de revisjoner som regelmessig gjennomføres om menneskerettighetssituasjonen i andre land, for eksempel Universal Periodic Reviews (UPR) og andre konvensjonsbaserte revisjoner.

6.4

Advokatforeningen vil i denne omgang ikke ta endelig stilling til om NI bør inneholde en klageordning. Vi ser imidlertid for oss at NI i det minste bør ha kompetanse til å behandle spørsmål av prinsipiell karakter som bringes inn av det sivile samfunn. NI bør kunne anbefale fri sakførsel til parter i slike saker, og også kunne opptre som partshjelper i rettssaker.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær