



Oslo, 17.9.2013

Utenriksdepartementet  
post@mfa.no, mfu@mfa.no

## Høringsuttalelse om endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter

1. Den norske Helsingforskomité har over lengre tid engasjert seg i spørsmålet om reetablering av en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge. Vi viser til brev av 1. februar 2011 og 29. juni 2012 fra NGO-forum for menneskerettigheter, samt brev av 29. juni 2011 fra Den norske Helsingforskomité og Amnesty International Norge.
2. Vi viser til brev av 24. juni 2013 fra Utenriksdepartement med invitasjon til å delta i høring «om vurdering av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter», og takker for også denne muligheten til å fremme vårt syn. Vi vil ikke her gjenta alt hva vi tidligere har uttalt. Delvis er våre innspill også referert i selve høringsdokumentet. Vi har hele tiden støttet den kommisjonsmodellen som ble anbefalt av Sveaas-utvalget. Dette synet står fast og er argumentert for og gjort rede for blant annet i nevnte brev.
3. Prosessen bak Sveaas-utvalget, der mange kom til orde, og den modellen som Sveaas-utvalget til slutt foreslo, har bred støtte og legitimitet blant norske menneskerettighetsorganisasjoner. Vi mener at den burde hatt en bredere plass i høringsdokumentet. Kommisjonsmodellen er den dominerende modellen internasjonalt og utvalget av land som det sammenliknes med i rapporten oppleves ikke som representativt. De land det sammenliknes med er ikke i front hva gjelder utvikling av nasjonale institusjoner. Sveaas-utvalget viste blant annet til fremtidsrettet tenkning i Sverige om nasjonal institusjon. Denne kilden bør være mer sentral i det videre arbeidet etter høringsrunden.
4. Vi er glade for at prosessen nå er tatt videre og mye positivt kan sies om høringsdokumentet, men vi mener at den modellen som er greid ut i detalj ikke er noen god eller ønskelig løsning og vil fraråde å fremme lovforslaget slik det ligger i høringsdokumentet.

### **Generelle synspunkter på løsningen som skisseres i høringsdokumentet**

5. Nåværende nasjonale institusjon for menneskerettigheter ble degradert til B-status og oppfyller ikke sivilsamfunnets forventinger. Det er behov for å få en ny løsning på plass. Vi ser nedgraderingen til B-status ikke som selve problemet, men som en indikasjon på problemer med den eksisterende løsningen. Derfor har mange sivilsamfunnsorganisasjoner ønsket endringer lenge. Den nye løsningen må først og fremst være et svar på hva slags institusjon som trengs for å styrke menneskerettighetsvernet i Norge og derunder ivareta viktige funksjoner som i dag ikke er godt nok ivaretatt i Norge.
6. For å bidra til å fremme menneskerettigheter internasjonalt må en ny nasjonal institusjon settes opp slik at den kan oppnå A-status for derigjennom å kunne delta i viktige FN-fora der nasjonale institusjoner har økende innflytelse. Like viktig er det at en norsk nasjonal institusjon framstår med en virkemåte, uavhengighet og posisjon i samfunnet som Norge kan

viser fram som en god modell. Trenden med økende innflytelse for slike institusjoner i FN er bare gunstig for menneskerettighetene dersom de er aktive, kompetente og uavhengige pådrivere for menneskerettighetene. Også i dette perspektivet har Norge et ansvar for å velge en god og tydelig modell som kan kommuniseres ute.

7. Løsningen som tegnes opp i høringsdokumentet er i det ytre forbausende likt den eksisterende løsningen med et lite sekretariat under et styre med sammensatt oppnevning, et rådgivende utvalg sammensatt av ombudene og sivilsamfunnsaktører, og det gjøres i høringsdokumentet antakelser om at løsningen vil fungere med omtrent samme knappe ressurstilgang som i dag.

8. Vi mener at en ny løsning bør bryte tydelig med fortiden og markere en økt ambisjon om å innføre en nasjonal institusjon som får reell betydning for menneskerettighetene i Norge. Dette må også få budsjettmessige konsekvenser. Vi minner om at den svenske utredningen om nasjonal institusjon hadde som mål å sikre full respekt for menneskerettighetene i Sverige.

### **Modell for nasjonal institusjon**

9. I høringsdokumentet framsettes det en rekke vektige argumenter FOR at den nasjonale institusjonen bør være et uavhengig organ mer direkte knyttet til Stortinget (pkt 10.3.2), blant annet med henvisning til Beograd-prinsippene og uttalelser fra Venezia-kommisjonen. Motsatt er det i liten grad argumentert overbevisende for den modellen man velger å utdype (modellen under Utenriksdepartementet), bortsett fra oppfyllelse av Paris prinsippene, hvilket ikke er utvilsomt.

10. Vi forstår det slik at det ikke ville være i tråd med norsk statsskikk for departementene å utrede en løsning under Stortinget. Vi håper at man snarest finner en vei rundt dette problemet for å kunne gå videre med en løsning for en uavhengig institusjon tilknyttet Stortinget.

11. I rapporten heter at det spesielt er kjernekonvensjonene i det internasjonale menneskerettighetsvernet (Konvensjonen om økonomiske, sosial og kulturelle rettigheter, Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og Europarådets Konvensjon om menneskerettigheter og fundamentale friheter) samt ratifikasjonsprosesser som er dårlig dekket av norske tilsyns- og ombudsordninger i dag (s.41). En ivaretagelse av disse mest sentrale og vidtfavnende menneskerettighetsinstrumentene tilsier at problemstillingene samles på et tilstrekkelig høyt nivå som favner alle departementenes ansvarsområder.

12. En nasjonal institusjon bør ikke underordnes et enkeltstående departement, men løftes opp til et nivå hvor den kan bidra til å styrke systematikken og det overordnede fokus i menneskerettighetsarbeidet.

13. Nasjonal institusjon bør rapportere direkte til Stortinget og ikke til et enkeltstående departement. Ellers vil en viktig mulighet for helhetlig tenkning og politikk på menneskerettighetsfeltet gå tapt. Den utdypede modellen er dertil en forvaltningsmodell som er utviklet og best egnet for organer med forvaltningsoppgaver. Nasjonal institusjon ikke skal ha slike oppgaver.

14. En nasjonal institusjon underordnet UD vil kunne framstå som et av mange tilsyn som ivaretar ett av mange hensyn, hvilket ikke står i forhold til menneskerettighetenes sentrale plassering i lovgivning og politikk.

### **Oppgaver for nasjonal institusjon**

15. I tillegg til de funksjoner som diskuteres i høringsdokumentet er det særlig to funksjoner vi ønsker å framheve som viktige for en nasjonal institusjon å ivareta, sett fra en organisasjon som arbeider med å fremme menneskerettighetene i Norge. For det første at

menneskerettighetsarbeidet er fragmentert på myndighetssiden. For det andre at sivilsamfunnet ønsker seg mer dialog med og innsyn hos de operativt ansvarlige departementene.

16. For det første framstår myndighetenes arbeid med gjennomføringen av menneskerettighetene fragmentert og for lite koordinert. Blant annet er det svake mekanismer for løpende koordinering og ansvarliggjøring av departementer og etater for menneskerettighetsarbeidet på deres respektive ansvarsområder, noe som er et vesentlig element for en helhetlig og effektiv gjennomføring. Dette gjelder blant annet oppfølging av generelle merknader fra FNs traktatorganer. Både på Regjeringsnivå og i Stortinget, tas det i liten grad helhetlig oversikt eller drives det ikke helhetlig planlegging på menneskerettighetsfeltet. Visjonen må være at Norge skal være i front internasjonalt, og dette krever helhetlig politikk og ledelse. En nasjonal institusjon kan ikke avhjelpe behovet for koordinering alene, da dette først og fremst er et politisk ansvar som må tas andre steder, men nasjonal institusjon kan være en pådriver i saker der koordineringsbehovet er mest påtrengende. Nasjonal institusjon kan skape fora for uformell koordinering på tvers. Årlig rapportering til Stortinget fra institusjonen kan bidra til et mer overordnet perspektiv på menneskerettighetspolitikk i årlige Stortingsdebatter og gi økt profil og oppmerksomhet til institusjonens arbeid og styrke dens rolle i samfunnet og vis-à-vis forvaltningen.

17. For det annet opplever vi at sivilsamfunnet ønsker seg mer dialog med og innsyn hos de departementene som er operativt ansvarlige for gjennomføringen av menneskerettighetene. Vi mener det er behov for bedre koordinasjon og flere kontaktflater mellom sivilsamfunnet og myndighetene. Nasjonal institusjon bør ha som oppgave å bidra til å styrke og legge til rette for denne dialogen og koordineringen.

18. De to oppgavene vi har gjort rede for her bør innarbeides i et endelig lovforslag på en egnet måte. Dette vil bidra til å kommunisere forventningen om medvirkning til dialog fra myndighetsorganer.

### **Enkeltelementer i forslaget**

19. Da vi mener at det detaljerte forslaget i høringsdokumentet bør omarbeides vesentlig kommenterer vi ikke her alle enkeltelementer, kun noen forhold som vi mener er av betydning for det videre arbeidet.

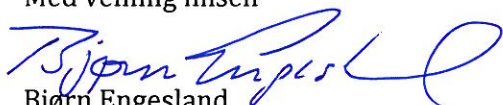
20. I høringsdokumentets kapittel 8.2.6 gjøres det rede for et forslag om at institusjonen skal ha en lovpålagt oppgave som går ut på å «fremme koordinasjon av ikke-statlige aktørers arbeid med menneskerettighetene». Betydningen av forslaget presiseres på s. 46, med at institusjonene «ikke tenkes å ha en overordnet funksjon i forhold til ombudene eller de ikke-statlige organisasjonene». Vi anbefaler å finne en formulering for det endelige lovforslaget som gjør en slik presisering unødvendig, ikke minst på grunn av internasjonal signaleffekt. For øvrig vil det være positivt å lovregulere at nasjonal institusjon skal samarbeide med og lytte til sivilsamfunnet og legge til rette for sivilsamfunnsdeltakelse i sitt arbeid.

21. Når det gjelder tilgang til lukkede institusjoner og relevant informasjon, foreslås det i høringsdokumentet å lovfeste en plikt for offentlige instanser å yte den bistand som er nødvendig for at nasjonal institusjon kan utføre sine oppgaver. I forslaget sies det ikke hvem som skal avgjøre hva som er «nødvendig». Dersom det er strid om hva som er «nødvendig» vil institusjonen i så fall i praksis få tilgang til opplysninger i rimelig tid? En faglig tung nasjonal institusjon må kunne verifisere opplysninger selv i utvalgte enkeltsaker og må derfor kunne ha tilgang til opplysninger utover det som følger av offentlighetsloven. Det bør derfor være nasjonal institusjon som selv vurderer hva som er «nødvendig», kontrollen med bruken av innsyn bør

være etterfølgende. Behovet for innsyn i enkeltsaker gjelder selv om institusjoner ikke skal være individklageorgan. Et systematisk problem er summen av verifiserte enkeltsaker. I likhet med sivilsamfunnsorganisasjoners uttalelser vil den nasjonale institusjon sine uttalelser måtte ha en solid faglig forankring<sup>1</sup>, men gjennom privilegert tilgang til informasjon kan institusjonen kvalitetssikre sine uttalelser ytterligere.

22. I høringsdokumentets forslag til lovtekst heter det at «Institusjonen bør kunne inngå avtaler med offentlige myndigheter om løsning av konkrete oppgaver». Vi ser ikke begrunnelsen for en slik utforming. Avtaler med og oppgaver for ikke-statlige aktører, mellomstatlige organisasjoner, bedrifter eller enkeltpersoner kan være formålstjenlige for å gjennomføre mandatet og dermed framstår det som skjevt at disse ikke er nevnt. Oppdrag for myndighetene bør ikke stå i en særstilling og av hensyn til uavhengigheten bør det presiseres at avtaler om utførelse av oppgaver kan inngås fritt.

Med vennlig hilsen



Bjørn Engesland  
generalsekretær



Ole B. Lilleås  
seniorrådgiver

---

<sup>1</sup> Vi er uenige synet på sivilsamfunnsrapportering som implisitt kommer til uttrykk på s. 41.