



Utenriksdepartementet

post@mfa.no

mfu@mfa.no

Vår ref. #/250483

Deres ref. 11/01357

Oslo, 24. september 2013

Høringsuttalelse om vurdering av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Det vises til Utenriksdepartementets høringsbrev datert 29.6.2013 om vurdering av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for å styrke kunnskap og samfunnsstrukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge, og overvåker brudd på barnerettighetene med spesielt fokus på sårbare grupper barn.

Redd Barna har med interesse lest departementets vurdering av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Vi har kommentarer og innspill om følgende punkter, som særlig knytter seg til barns interesser:

- NIs nye organisasjonsform
- Lovmessige forankringer av NIs sentrale oppgaver og behandling av klager i enkeltsaker
- Ressursbehov holdt opp mot lovfestede oppgaver

Redd Barna tar i sitt høringssvar utgangspunkt i FNs barnekomités generelle kommentar nr. 2 (2002) om rollen til uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i arbeidet for å fremme og beskytte barnets rettigheter.¹ FNs barnekonvensjon artikkel 4 pålegger partene å "treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon". Barnekomiteen mener at uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner er en viktig mekanisme for å fremme og sikre gjennomføringen av barnekonvensjonen, og at oppretting av slike organer faller innenfor det partene forpliktet seg til da de ratifiserte konvensjonen.

NIs nye organisasjonsform

I kapittel 10.3 drøfter departementet muligheten for å legge NI-funksjonen til et offentlig organ som opprettes for dette formål. Det påpekes at NI-oppgaven kan legges til et nytt organ under Stortinget

¹ General Comment No. 2 (2002) *The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*. CRG/GC/2002/2.



og ulike sider ved dette drøftes, uten at departement konkluderer eller utformer konkrete forslag for en slik løsning. Denne organisasjonsformen har klare fordeler, som også blir nevnt av Utenriksdepartementet i høringsnotatet. For eksempel en tydelig rolle som selvstendig overvåker av regjeringens menneskerettighetspolitikk og en tydelig oppfølging av FNs generalsekretærs anbefaling om å styrke båndene mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen. I tillegg har løsningen støtte blant de fleste andre menneskerettighetsaktører og sterk støtte hos sivilt samfunn. Denne løsningen sikrer størst mulig autoritet, legitimitet og gjennomslagskraft for en ny NI.

Det som Utenriksdepartementet imidlertid konkret foreslår, er et nytt uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt (Utenriks)departementet, under forutsetning av at organet skal være uavhengig. Dette mener Utenriksdepartementet de kan garantere så lenge NIs uavhengighet lovfestes. Denne uavhengigheten blir sammenlignet med blant annet barneombudets uavhengighet. Redd Barna vil likevel framheve FNs Barnekomités avsluttende merknader til Norges tredje rapport (2005) med en klar anbefaling i merknad 11 om å forsterke ombudets selvstendighet og uavhengighet. I følge komiteen møter ombudet klare begrensninger i sin aktivitet på grunn av at Barneombudet formelt ligger under Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, selv om uavhengigheten er lovfestet. Redd Barna er derfor ikke overbevist om at denne løsningen «fullt ut» er i samsvar med Paris-prinsippenes krav om uavhengighet som departementet mener.

I FNs barnekomités generelle kommentar nr. 2 kommer det fram at nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner må ha rett til å rapportere direkte og på uavhengig og separat basis om status for barns rettigheter til allmennheten og til folkevalgte organer. Partene må i den sammenheng sørge for at det hvert år blir arrangert en debatt i deres respektive nasjonalforsamlinger, slik at parlamentarikerne kan få anledning til å drøfte menneskerettighetsinstitusjonenes arbeid for barns rettigheter og statens oppfølging av konvensjonen.²

Redd Barna lurer derfor på hvorfor ikke organisatorisk tilknytning direkte til Stortinget er foreslått som en, alternativ løsning når de fleste mener at dette faktisk er det beste alternativet og heller ikke departementet stiller seg negativt ovenfor denne løsningen. Vi fikk opplyst fra Utenriksdepartementet at tilknytning til Stortinget fremdeles var et reelt, og fortsatt åpent alternativ, men at Stortinget selv må fremme et forslag eller be om en utredning av dette alternativet, noe som forutsetter et Dok. 8 vedtak i Stortinget. Vi er også kjent med at det ikke er prosedyrer for departementene å initiere konsultasjon med Stortinget, og at regjeringen derfor ikke kan fremme et slikt forslag av respekt for Stortingets autonomi.

Redd Barna mener at den beste løsningen for en organisering av en ny Nasjonal Institusjon er at det er underlagt Stortinget og at det burde bli foreslått som et alternativ. Vi anbefaler derfor at Stortinget fremmer forslag eller ber om utredning av dette alternativet.

Lovmessige forankringer av NIs sentrale oppgaver og behandling av klager i enkeltsaker

Redd Barna støtter departementets forslag om at ny NI får et bredt mandat og at de sentrale oppgavene som skal ligge til den nasjonale institusjonen, lovfestes. De sentrale oppgavene ivaretar etter vår mening de viktigste virkeområder og er i tråd med kravene fra FN.

Departementet har videre konkludert med at en ny institusjon ikke bør ha kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. Departementet mener at de eksisterende ombudene, Sivilombudsmannen (SOM) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), bør kunne ivareta individklager knyttet

² General Comment No. 2 (2002) *The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*. CRG/GC/2002/2, para 18.



til menneskerettighetene og i prinsippet kunne fange opp de fleste menneskerettighetsbrudd. Redd Barna er i utgangspunkt enig i departementets konklusjon at de eksisterende ordninger bør kunne fange opp det meste, og at en ny institusjon ikke bør ha kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. Vi vil likevel framheve at de fleste menneskerettighetsbrudd ovenfor barn ikke blir fanget opp av de eksisterende ordninger. LDO har ikke barnekonvensjonen som mandat, SOM er ikke tilrettelagt for barn, og Barneombudet har ikke vedtakskompetanse i enkeltsaker.

Barnekomiteen sier i sin generelle kommentar nr. 2 at både voksne og barn trenger uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner som beskytter deres menneskerettigheter, men at det er flere grunner til at barns menneskerettigheter bør vies spesiell oppmerksomhet, herunder at barn støter på betydelige problemer når de prøver å bruke rettssystemet for å beskytte sine rettigheter og/eller for å få oppreisning for brudd på deres rettigheter. I tillegg er barns tilgang til organisasjoner som kan beskytte deres rettigheter stort sett begrenset.³ Barnekomiteen mener at nasjonale institusjoner helst bør ha en egen seksjon eller kommisjonær for barn og unge.

Redd Barna mener at den nye NIs lovfestede veiledningsplikt dermed særlig utgjør et forsterket ansvar i forhold til individuell veiledning for barn og unge, og må følges opp på en meningsfull måte. Vi vil i denne sammenheng også vise til Redd Barnas høringsuttalelse om vurdering av utredning om valgfri protokoll til FNs barnekonvensjon om en klagemekanisme, hvor vi mener at staten må utvikle sine nasjonale ordninger for overprøving av barns rettigheter, og se nærmere på barns adgang til nasjonale klageinstanser.⁴

Ressursbehov holdt opp mot lovfestede oppgaver

Kapittel 12 i høringsdokumentet gir en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av den foreslåtte løsningen for en ny NI. I følge Utenriksdepartementet er den foreslåtte organisasjonsformen mulig å gjennomføre innenfor gjeldende budsjettamme.

Redd Barna er svært skeptisk til Utenriksdepartementets vurdering om at dagens budsjettamme er tilstrekkelig for en ny NI, sett i sammenheng med det brede mandatet og de lovpålagte oppgavene den får. Denne påstand fremstår som lite troverdig gitt erfaringene med dagens NI og de begrensede ressurser som er tilgjengelig (6,3 millioner i 2013). Rapporten underbygger heller ikke påstanden. Det gis ingen reell gjennomgang og diskusjon av hvordan de lovfestede oppgavene skal ivaretas, herunder hvilken kapasitet og ressurser som anses som et nødvendig minimum for en forsvarlig utøvelse av mandatet. Det gjør det vanskelig for oss å kunne vurdere og gi en kommentar på hva som bør være realistiske forventinger til en ny NI.

NI har selv utarbeidet et budsjettgrunnlag og mener at et budsjettnivå på linje med Barneombudet (NOK 13,6 millioner i 2013) bør være et minimumsnivå for en ny NI. Utenriksdepartementets konsulentgruppe, som evaluerte SMR-NI i 2010, har foreslått en økning til 25 millioner årlig for å ha et robust sekretariat og stabil finansiering.

Barnekomiteen erkjenner i generell kommentar nr. 2 at spørsmålet om ressurser er et svært sensitivt spørsmål, og at partene har et varierende nivå av økonomiske ressurser til rådighet. Komiteen mener likevel at det er partenes plikt å sørge for fornuftig finansiering av driften av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, i henhold til barnekonvensjonen artikkel 4.⁵ Mandatet og

³ General Comment No. 2 (2002) *The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*. CRG/GC/2002/2, para 5.

⁴ http://www.regjeringen.no/pages/38373538/svar_protokoll_reddbarna.pdf

⁵ General Comment No. 2 (2002) *The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*. CRG/GC/2002/2, para 11.



fullmaktene til en ny NI er verdiløse, og utøvelsen av deres myndighet svært begrenset, dersom de ikke har midler til å forvalte sine fullmakter på en effektiv måte.

Redd Barna ber derfor om en ny gjennomgang og diskusjon av de økonomiske konsekvenser, særlig om hvilken kapasitet og ressurser som anses som et nødvendig minimum for en forsvarlig utøvelse av de lovfestede oppgavene.

Sammendrag

- Redd Barna mener at den beste organisasjonsformen for en ny NI er å være tilknyttet Stortinget, og at det burde vært foreslått som et alternativ. Vi anbefaler derfor at Stortinget fremmer forslag eller ber om utredning av dette alternativet.
- Redd Barna støtter forslaget om at den nye NIs sentrale oppgaver skal lovfestes.
- På grunn av at de fleste menneskerettighetsbrudd ovenfor barn ikke blir fanget opp av de eksisterende ordninger, mener Redd Barna at den nye NIs lovfestede veiledningsplikt særlig utgjør et forsterket ansvar i forhold til individuell veiledning for barn og unge, og må følges opp på en meningsfull måte.
- Redd Barna ber om en ny gjennomgang og diskusjon av de økonomiske konsekvensene, særlig om hvilken kapasitet og ressurser som anses som et nødvendig minimum for en forsvarlig utøvelse av de lovfestede oppgavene.

Med vennlig hilsen
Redd Barna

Janne Olise Raanes
Leder Norgesprogram

Sanne Hofman
Rettighetsrådgiver