

Til Det Kongelige Utenriksdepartementet

Postboks 8114 Dep

0032 Oslo

Oslo 19.09.13

Deres ref 11/0357vår ref BeS

Høring om endring av nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Vi viser til høringsbrev datert 24.06.13, og avgir med dette Human-Etisk Forbunds høringssvar.

Vi er glade for at det omsider ser ut til å skje en utvikling i denne saken, etter at Norge ti år etter etableringen av nasjonal institusjon (NI) lagt til Senter for menneskerettigheter, i 2011 ble nedgradert fra A- til B-status.

Etter vår mening er det helt avgjørende å ha ambisjoner om å gjenetablere en vital og handlekraftig ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter med A-status, og med tilstrekkelig ressurser til å være en viktig aktør i det norske samfunnet. Norge bør med sine forutsetninger ha intensjoner om å «være best i klassen» og bidra til å heve menneskerettighetenes betydning og forpliktende karakter internasjonalt.

Ikke minst fordi Stortinget i neste periode ligger an til å ta sentrale menneskerettigheter eksplisitt inn i Grunnloven, vil det samsvare dårlig med status som «B-nasjon» eller en underfinansiert minimumsløsning. Derfor er vi glade for ambisjonsnivået utredningen legger opp til når det gjelder mandat, uavhengighet og lovfesting. Når det gjelder tilknytning, organisering og ressursbehov gjenstår det etter vår mening en del arbeid.

Human-Etisk Forbund deler analysen av at det er mye bra i dagens Norge– med ombud og lovfesting, men samtidig er menneskerettsarbeidet fragmentert og har for lite kontakt med og gjennomslag i forhold til praktisk politikk. Dette gjelder også i stor grad holdningen til å ratifisere tilleggsprotokoller til konvensjoner og dermed følge opp utviklingen i statens menneskerettslige forpliktelser.

Da Menneskerettsloven ble vedtatt og trådte i kraft, la man presumsjonsprinsippet til grunn og gjennomførte ikke noe grunnlagsarbeid for å sikre overensstemmelse mellom eksisterende norsk lov og menneskerettighetene. Når det gjelder utvikling av nye lover, har man også i liten grad praktisert en føre var –holdning, men snarere overlatt til domstol og FN og EMD å drive etterkontroll, i stedet for å ta ansvaret i forkant. Dette er en oppgave en ny NI bør være sterkere engasjert i og dermed være sikret ressurser til å ivareta.

Vi gir vår tilslutning til forslagene om å gi ny NI et bredt mandat i tråd med Pariser-prinsippene, og å lovfeste dette. Jmf s 2 i høringsnotatet.

Organisering

Vi ser det som en svakhet at høringsnotatet i så liten grad har tegnet ut de ulike mulige modellene i klartekst. Særlig mener vi det gjenstår en del på å tegne ut en kommisjonsmodell som de fleste menneskerettsmiljøene anbefaler. Det gjør det vanskelig å vurdere de ulike løsningenes sterke og svake sider i forhold til de ulike deler av mandatet. Å tenke i retning av å opprette et nytt ombud, mener vi derimot har lite for seg i og med at vi her allerede har ordninger og strukturer på plass. Heller ikke å legge ny NI til et eksisterende ombud som for eksempel Sivilombudsmannen, mener vi er noen vei å gå. Det er vanskelig å se at pådriverrollen og det å utvikle en klar profil og tyngde, vil være mulig gjennom å legge NI til et ombud med en begrenset oppgave i å etterprøve forvaltningens disposisjoner.

Det er viktig at ny NI får mandat til å ivareta en koordinerende rolle i forhold til de ulike «fagombudene». Det sentrale her er å sikre en funksjonell arbeids- og ansvarsfordeling og en sammenhengende og konsistent menneskerettsinnsats, som motvirker den fragmentering vi ser i dag. Det er også en verdi i seg selv å ha et faglig sterkt miljø og arenaer der ulike rettigheter og konvensjoner ses i sammenheng. Det som klarest taler for at NI skal ha en slik koordinerende funksjon, er det faktum at dette er en institusjon som nettopp skal nyskapes.

Uansett ser vi at ny NI må ha en tydelig profil og rolle og bred kompetanse som matcher det brede mandatet. Det kan ivaretas gjennom en kommisjonsmodell med flere jevnbyrdige kommisjonærer.

Vi merker oss at mange av aktørene på feltet i tråd med Sveaas-utvalget anbefaler en kommisjonsmodell. Human-Etisk Forbund kan langt på vei slutte seg til synspunktene fra Den norske Helsingforskomiteen, gjengitt på s 14 i utredningen:

”Helsingforskomiteen tar til orde for at Stortinget ved lov og grunnlovsbestemmelse bør etablere en menneskerettskommisjon 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, slik at den blir akkreditert med A-status av ICC. Kommisjonen bør ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne delta i sentrale internasjonale menneskerettighetsfora og nettverk av nasjonale institusjoner. Nasjonal institusjon må få et tilstrekkelig budsjett og ha tilstrekkelig med menneskelige og faglige ressurser til å ivareta fullt ut de oppgavene Paris-prinsippene definerer. Norges nasjonale institusjon bør representere en god modell for andre land som ser hen til hvordan Norge beskytter menneskerettighetene på hjemmebane. Det pekes på at nasjonal institusjon skal være uavhengig av sivilt samfunn, og det er derfor ikke naturlig at ikke-statlige organisasjoner er en del av institusjonen. Imidlertid må nasjonal institusjon ha et nært og samarbeidende forhold til sivilsamfunnet. Videre mener Den norske Helsingforskomite at kommisjonen må være lett tilgjengelig og at den må ha en lav terskel for personer som mener å oppleve brudd på eller problemer knyttet til sine menneskerettigheter. Den norske Helsingforskomiteen advarer mot en løsning som innebærer at nasjonal institusjon fortsetter å være ved SMR eller Sivilombudsmannen som alternativ til å opprette noe nytt. Å fungere som nasjonal institusjon er en krevende og omfattende oppgave som vanskeliggjør å legge oppgaven til en eksisterende funksjon med andre oppgaver. Det er avgjørende at institusjonen utvikler sin egen identitet og sin egen institusjonelle stemme.”

På den annen side ser vi det som utfordrende med hvilke felt som blir dekket av en egen kommisjonær i forhold til de som ikke blir det. Og kanskje vil det også være en svakhet at NI ikke

framstår med en klar og profilert leder med et helhetlig ansvar? Her er det uansett viktig med en bred forståelse av minoriteter – ikke bare å ivareta de nasjonale.

Som Njål Høstmælingen gjør i gjennomgangen, vil vi også peke på Bioteknologinemnda(BION) som et eksempel på en spennende måte å organisere en viktig funksjon som menneskerettsovervåking og pådriver på. BION er spesielt gode på å bringe ulike miljøer sammen og å få til debatt rundt viktige etiske temaer utover nemnda selv.

Ressursbehov

Det er viktig å signalisere at en nyetablering som skal ivareta et bredt mandat på alvor, krever flere ressurser enn dagens NI opererer med. Særlig hvis man ikke skal samlokaliseres med et fagmiljø man kan trekke på. Til sammenligning ser vi i gjennomgangen at budsjettene i Danmark og Finland ligger langt høyere.

Tilknytning

Vi finner det ikke naturlig at ny NI skal være knyttet opp mot Utenriksdepartementet, all den tid NI primært skal befatte seg med interne forhold. Vi er klar over at det er UD som koordinerer arbeidet med Norges menneskerettsrapportering, og at dette kunne tale for en slik tilknytning. Likevel mener vi det viktigste er å sikre uavhengighet både i forhold til politisk miljø og forvaltning, og å ivareta et helhetlig ansvar overfor både de ulike delene av forvaltningen og politisk miljø. Dette taler mot å være knyttet til et spesifikt departement.

Vi ser styrker og svakheter med å knytte NI opp mot henholdsvis forvaltningen og Stortinget. Mens forvaltningen ivaretar kontinuitet og upartiskhet i forhold til politiske strømninger, kan det å ansvarliggjøre Stortinget mer når det gjelder Norges menneskerettsstatus, være en god ting. Det vil også sikre en mulig bevisstgjøring og et visst påtrykk fra Stortinget og opposisjonens side overfor en regjering som ikke er ambisiøs nok.

Ved nyetableringen er det viktig å styrke rådgivning overfor politisk miljø, departementer og regjering. I dag kan det synes som om særlig regjeringen har en tendens til å lytte mer til Regjeringsadvokaten enn NI og Senter for menneskerettigheter.

Vi lander på å anbefale en tilknytning til Stortinget. Uansett tilknytning, bør det innføres en årlig rapportering fra NI til Stortinget i en eller annen form for å sikre kontakt og bevissthet omkring Norges menneskerettsforpliktelser. Akkurat som det er en etablert praksis med en utenrikspolitisk gjennomgang.

Om individuell klageadgang

Human-Etisk Forbund anbefaler staten som part å undertegne de aktuelle tilleggsprotokoller som pålegger å opprette individuelle klageordninger. Ikke minst gjelder dette Barnekonvensjonen. Forutsatt at slike klageinstanser er på plass, og at de eksisterende sikres gode arbeidsforhold, ser vi det som mindre aktuelt at en ny nasjonal institusjon skal ivareta en slik funksjon.

Med vennlig hilsen

For Human-Etisk Forbund

Bente Sandvig, fagsjef