



Dokument 16

(2014–2015)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks
om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

**Rapport fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks
om nasjonal institusjon for menneskerettigheter**

Innhold

	Side		Side
1. Innledning og bakgrunn	5	2.3.3 Informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger (lovforslaget § 3 bokstav c) .	20
1.1 Arbeidsgruppens arbeid	5	2.3.4 Fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav d)	21
1.2 Nærmere om utgangspunktet for arbeidsgruppens arbeid – de internasjonale prinsipper for nasjonale institusjoners status (Paris-prinsippene)	6	2.3.5 Legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav e)	22
1.3 Tidligere utredninger og høringer	8	2.3.6 Delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav f) ..	24
1.4 Nasjonale institusjoner i andre nordiske land	9	2.4 Organisasjonsmodell	24
1.4.1 Innledning	9	2.4.1 Krav til mangfold og faglig kompetanse ..	24
1.4.2 Danmark	9	2.4.2 Særlig om urfolks- og minoritetsrettigheter	25
1.4.3 Sverige	10	2.4.3 Institusjonens leder (lovforslaget § 4) ..	25
1.4.4 Finland	10	2.4.4 Personalet (lovforslaget § 5)	28
1.4.5 Island	10	2.4.5 Rådgivende utvalg (lovforslaget § 6) ...	29
1.5 Dagens ordning med Senteret for menneskerettigheter som nasjonal institusjon for menneskerettigheter (SMR-NI)	10	2.5 Rett til å få opplysninger og bistand (lovforslaget § 7)	30
1.6 Stortingets rolle og ansvar for å etablere en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter	11	2.6 Årlig melding (lovforslaget § 8)	31
1.7 Gjennomføring av menneskerettighetene i Norge	12	2.7 Institusjonens forhold til lovgivningen i forvaltningen (lovforslaget §§ 9 og 10) ..	32
1.7.1 Generelt	12	3. Økonomiske og administrative konsekvenser	34
1.7.2 Særlig om ombudenes rolle	13	3.1 Etablering av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter og samlokalisering med Sivilombudsmannen	34
1.7.3 Det sivile samfunn	15	3.2 Avviklingen av dagens nasjonale institusjon for menneskerettigheter ved Senteret for menneskerettigheter ..	35
2. Lovforslaget	15	4. Ikrafttredelse	35
2.1 Institusjonens mandat (lovforslaget §§ 1 og 2)	15	5. Forslag til lov og instruks	35
2.2 Institusjonens arbeidsoppgaver	16		
2.3 Nærmere om institusjonens arbeidsoppgaver	18		
2.3.1 Overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder å legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles (lovforslaget § 3 bokstav a) ..	18		
2.3.2 Gi råd til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføring av menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav b)	19		



Dokument nr. 16

(2014–2015)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks
om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Rapport fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Til Stortinget

1. Innledning og bakgrunn

1.1 Arbeidsgruppens arbeid

Den 19. juni 2014 vedtok Stortinget å opprette «en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter fra 1. januar 2015, organisatorisk underlagt Stortinget, og som forutsettes å oppfylle de internasjonale prinsipper for nasjonale institusjoners status (de såkalte «Paris-prinsippene»)). Stortingets presidentskap ble bedt om å utarbeide forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Det ble på denne bakgrunn besluttet å engasjere en utreder og nedsette en arbeidsgruppe (heretter benevnt «arbeidsgruppen») for å utrede og legge frem for presidentskapet forslag til utkast til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Arbeidsgruppen har bestått av assisterende direktør Brit Brenno, spesialrådgiver Ingrid Sand og spesialrådgiver (utreder) Chirsti Erichsen Hurlen, alle fra konstitusjonell avdeling, Stortinget.

I forbindelse med utredningen har arbeidsgruppen i perioden 1. september til 21. november 2014 hatt fem møter med en referansegruppe, som har bidratt med faglige innspill i prosessen. Referansegruppen har bestått av lovrådgiver Tonje Rønneberg Ruud (Lovavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet), seniorrådgiver Monica Furnes (Seksjon for menneskerettigheter og demokrati, Utenriksdepartementet), seniorrådgiver Cecilie Haare (Same- og

minoritetspolitisk avdeling, Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og seniorrådgiver Ingvild Lovise Bartels (Sivilombudsmannen).

Arbeidsgruppen har videre hatt separate møter med Sametinget, någjeldende Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Det overordnede utgangspunktet for arbeidsgruppens utredning har vært innstillingen til Stortinget fra Stortingets presidentskap (Innst. 240 S (2013–2014)¹) og Paris-prinsippenes krav til nasjonale institusjoner. Som anvist i innstillingen har utredningen videre bygget på de vurderinger og hensyn som fremgår både av Dokument 8:32 S (2013–2014) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Olemic Thommessen², de fremsatte innspill til den åpne høringen presidentskapet arrangerte i Stortinget 29. april 2014 i forbindelse med behandlingen av representantforslaget, og den etterfølgende behandling i Stortinget 19. juni 2014. Arbeidsgruppen har videre gått grundig igjennom Utenriksdepartementets «Høringsdokument om vurdering av endring av nasjonal institusjon for menneskerettigheter³» sendt på høring 24. juni 2013, og høringsinstansenes innspill til dette, så langt det har latt seg forene med Stortingets vedtak 19. juni 2014. Det er også sett hen til andre nordiske lands lovgivning om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

1. Presidentskapets innstilling: <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/Inns-201314-240.pdf>.

2. Representantforslaget: <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Representantforslag/2013-2014/dok8-201314-032.pdf>.

3. Utenriksdepartementets høringsnotat: Høringsdokument om vurdering av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter datert 24. juni 2013, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2013/horingsdokument-om-vurdering-av-endringer/hoeringsnotat.html?id=731940>.

I denne utredningen foreslås bestemmelser i lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

1.2 Nærmere om utgangspunktet for arbeidsgruppens arbeid – de internasjonale prinsipper for nasjonale institusjoners status (Paris-prinsippene)

Arbeidsgruppen har fått i oppdrag å utrede og komme med forslag til utkast til lov og instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Det følger av Stortingets beslutning at lovforslaget forutsettes å oppfylle kriteriene i henhold til Paris-prinsippene.

Arbeidsgruppen finner det ikke hensiktsmessig å gi en nærmere definisjon av begrepet «menneskerettigheter», da en definisjon av begrepet i denne sammenheng ikke vil kunne bli fullt ut dekkende. Som et utgangspunkt kan det vises til at menneskerettighetene utgjør de grunnleggende rettigheter og friheter som individene har overfor statens myndigheter, og som følger av internasjonale overenskomster og praksis⁴.

Ideen om å etablere nasjonale institusjoner oppsto allerede etter andre verdenskrig. FNs generalforsamling har siden 1946 anbefalt statene å ha et organ for å beskytte de internasjonale menneskerettighetene. I 1978 arrangerte FNs menneskerettighetskomisjon et seminar som resulterte i et utkast til retningslinjer for struktur og funksjon for slike institusjoner. Men først i 1991, etter at en gruppe nasjonale institusjoner møttes i Paris for å diskutere hvordan de nasjonale institusjonene kunne arbeide for å styrke og beskytte menneskerettighetene, ble prinsippene for nasjonale institusjoners status endelig utarbeidet. Paris-prinsippene fikk tilslutning av FNs generalforsamling i 1993 (resolusjon 48/134-1993⁵).

Paris-prinsippene er ikke folkerettslig bindende, og de definerer heller ikke én spesifikk organisasjonsmodell, men de legger visse rammer (anbefalinger) for virksomheten som nasjonal menneskerettighetsinstitusjon, hvor det spesielt er lagt vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter. Paris-prinsippene i originaltekst og oversatt versjon er vedlagt denne rapporten som vedlegg 1.

Som det fremgår av vedlegget, er Paris-prinsippene delt inn i fire hovedpunkter: «Competence and responsibilities», «Composition and guarantees of independence and pluralism», «Methods of operation» og «Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional compe-

tence». For å lette lesingen og henvisningene i rapporten har arbeidsgruppen delt inn disse hovedpunktene i bokstavene «A. Myndighet og ansvarsområder», «B. Sammensetning og krav til uavhengighet og mangfold», «C. Arbeidsmetoder» og «D. Ytterligere prinsipper vedrørende status for kommisjoner med kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker». Det er denne bokstavinnordningen det heretter vil bli vist til i rapporten, selv om bokstavene ikke fremgår direkte av Paris-prinsippene⁶.

Nasjonale institusjoner for menneskerettigheter er i henhold til Paris-prinsippene offentlig oppnevnte, uavhengige organer som har som hovedformål å fremme og beskytte menneskerettighetene. De skal blant annet bistå myndighetene, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker med rådgivning, utredning og informasjon knyttet til saksfelt eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter.

En viktig milepel for de nasjonale institusjonene var verdenskonferansen om menneskerettigheter som ble arrangert i Wien i 1993. I Wien-erklæringen ble statene blant annet oppmuntret til å etablere og styrke de nasjonale institusjonene, og i den forbindelse ta hensyn til Paris-prinsippene. FNs generalforsamling ga sin tilslutning til Wien-erklæringen samme år (resolusjon 48/141-1993⁷). Siden har anbefalingen til statene om å ha nasjonale institusjoner blitt bekreftet av FNs generalforsamling og andre FN-organer i en rekke resolusjoner og vedtak⁸.

På en internasjonal konferanse for nasjonale institusjoner i Tunis i 1993 ble det besluttet å opprette en egen komité, «The International Coordinating Committee of Global Network of National Institutions for the Promotion og Protection of Human Rights» («ICC»).

Det fremgår av ICCs statutter⁹ at komiteen er en internasjonal sammenslutning av nasjonale institusjoner som skal fremme og styrke etableringen av de nasjonale institusjonene i samsvar med Paris-prinsippene og samordne deres aktiviteter. ICC er etablert som en «non-profit» forening under sveitsisk rett. ICC er uavhengig av FN-systemet, men beskyttes og understøttes av FNs høykommissær for menneskerettigheter i Genève («OHCHR»). Blant annet fungerer FNs høykommissær for menneskerettigheter som

⁴ Se Njål Høstmælingen, Internasjonale menneskerettigheter, 2. utg., 2012, side 33 flg.

⁵ Link til resolusjon 48/134-1993: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>.

⁶ Link til Paris-prinsippene i originalversjon: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICC/Accreditation/Pages/default.aspx>.

⁷ Link til resolusjon 48/141-1993: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r141.htm>.

⁸ En oversikt over relevante FN-resolusjoner som støtter opp under de nasjonale institusjonene ligger blant annet på hjemmesiden til FNs høykommissær: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20Statute%20as%20amended%20at%20ICC%2025.pdf>.

⁹ Link til ICCs statutter: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20Statute%20as%20amended%20at%20ICC%2025.pdf>.

sekretariat for ICC, og ICC har en representant fra sitt personale ved FNs kontor i Genève. Det følger videre av statuttene at generelle møter i ICC, møter i ICCs styre og møter i ICCs underkomité i forbindelse med akkreditering, samt internasjonale konferanser i ICC, skal holdes i samarbeid med kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter.

Generalforsamlingen har det overordnede ansvar for nettverkets aktiviteter. For øvrig ledes komiteen av et styre («Bureau») og en styreleder («Chairperson»). Styret består igjen av 16 enkeltpersoner, inkludert styrelederen og en sekretær. De 16 enkeltpersonene representerer stemmeberettigede medlemmer (dvs. nasjonale institusjoner med A-status, jf. nærmere nedenfor) fra alle regionene i ICC; Afrika, Amerika, Asia og Europa. Styrelederen og sekretæren blir valgt på generalforsamlingen etter en geografisk rotasjonsordning, for en ikke fornybar periode på tre år.

ICC er altså et globalt nettverk av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. ICC har også etablert regionale nettverk i alle de fire regionene for å representere og støtte de nasjonale institusjonene på regionalt nivå. De regionale nettverkene er blant annet ansvarlig for å nominere medlemmer til ICCs styre.

De nasjonale institusjonene kan søke ICC om anerkjennelse for at de oppfyller Paris-prinsippene ved å søke om akkreditering i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. Til å bistå med dette arbeidet har ICC etablert en egen underkomité, «The Sub-committee on Accreditation («SCA»), som har som hovedoppgave å vurdere i hvilken grad de nasjonale institusjonene oppfyller Paris-prinsippenes krav. SCA er sammensatt av representanter fra en stemmeberettiget nasjonal institusjon fra hver av de fire regionale nettverkene. Medlemmene av SCA blir oppnevnt av de regionale nettverkene for en fornybar periode på tre år. FNs høykommissær deltar også i arbeidet til SCA som en permanent observatør.

SCA har utarbeidet retningslinjer, såkalte «General Observations», som presiserer og utfyller SCAs tolkning av Paris-prinsippene. SCAs «General Observations» ble sist revidert i mai 2013 og godkjent av ICC på akkrediteringsmøtet 6.–7. mai 2013¹⁰. Ved den siste revisjonen ble retningslinjene delt inn i tre hovedkategorier:

1. Paris-prinsippenes grunnleggende krav («Essential requirements of the Paris Principles»),

2. Praksis som direkte fremmer Paris-prinsippenes etterlevelse («Practices that directly promote Principles compliance»), og
3. Prosessuelle spørsmål («Procedural issues»).

Det fremgår uttrykkelig av retningslinjene at de er ment å gi veiledning til de nasjonale institusjonene både i forbindelse med akkrediteringen og i forbindelse med gjennomføringen av Paris-prinsippene. SCA benytter også retningslinjene aktivt i forbindelse med akkrediteringsarbeidet. Det fremgår av SCAs hjemmeside på Internett at akkrediteringssystemet har utviklet seg og blitt styrket de siste årene, i overensstemmelse med prinsippene om åpenhet, fasthet og uavhengighet¹¹. Praksis i forbindelse med akkrediteringen kan tyde på at SCA legger til grunn en dynamisk fortolkning av Paris-prinsippene, i retning av å styrke de nasjonale institusjonenes status. Prinsippene utvikles på denne måten gjennom akkrediteringsprosessen.

SCA møtes to ganger i året og avgir i den forbindelse en kortfattet uttalelse om hver enkelt institusjon under akkreditering, idet alle nasjonale institusjoner er gjenstand for ny vurdering hvert femte år for å sikre stadig opprettholdelse av akkrediteringsstatusen. Ved akkrediteringen benytter SCA tre klassifiseringer: A-, B- eller C-status, avhengig av full, delvis eller ikke oppfyllelse av Paris-prinsippene (A: «Compliance with the Paris Principles», B: «Not fully in compliance with the Paris Principles» og C: «Non-compliance with the Paris Principles»).

I ICCs oversikt fra 23. mai 2014 er det opplyst at 106 FN-medlemsstater har opprettet og fått akkreditert nasjonale institusjoner for menneskerettigheter per mai 2014, hvorav 71 nasjonale institusjoner er gitt A-status, 25 nasjonale institusjoner er gitt B-status og 10 nasjonale institusjoner anses ikke å oppfylle Paris-prinsippene (C-status).¹²

Utviklingen har gått i retning av å gi de nasjonale institusjonene en stadig større betydning internasjonalt, og særlig i det multilaterale menneskerettighetsarbeidet. Som det fremgår ovenfor, er «A-status» et internasjonalt anerkjent kvalitetsstempel som gis til nasjonale institusjoner som vurderes å oppfylle Paris-prinsippene fullt ut. Denne statusen gir den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter en rekke viktige rettigheter, herunder stemmerett i ICC både på globalt og regional nivå, møte- og talerett i FNs menneskerettighetsråd, og normalt møte- og

¹⁰. Nærmere informasjon om fremgangsmåten ved internasjonal akkreditering av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter ligger her: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf>

¹¹. Link til SCAs internettside: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>

¹². Det siste møtet i SCA var 27.–31. oktober 2014. SCAs anbefalinger om akkreditering og re-akkreditering etter dette møtet var ikke publisert ved avgivelsen av arbeidsgruppens rapport. Når resultatet er klart vil det fremgå her: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>.

talerett i en rekke andre FN-mekanismer. En nærmere gjennomgang av fremveksten av de nasjonale institusjonene og deres betydning er gitt i Utenriksdepartementets høringsnotat i punkt 3.3¹³.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), som er et fler- og tverrfaglig senter ved Universitetet i Oslo (UiO), har inntil videre status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (SMR-NI) i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001¹⁴. Det overordnede mandatet for institusjonen er ifølge resolusjonen å «bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av menneskerettigheter i Norge».

I april 2006 ble den norske nasjonale institusjonen ved Senteret for menneskerettigheter tilkjent A-status. Etter en fornyet vurdering anbefalte imidlertid ICC den 5. november 2011 en nedgradering av Norges nasjonale institusjon til B-status på grunn av manglende oppfyllelse av Paris-prinsippene¹⁵. Dette innebar blant annet tapt talerett i FNs menneskerettighetsråd og tapt stemmerett i det internasjonale nettverket for nasjonale institusjoner.

Ett av målene med en reetablering av Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter er at institusjonen igjen skal være i full overensstemmelse med Paris-prinsippene og tilfredsstillende kravene til A-status.

1.3 Tidligere utredninger og høringer

I 2010 iverksatte Utenriksdepartementet i samarbeid med Senteret for menneskerettigheter en ekstern gjennomgang av senterets virksomhet som nasjonal institusjon. Gjennomgangen ble ledet av førsteamanuensis ved UiO Psykologisk Institutt og daværende medlem av FNs torturkomité Nora Sveaass. Konsulentgruppens sluttrapport «Protecting and promoting human rights in Norway – Review of the Norwegian Center for Human Rights in its capacity as Norway's National Human Rights» ble mottatt av Utenriksdepartementet i mars 2011¹⁶. I rapporten konkluderes

det med at tilknytningen til UiO har begrenset den nasjonale institusjonens mulighet til å ivareta rollen som overvåker av menneskerettighetsspørsmål i samsvar med Paris-prinsippene.

I juli 2011 ble Utenriksdepartementet informert om at UiO ønsket en avvikling av funksjonen som nasjonal institusjon, slik denne hadde vært ivarettatt av Senteret for menneskerettigheter. På denne bakgrunn, samt på bakgrunn av ICCs etterfølgende nedgradering til B-status, opprettet regjeringen i august 2012 en tverrdepartemental arbeidsgruppe, som fikk i oppgave å vurdere om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter burde endres sett i lys av anbefalingene av 5. november 2011 fra ICC, herunder om det burde etableres en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter med en annen organisasjonsform og struktur.

Det fremgikk av mandatet at arbeidsgruppens vurderinger skulle ta utgangspunkt i de krav som oppstilles i Paris-prinsippene. Videre skulle arbeidsgruppen se hen til funn i Sveass-rapporten. Mandatet presiserte videre at arbeidsgruppen skulle innhente synspunkter fra SMR-NI, innhente synspunkter fra ledelsen ved UiO, Sametinget og andre relevante instanser. Videre skulle arbeidsgruppen møte representanter fra det sivile samfunn for å motta deres synspunkter.

Arbeidsgruppens rapport, som ble avgitt 24. april 2013, var det sentrale grunnlaget for et høringsnotat fra Utenriksdepartementet som ble sendt på alminnelig høring 24. juni 2013, med frist til 17. september 2013¹⁷.

I høringsnotatet konkluderte Utenriksdepartementet med at det bør opprettes en ny uavhengig institusjon for menneskerettigheter i Norge. Utenriksdepartementet vurderte flere organisasjonsmodeller for den nye institusjonen, men konkluderte med at det burde opprettes et nytt uavhengig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Utenriksdepartementet, ledet av et styre og en direktør.

Over 30 instanser hadde merknader til høringsnotatets forslag til lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og tilhørende forskrift. Et stort flertall av de høringsuttalelsene som ble avgitt, etterlyste en stortingstilknytning for ny nasjonal institusjon, samt en bredere vurdering av ressursgrunnlaget. I flere av høringsuttalelsene ble det videre reist tvil om institusjonen, slik denne var foreslått organisert, ville få tilstrekkelig tyngde til å kunne oppfylle oppgavene i institusjonens brede mandat.

Den 4. mars 2014 fremmet stortingsrepresentant Olemic Thommessen et representantforslag (Dokument 8:32 S (2013–2014)) om å etablere en ny nasjo-

¹³. Se fotnote 3. Se også «The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process/The German Institute for Human Rights <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Page%20Documents/The%20Role%20of%20National%20Human%20Rights%20Institutions%20in%20the%20UN%20Treaty%20Body%20Process.pdf>.

¹⁴. <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/om/mandat-ved-kongelig-resolusjon.html>.

¹⁵. Link til ICCs vurdering av de nasjonale institusjonene for menneskerettigheter i 2011: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MAY%202011%20-%20FINAL%20%28with%20annexes%29.pdf> og <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA.%20Report%20November%202012%20%28English%29.pdf>

¹⁶. Link til Sveass-utvalgets rapport: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/rights_norway.pdf.

¹⁷. Se fotnote 3.

nal institusjon for menneskerettigheter organisatorisk underlagt Stortinget og knyttet til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)¹⁸.

I representantforslaget ble det fremhevet at det er behov for en aktiv og velfungerende nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge, som kan bidra til samordning, oversikt og systematisering på dette sammensatte området. Det ble videre fremhevet at Stortinget bærer et særlig ansvar for å bidra til ivaretagelse av menneskerettighetene i Norge ved å samtykke til ratifikasjon av Norges internasjonale forpliktelser og påse at den utøvende myndighet følger opp de forpliktelsene fellesskapet har overfor enkeltpersoner i Norge. Det ble ansett som en naturlig videreføring av Stortingets rolle og ansvar for menneskerettigheter at nasjonal institusjon for menneskerettigheter knyttes til Stortinget gjennom integrering med Sivilombudsmannen.

Styret i UiO vedtok 12. mars 2013 at SMR senest fra og med 30. juni 2014 ikke skal være nasjonal institusjon. Det ble vist til at sentrale prinsipper for universitetet som akademisk frihet og forskningsfrihet ikke lar seg forene med rollen som nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Fristen ble senere endret til 1. januar 2015, og senest til 1. juli 2015.

I forbindelse med behandlingen av representantforslaget arrangerte presidentskapet en åpen høring i Stortinget 29. april 2014. Følgende instanser deltok:

- Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen
- Familiestiftelsen
- Advokatforeningens Menneskerettighetsutvalg
- Den norske helsingforskomité
- Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
- Human-Etisk Forbund
- Menneskerettsalliansen
- Nasjonal institusjon, Norsk senter for menneskerettigheter
- Sametinget
- SON – Straffedes Organisasjon i Norge

I tillegg møtte førsteamanuensis Nora Sveaass.

I den etterfølgende innstillingen fra Stortingets presidentskap av 5. juni 2014 (Innst. 240 S (2013–2014)), ble det foreslått å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter fra 1. januar 2015, organisatorisk underlagt Stortinget¹⁹.

I innstillingen slutter presidentskapet seg til representantforslagets understrekning av Stortingets rolle og ansvar når det gjelder å bidra til å sikre oppfyllelse av menneskerettighetene i Norge, både ved å

samtykke til ratifikasjon av Norges internasjonale forpliktelser og ved å påse at den utøvende makt følger opp samfunnets forpliktelser overfor enkeltmennesker, minoriteter og utsatte grupper. Presidentskapet var videre enig i at Stortinget bør påta seg ansvaret for å etablere en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter, og gi den en særlig status ved organisatorisk plassering som et organ direkte under Stortinget. Presidentskapet mente imidlertid at det burde ses bort fra den foreslåtte tilknytningen til Sivilombudsmannen. Det ble blant annet vist til at det under den åpne høringen ble fremsatt en rekke innvendinger mot en slik løsning, og da særlig som følge av at rollen til nasjonal institusjon for menneskerettigheter vil ha en annen karakter enn Sivilombudsmannens, hvis hovedfunksjon er å behandle klagesaker. Presidentskapet fremhevet videre at det er av stor betydning for den nasjonale institusjonens legitimitet at det ikke skal kunne reises tvil om institusjonens selvstendighet og uavhengighet.

Presidentskapets innstilling ble behandlet i Stortinget 19. juni 2014. Stortinget vedtok å opprette institusjonen som et eget organ under Stortinget. I premissene for vedtaket fremgår det at institusjonen skal ha en samlokalisering med og administrativ tilknytning til Sivilombudsmannen.

1.4 Nasjonale institusjoner i andre nordiske land

1.4.1 Innledning

Under forutsetning av at det organet som får status som nasjonal institusjon oppfyller kravene oppstilt i Paris-prinsippene, står statene fritt til å velge en organisatorisk struktur for institusjonen som er best tilpasset landets politiske og geografiske forhold.

Utenriksdepartementets høringsnotat redegjør for nasjonale institusjoner for menneskerettigheter i andre nordiske land i kapittel 4 flg. Nedenfor følger en kort oppdatert redegjørelse for de lovendringer som er blitt gjort i de øvrige nordiske land i forbindelse med etablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

1.4.2 Danmark

Ved lov 18. juni 2012 nr. 553, som trådte i kraft den 1. januar 2013, ble «Institut for Menneskerettigheter – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution» reetablert som en selvstendig institusjon, slik at institusjonens stilling som Danmarks nasjonale menneskerettighetsinstitusjon ble styrket og tydeliggjort²⁰. Instituttet i Danmark er en uavhengig og selvstendig institusjon innenfor den offentlige forvaltning.

¹⁸. Se fotnote 2.

¹⁹. Se fotnote 1.

²⁰. Link til lov og forarbeider: <http://www.ft.dk/samling/2011/lovforslag/1154/index.htm>.

Institusjonen ledes av et styre, som etter en lovendring i juni 2013²¹ skal bestå av 14 medlemmer. Styret treffer avgjørelse i alle vesentlige spørsmål om instituttets faglige arbeidsområder, økonomi og forvaltning. Styret ansetter instituttets direktør og vedtar strategier for instituttets virksomhet. Institusjonen avgir en årlig rapport til Folketinget om instituttets virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Danmark.

Ved re-akkreditering i ICC i 2012 fikk instituttet fornyet sin A-status.

1.4.3 Sverige

Sverige har foreløpig ikke etablert noen nasjonal institusjon for menneskerettigheter. I SOU 2010:70 «Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetänkande från delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige»²² foreslås det å opprette en nasjonal institusjon i samsvar med Paris-prinsippene, ved at den nasjonale institusjonen innrettes som en kommisjon under Riksdagen.

Den 10. september 2014 avga «Arbetsmarknadsdepartementet» en rapport til den svenske regjeringen om «Ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter i Sverige». I denne rapporten er det ikke nevnt noe om opprettelsen av en nasjonal menneskerettighetsinstitusjon²³. Det er etter dette usikkert når forslaget om å opprette en egen nasjonal menneskerettighetsinstitusjon i Sverige vil bli behandlet.

1.4.4 Finland

Som nevnt i Utenriksdepartementets høringsnotat er den nasjonale institusjonen i Finland organisert som en paraplyorganisasjon bestående av et menneskerettighetssenter, en menneskerettighetsdelegasjon og riksdagens justieombudsmann, jf. lov 20. mai 2011 «Lag om ändring av lagen om riksdagens justieombudsmann (197/2002), som trådte i kraft 1. januar 2012»²⁴.

Formålet med den finske modellen er å skape en institusjonsstruktur hvor det trekkes veksler på de eksisterende menneskerettighetsaktørene, og hvor paraplyorganisasjonen som sådan skal oppfylle kravene til en nasjonal menneskerettighetsinstitusjon i samsvar med Paris-prinsippene.

Finland sendte inn søknad om akkreditering til ICC i juni i 2014. Søknaden er per 20. november 2014 ikke avgjort.

1.4.5 Island

Island har så langt ikke opprettet noen nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Handlingsplanen fra 2011, som det er nærmere redegjort for i Utenriksdepartementets høringsnotat på side 7, foreslår at Islands eksisterende menneskerettighetssenter (IHRC)²⁵ gis status som nasjonal institusjon. Handlingsplanen er foreløpig ikke behandlet av Alltinget. Etter Utenriksdepartementets høringsnotat har imidlertid det islandske utenriksdepartementet og innenriksdepartementet inngått en avtale med IHRC om at Paris-prinsippene skal være grunnlag for senterets arbeid. Avtalen er antatt å sikre sekretariatets uavhengighet²⁶.

1.5 Dagens ordning med Senteret for menneskerettigheter som nasjonal institusjon for menneskerettigheter (SMR-NI)

Ved kongelig resolusjon av 21. september 2001²⁷ ble Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) gitt status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (SMR-NI).

SMR er en tverrfaglig enhet under Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. SMR har som formål å bidra til realiseringen av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene. Dette skal i henhold til SMRs vedtekter skje gjennom forskning og utredning, ved undervisning, rådgivning, informasjon og dokumentasjon.

I henhold til den kongelige resolusjonen skal SMR-NI bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Den skal bistå myndigheter, organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner med utredning, rådgivning, utdanning og informasjon om forhold som berører menneskerettighetene. Videre skal den overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, særlig gjennom forskningsrapporter og utredninger.

SMR-NIs aktiviteter består blant annet i internasjonal rapportering, høringsuttalelser til lovforslag og andre myndighetstiltak, seminarer, webinformasjon, påvirkningsarbeid og utarbeidelse av årbok om hva som har skjedd på menneskerettighetsfeltet i det foregående år. SMR-NI har også etablert et rådgivende utvalg, for å legge til rette for samarbeid med nasjonale aktører på menneskerettighetsfeltet, herunder frivillige organisasjoner, Sivilombudsmannen, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

²¹ Se lov nr. 656 av 12. juni 2013: http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L197/som_fremsat.htm#dok.

²² Link til forarbeidene: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/40/40/1661c6c4.pdf>.

²³ Se <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/246324>.

²⁴ Se <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2002/20020197#L1>

²⁵ Informasjon om det islandske menneskerettighetssenteret: <http://www.humanrights.is/en/home>.

²⁶ Informasjon om avtalen: <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28937>.

²⁷ Se fotnote 14.

Av Sveaass-rapporten fremgår det at det ikke er mandatet i seg selv som er årsaken til at SMR-NI ble nedgradert til B-status i 2011 på grunn av manglende oppfyllelse av Paris-prinsippene, men at ansvarsoppgavene i mandatet i varierende grad har blitt fulgt opp i praksis, noe som blant annet anses å ha sammenheng med universitetstilknytningen og organiseringen av arbeidet²⁸.

Det fremgår av Utenriksdepartementets høringsnotat at arbeidet som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i oppstartsfasen var en integrert del av SMRs virksomhet. Etter en intern evaluering av virksomheten i 2010, den nevnte etterfølgende eksterne evalueringen fra Sveaass-utvalget, UiOs eget ønske om å avvikle ansvaret for nasjonal institusjon og ICCs anbefalinger i forbindelse med re-akkrediteringen i 2011, iverksatte imidlertid SMR en plan for å forbedre situasjonen i påvente av en politisk beslutning om den videre prosess for en eventuell etablering av en ny nasjonal institusjon. Som en oppfølging av dette har SMR-NIs aktiviteter blitt separert fra SMRs arbeid som universitetsenhet, slik at SMR-NI i dag er en tilnærmet egen enhet ved SMR med større grad av autonomi til å gjennomføre nødvendige tiltak og legge til rette for en fremtidig re-etablering av en ny nasjonal institusjon.

I statsbudsjettet for 2014 er det under kap. 100 post 71 avsatt vel 7 mill. kroner til SMRs oppgaver som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2014. UiO har opplyst at fem stillinger dekkes innenfor bevilgningen per september 2014.

For en grundigere redegjørelse av dagens SMR-NI, herunder institusjonens utfordringer med å oppfylle Paris-prinsippene i tilknytning til organisering, ansvarsoppgaver og aktiviteter, vises det til Utenriksdepartementets høringsnotat kapittel 5. Forholdene ved någjeldende nasjonale institusjon for menneskerettigheter vil for øvrig bli fortløpende gjennomgått i rapporten der dette er naturlig og nødvendig.

1.6 Stortingets rolle og ansvar for å etablere en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter

I Grunnloven § 49 heter det at «Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget [...]».

Stortinget er et nasjonalt folkevalgt organ. Det betyr at folket gjennom deltakelse i valg utpeker hvem som skal representere deres interesser på Stortinget. Stortinget skal omsette folkets generelle holdninger og ønsker som de gir uttrykk for på valgdagen, til løpende og konkret offentlig politikk. De viktigste oppgavene til Stortinget er å vedta lover, bestemme statens budsjett, samt føre kontroll med regjeringens

arbeid og passe på at den følger opp Stortingets vedtak, jf. Grunnloven § 75.

Stortinget har ulike måter å kontrollere regjeringen på. De eksplisitte kontrollfunksjonene er lagt til kontroll- og konstitusjonskomiteen, men også gjennom debattene i stortingssalen gis det mulighet til å kontrollere og debattere regjeringens politikk. Videre har representantene gjennom ordningen med spørsmål – både muntlige og skriftlige – og ved interpellasjoner, adgang til å få frem informasjon om konkrete saker og klarlegge regjeringens holdning til aktuelle politiske spørsmål. Deler av Stortingets kontrollvirksomhet er overlatt til eksterne kontrollorganer. De er eksperter på sine fagfelt, men er underlagt Stortinget og rapporterer til Stortinget. Det er fire slike organer: Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Ombudsmanen for Forsvaret og EOS-utvalget.

Stortinget bærer et særlig ansvar for å bidra til ivaretagelse av menneskerettigheter i Norge ved å vedta lovverk som er i samsvar med menneskerettighetene og som er egnet til å forebygge menneskerettsbrudd i praksis, og ved å samtykke til ratifikasjon av Norges internasjonale forpliktelser.

Stortinget skal også påse at den utøvende myndighet følger opp de forpliktelsene fellelskapet har overfor enkeltpersoner i Norge. I dette arbeidet har særlig Sivilombudsmannen en viktig rolle. (Se nærmere om dette under punkt 1.7.2 bokstav b nedenfor).

Presidentskapet har i sin innstilling påpekt at opprettelsen av en nasjonal institusjon for menneskerettigheter tilknyttet Stortinget er en naturlig videreføring av Stortingets rolle og ansvar for menneskerettigheter.

At Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter knyttes til nasjonalforsamlingen, er i samsvar med internasjonalt anbefalt praksis. Blant annet vedtok ICC i februar 2012 prinsipper om forholdet mellom nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og nasjonalforsamlingen, de såkalte Beograd-prinsippene²⁹, som anbefaler at den nasjonale institusjonen skal fremlegge sine strategiske planer for nasjonalforsamlingen i forbindelse med budsjettbehandlingen, at institusjonen skal avgi rapport direkte til nasjonalforsamlingen, samt at institusjonen og nasjonalforsamlingen skal etablere formelle rammeverk for dialog og samarbeid. Videre har FN's generalsekretær, på bakgrunn av anbefaling fra FN's høykommissær for menneskerettigheter, anbefalt at statene benytter Beograd-prinsippene som veiledende retningslinjer for å styrke samarbeidet mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen.

Ved at Stortinget som folkets valgte representanter har påtatt seg ansvaret for å etablere en ny nasjo-

²⁸. Sveaass-rapporten punkt 5.

²⁹. Link til Beograd-prinsippene: <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>.

nal institusjon for menneskerettigheter, og gitt den en organisatorisk plassering som et organ knyttet til Stortinget, gis institusjonen samtidig en særlig status. Organiseringen gir institusjonen en fremtredende rolle som selvstendig overvåker av regjeringens politikk og forvaltningens gjennomføring og oppfølging av lovverket på menneskerettighetsområdet. Underlagt Stortinget vil institusjonen også ha en uavhengig overvåkningsrolle for hvordan staten Norge etterlever sine internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Det er fra presidentskapets side uttalt som en intensjon at institusjonen skal avgi en årlig melding om menneskerettighetssituasjonen i Norge, og at meldingen skal danne grunnlag for en årlig debatt om menneskerettighetsspørsmål i Stortingets plenum.

1.7 Gjennomføring av menneskerettighetene i Norge

1.7.1 Generelt

Før vi går nærmere inn på hva som bør være den nasjonale institusjonens arbeidsoppgaver, kan det være hensiktsmessig med en kort redegjørelse av hvordan menneskerettighetene håndheves og kontrolleres i Norge i dag.

I forbindelse med sitt høringsdokument «om vurdering av endring av nasjonal institusjon for menneskerettigheter»³⁰ vurderte Utenriksdepartementet i hvilken grad det er behov for å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter når SMR-NI avvikler sin virksomhet, herunder hvilket mandat og oppgaver nasjonal institusjon i så fall bør ha. Ved vurderingen tok Utenriksdepartementet blant annet utgangspunkt i hvordan oppgavene definert i Paris-prinsippene allerede er ivaretatt av eksisterende institusjoner, og hvilke oppgaver som ikke vil bli dekket på en tilfredsstillende måte når SMR-NI avvikles.

I høringsdokumentet er det lagt til grunn at Norge har et godt utbygd, men fragmentert system for overvåkning av gjennomføringen av menneskerettighetene. Det påpekes at Norge særlig mangler et overordnet system som kan sørge for en helhetlig overvåkning av alle felt på menneskerettighetsområdet, og at det derfor er behov for å ha en nasjonal institusjon som kan bidra til samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet i Norge. Dette behovet ble også sterkt fremhevet i de etterfølgende høringsuttalelsene.

Generelt må det kunne sies at menneskerettighetene er relativt godt beskyttet i Norge sammenlignet med de aller fleste andre land. I 1994 ble det inntatt en egen bestemmelse i Grunnloven § 110c, hvor det het at «Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.» Hensikten med bestemmelsen var primært å gi et signal om

menneskerettighetenes betydning i norsk rett. Den nærmere gjennomføringen av menneskerettskonvensjoner i norsk rett skulle skje gjennom lov, jf. tidligere andre ledd.

Ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven), ble det uttrykkelig slått fast at bestemte internasjonale menneskerettighetskonvensjoner inkorporert i loven skulle gjelde som norsk rett, og at reglene ved motstrid skulle gå foran norske regler (se loven § 3). Fem av de internasjonale menneskerettskonvensjonene er i dag gjort til en del av intern norsk rett etter menneskerettsloven § 2: Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), barnekonvensjonen og kvinnediskrimineringskonvensjonen.

Det er også mange andre lover som sikrer gjennomføring av større eller mindre deler av menneskerettighetskonvensjonene. Selv om Norge har et dualistisk rettssystem, hvor det kreves en særskilt gjennomføringsakt for at en ratifisert traktat kan anvendes direkte i intern rett, forutsettes det at norsk rett er i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser. Det betyr at norske rettsregler så vidt mulig skal tolkes slik at de ikke kommer i strid med folkerettslige regler Norge er bundet av.

I mai 2014 ble menneskerettighetenes stilling internt ytterligere styrket ved at sentrale menneskerettigheter ble tatt inn i kapittel E i Grunnloven. Formålet med å grunnlovfeste sentrale menneskerettigheter var å løfte fram «kjernen eller essensen i rettighetene», og «tydeliggjøre hvilke kjerneverdier som er fundamentale i det norske samfunn»³¹. Samtidig ble § 110c opphevet og erstattet med en ny § 92 som nå lyder:

«Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.»

Reetableringen av Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter vil bli et ytterligere skritt i retning av å styrke menneskerettighetenes stilling i Norge.

Kjernen i menneskerettsbeskyttelsen er å sikre individets friheter og rettigheter overfor staten. Ved å ratifisere en konvensjon avgir staten samtidig et løfte om å behandle individene på en bestemt måte. Likevel er realiseringen av rettighetene i all hovedsak overlatt til den samme statens evne og vilje. Dette har man forsøkt å gjøre noe med ved å etablere interna-

³⁰ Se fotnote 3.

³¹ Se nærmere om bakgrunnen for lovendringen i Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven punkt 10.2 flg.

sjonale kontrollorganer. For å sikre individene mot statenes urettmessige inngripen må nasjonal gjennomføring suppleres med internasjonal overvåking.

Det finnes en rekke internasjonale kontrollorganer, både globalt og regionalt, som skal sørge for at statene oppfyller sine forpliktelser. Vi skiller gjerne mellom paktbaserte og konvensjonsbaserte ordninger. Et eksempel på et organ som er opprettet med hjemmel i FN-pakten, er FNs menneskerettighetsråd (tidligere FNs menneskerettighetskommisjon). Konvensjonsbaserte ordninger er tilsynsorgan opprettet med hjemmel i den enkelte konvensjon for å kontrollere statenes etterlevelse av konvensjonen. I FN finnes en rekke slike organ. Viktigst er FNs menneskerettighetskomité (SP), FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs torturkomité (torturkonvensjonen), FNs komité for eliminering av rasediskriminering, FNs kvinneediskrimineringskomité, FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og FNs komité for barns rettigheter (barnekonvensjonen). Alle disse mottar rapporter fra statene (såkalte «statsrapporter»), og behandlingen i komiteene munner ut i sluttrapporter hvor det kan gis kritikk og anbefalinger. Komiteene kan også behandle klager fra individer eller andre stater dersom statene har sluttet seg til dette, og noen komiteer foretar av eget tiltak konkrete undersøkelser i de enkelte land. Det finnes også en rekke kontrollorganer på regionalt nivå. I Europa er Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) mest kjent.

I statsrapportene skal medlemslandene informere om hvilke menneskerettslige utfordringer man har på nasjonalt plan, og hvilke tiltak som er satt i verk for å avhjelpe problemene. Statsrapportene fremlegges for konvensjonsorganet, som gjennomgår rapporten og deretter arrangerer en høring hvor representanter for staten kan svare på de spørsmålene komitémedlemmene måtte ha. Ofte mottar komiteene supplerende rapporter fra ikke-statlige organisasjoner og fra nasjonale institusjoner (såkalte «skyggerapporter»).

Norge er tilsluttet de aller fleste av FNs konvensjoner på menneskerettighetsområdet. En oversikt over Norges statsrapporter under internasjonale menneskerettighetsinstrumenter er inntatt i SMR-NIs årbok om menneskerettigheter i Norge fra 2013 på side 227³².

³². Særlig viktig her er Norges rapport til FNs menneskerettighetsråd. I forbindelse med at FNs menneskerettighetskommisjon ble konvertert til FNs menneskerettighetsråd i 2006, ble det besluttet at alle FNs medlemsland jevnlig skal høres om gjennomføringen av sine menneskerettighetsforpliktelser. Denne regelmessige gjennomgangen har fått navnet Universal Periodic Review (UPR) og skjer hvert fjerde år. Norske myndigheter rapporterte for første gang under denne mekanismen i 2009, og den 27. januar 2014 sendte Norge sin andre nasjonale UPR-rapport til FNs menneskerettighetsråd.

Jusprofessor Torkel Opsahl fremhevet som en grunntese at «nasjonal gjennomføring er alfa og omega i beskyttelsen av menneskerettighetene». Med dette mente han at rettigheter uttrykt på papiret i internasjonale konvensjoner kan bli lite verdt hvis de ikke sikres der individet faktisk befinner seg. Det er først og fremst statens ansvar å sikre menneskerettighetene innen sin jurisdiksjon. Det er først når statene svikter dette ansvaret at de internasjonale mekanismene får betydning.

I Norge ivaretas mange av oppgavene som oppstilles i Paris-prinsippene av en rekke ulike aktører. De ulike mekanismene griper inn i hverandre, og bildet kan til tider være uklart.

For det første gjennomføres menneskerettighetene internt ved en slags «forhåndskontroll», ved at alle offentlige organer som treffer beslutninger på vegne av myndighetene, er forpliktet til å iakttas menneskerettighetene. Før regjeringen fremmer forslag til nye lover eller lovendringer, må det også utredes om forslaget er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Stortinget vil dessuten kunne foreta en selvstendig kontroll av om lovforslag er i overensstemmelse med menneskerettighetene før de vedtas. Tilsvarende vil ikke-statlige organisasjoner, berørte parter, media eller forskningsinstitusjoner kunne spille en viktig rolle i forkant av, og underveis i en lovgivningsprosess, blant annet ved å komme med høringsuttalelser.

I tillegg foretas det en etterhåndskontroll av om regelverket og praksis er i samsvar med de internasjonale forpliktelsene. Etterkontrollen foretas i første rekke av forvaltningen, Sivilombudsmannen og domstolene. Ved enkeltvedtak vil man kunne klage til overordnet forvaltningsorgan. Når klageadgangen er uttømt i forvaltningen, vil det endelige vedtaket kunne klages inn for Sivilombudsmannen eller prøves for domstolene. Domstolene har i tillegg kompetanse til å prøve om formell lovgivning er i overensstemmelse med menneskerettigheter i Grunnloven og menneskerettsloven.

1.7.2 Særlig om ombudenes rolle

A) INNLEDNING

I Norge spiller ombudene en sentral rolle i å påse at myndigheter oppfyller sine forpliktelser, også de som følger av menneskerettighetene.

Generelt kan det sies at ombudene ofte er organisert som uavhengige organer som skal ha tilsyn med et saklig avgrenset område. Med begrepet «ombud» menes både den personen (selve ombudet) som er tilsatt for å utføre bestemte tilsynsfunksjoner i offentlig eller privat sektor, eller institusjonen som sådan.

I Norge har vi flere ombud. I det følgende gis en kort redegjørelse for de ombudene som særlig anses å være relevante for overvåkingen av menneskeret-

tighetene i Norge; det vil si Stortingets ombudsmann for forvaltningen, som velges av og er direkte underlagt Stortinget, og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barneombudet, som begge oppnevnes av Kongen og er administrativt en del av forvaltningen.

B) STORTINGETS OMBUDSMANN FOR FORVALTNINGEN

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har sin virksomhet lovfestet i Grunnloven § 75 bokstav l, lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) og en egen instruks. Sivilombudsmannen har et bredt mandat jf. sivilombudsmannsloven § 3, hvor det heter at han som Stortingets tillitsmann skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Etter § 5 har Sivilombudsmannen myndighet til å behandle alle forhold som berører den offentlige forvaltningen, og kan behandle både klager og ta opp saker av eget tiltak. Sivilombudsmannen kan også drive en viss systemkontroll gjennom å melde fra om mangler i lover, forskrifter og praksis jf. § 11, men i hovedsak utøver Sivilombudsmannen en etterfølgende rettslig kontroll av forvaltningens avgjørelser. Sivilombudsmannen har tradisjonelt vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser.

Ved lovendring 21. juni 2013 nr. 89 (som trådte i kraft 1. juli 2013) er Sivilombudsmannen også gitt oppgaven som nasjonal mekanisme for forebygging av tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, i tråd med tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) som Norge ratifiserte 27. juni 2013 (i kraft 27. juli 2013). Sivilombudsmannen har opprettet en egen forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved sitt kontor. Arbeidet i forebyggingsenheten består i å foreta regelmessige besøk til steder der mennesker er frihetsberøvet, for eksempel fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og barnevernsinstitusjoner. Formålet er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forebyggingsenheten foretar både anmeldte og uanmeldte besøk. Forebyggingsenheten skal blant annet innhente informasjon om situasjonen for de frihetsberøvede, og utarbeide rapporter og anbefalinger til myndighetene. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene fra forebyggingsenheten og innlede en dialog med ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak. Sivilombudsmannen skal også avgi en årlig melding til Stortinget om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme og til FNs underkomité for forebygging (SPT).

C) LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSOMBUDET (LDO)

Det følger av lov 10. juni 2005 nr. 40 om likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 1 at LDO skal fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom håndheving av diskrimineringsforbudene i lovverket.

LDO har et eksplisitt menneskerettighetsmandat i § 1 tredje ledd hvor det heter at «Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har» etter tre internasjonale konvensjoner: FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

LDO fikk ansvar for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ved en lovendring 21. juni 2013 nr. 61 (i kraft 1. januar 2014), som følge av at Norge ratifiserte konvensjonen i juni 2013. Konvensjonens artikkel 33 andre ledd krever at det skal utpekes en eller flere uavhengige nasjonale instanser for å fremme, verne om og overvåke gjennomføringen av konvensjonen. Det fremgår av forarbeidene til lovendringen, Prop.105 L (2011–2012) på side 2, at ansvaret innebærer at LDO skal være en pådriver og overvåker, og gjøre selvstendige og uavhengige vurderinger av status for gjennomføring av rettighetene i konvensjonen og myndighetenes etterlevelse av pliktene etter konvensjonen.

LDO behandler enkeltsaker etter klage, og kan avgi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med diskrimineringslovgivningen, jf. loven § 3. Uttalelsen kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som har kompetanse til å treffe bindende vedtak i enkelte tilfeller, jf. loven §§ 7 og 9.

D) BARNEOMBUDET

Barneombudets virksomhet er regulert av lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud (barneombudsloven) og tilhørende instruks. Det følger av lovens § 2 at Barneombudet har i oppgave å ivareta barns interesser overfor det offentlige og private, og skal følge med i utviklingen av barns oppvekstkår. Barneombudet skal særlig følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter, jf. loven § 3. Barneombudet kan ta opp saker på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre, men skal ikke behandle enkeltsaker. Barneombudets mandat er begrenset til barn under 18 år, jf. instruksen (FOR-1981-09-11-4877) § 1.

1.7.3 Det sivile samfunn

Det sivile samfunn har også en rolle å spille med hensyn til å fremme menneskerettighetene i Norge, spesielt gjennom målrettet arbeid fra de frivillige organisasjonene. Det sivile samfunn kan defineres på mange måter. Slik arbeidsgruppen forstår begrepet, er det avgrenset mot offentlig virksomhet, særlig offentlig myndighetsutøvelse.

En sentral del av det sivile samfunn er såkalte ikke-statlige organisasjoner (« gjerne forkortet «NGO», som står for «Non-Governmental Organization»). Dette er organisasjoner som arbeider parallelt med statlige organer, men som ikke er underlagt en statlig myndighet³³. NGO-ene dekker et bredt spekter av aktører, som for eksempel fagforeninger og interesseorganisasjoner. Noen av NGO-ene arbeider kun med menneskerettigheter, mens andre kan ha formål av annen art. I Norge brukes gjerne betegnelsene «frivillige organisasjoner» om NGO-ene. Disse begrepene vil i det følgende bli benyttet litt om hverandre.

I tillegg til de frivillige organisasjonene omfatter det sivile samfunn også andre ikke-statlige aktører, som for eksempel academia og trossamfunn.

Ofte vil det være bred enighet mellom de ulike organisasjonene som arbeider med menneskerettigheter, men det kan også være motstridende interesser. Dette illustrerer pluralismen i menneskerettighetsarbeidet.

2. Lovforslaget

2.1 Institusjonens mandat (lovforslaget §§ 1 og 2)

Hovedformålet med å etablere en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter er å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.

I Innst. 240 S (2013–2014) er det satt som et mål at den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter skal oppfylle Paris-prinsippenes krav til uavhengige menneskerettighetsinstitusjoner fullt ut, slik at den tilfredsstiller de krav som med tilslutning fra FN er satt for å oppnå A-status. Presidentskapet har videre satt som mål at institusjonen skal få det rom og den gjennomslagskraft i det norske samfunnet som Paris-prinsippene gir anvisning på.

Det følger av Paris-prinsippenes innledende punkt A om «Competence and responsibilities» at det er et grunnleggende krav at den nasjonale institusjonen gis et så bredt mandat som mulig til å fremme og beskytte menneskerettighetene. Institusjonens mandat må videre følge av lov eller grunnlov der også

institusjonens sammensetning og kompetanseområde skal fremgå, jf. prinsippenes punkt A.1 og A.2. Presidentskapet har i samsvar med dette lagt til grunn at den nasjonale institusjonen skal etableres ved lov, hvor mandat og myndighet skal komme klart til uttrykk. Bestemmelser som regulerer institusjonens virksomhet kan derimot fastsettes nærmere i forskrift (instruks).

Presidentskapet har fremhevet at Paris-prinsippene skal gjenspeiles i den nasjonale institusjonens mandat, og at den overordnede oppgaven med å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge må suppleres av Paris-prinsippenes krav til oppgaveportefølje. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til at styrking av menneskerettighetene kan skje på forskjellige måter. Skal etableringen av en ny nasjonal institusjon få den ønskede effekt, må imidlertid oppgaven med å styrke menneskerettighetene gjennomføres systematisk, ved en helhetlig tilnærming for å identifisere ulike mangler ved beskyttelse av rettighetene. Arbeidsgruppen foreslår derfor at institusjonens mandat formuleres slik at det omfatter alle internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, dvs. alle menneskerettigheter som er fastslått i konvensjoner og andre internasjonale menneskerettslige instrumenter (se lovforslaget § 1).

Det fremgår av Paris-prinsippenes punkt C.1.a at den nasjonale institusjonen fritt må kunne vurdere ethvert spørsmål innenfor sitt kompetanseområde, uavhengig av om spørsmålet er reist av regjeringen, på eget initiativ eller av en enkeltperson, og at institusjonen må gis en stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan den skal prioritere arbeidsoppgavene innenfor rammen av de ressurser den til enhver tid har til rådighet. Skal institusjonen kunne være fri og uavhengig, må det videre være opp til institusjonen selv å prioritere sine arbeidsoppgaver innenfor mandatet. I tråd med dette foreslår arbeidsgruppen at det inntas uttrykkelig i § 2 i loven at institusjonen selvstendig og uavhengig skal kunne vurdere ethvert spørsmål innenfor sitt kompetanseområde.

For å fylle det brede mandatet som Paris-prinsippene legger opp til har presidentskapet lagt til grunn at en av institusjonens kjerneoppgaver bør være å overvåke og gi råd i alle menneskerettighetsspørsmål, herunder kartlegge og vurdere norske forhold opp mot internasjonale standarder, for å identifisere utfordringer og gi råd til myndighetene om forbedringer. Hovedformålet med å opprette en nasjonal institusjon er nettopp å sikre ivaretagelse av internasjonale menneskerettigheter på et overordnet nivå, i lovgivning og forvaltning, og arbeidsgruppen foreslår at dette uttrykkelig fremgår av loven (se nærmere kommentarene til lovforslaget § 3 bokstav a og b).

For å kunne bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge vil videre spredning av

³³. Se Njål Høstmælingen, Internasjonale menneskerettigheter, 2. utg., 2012, kapittel 27.

kunnskap om menneskerettigheter være en viktig faktor. En reell gjennomføring av menneskerettighetene er ikke bare avhengig av at statsmakten (de lovgivende, utøvende og dømmende myndigheter) har innsikt i de forpliktelsene som påhviler den, men vel så viktig er individenes innsikt i egne rettigheter. Kunnskap må dermed relateres både til de som har rettigheter og til de som har plikter. Å spre slik kunnskap og informasjon bør derfor være et viktig mål for den nasjonale institusjonen.

En viktig side av oppgaven med å spre kunnskap er å informere og veilede personer som mener seg utsatt for brudd på menneskerettighetene eller som har spørsmål i tilknytning til menneskerettighetene. Presidentskapet har i den forbindelse fremhevet at den norske nasjonale institusjonen skal være åpen for henvendelser fra enkeltpersoner, men at den i tråd med någjeldende praksis ikke skal ha kompetanse til selv å behandle klager i enkeltsaker. Det betyr at institusjonens mandat ikke omfatter å prøve klager om krenkelse av menneskerettighetene i det enkelte tilfellet. Institusjonen kan heller ikke ta stilling til substansen i en klage. Derimot kan institusjonen informere om menneskerettigheter på generelt grunnlag, og kan veilede enkeltpersoner om eksisterende klageordninger både nasjonalt og internasjonalt, jf. merknadene til de enkelte lovbestemmelsene nedenfor.

I tidligere høringer har enkelte høringsinstanser fremhevet at den nasjonale institusjonen må få som særskilt oppgave å beskytte og fremme urfolks- og minoritetsrettigheter, herunder å bekjempe diskriminering, og at dette bør fremgå som et eget punkt i institusjonens lovfestede mandat og arbeidsoppgaver. Som det fremgår av punkt 2.4.2 nedenfor, har også presidentskapet ambisjoner på vegne av institusjonen med hensyn til å løfte frem urfolks- og minoritetsrettigheter.

Arbeidsgruppen peker på at institusjonen særlig bør arbeide for å styrke utsatte grupper og individer i Norge. Dette følger direkte av Paris-prinsippenes punkt A.3.g hvor det blant annet heter at den nasjonale institusjonen skal arbeide for å «bekjempe alle former for diskriminering, særlig rasediskriminering, ved å gjøre allmennheten mer bevisst om dette, særlig gjennom informasjons- og opplysningstiltak, og ved å gjøre bruk av alle medier». Arbeidsgruppen mener imidlertid at det ikke bør legges for sterke føringer på hvilke interesser institusjonen skal prioritere ved å lovfeste at institusjonen særlig skal ivareta enkelte grupper eller rettigheter. Det ligger i betegnelsen på institusjonen at den skal ha et nasjonalt perspektiv på sitt arbeid – dette tilsier at dens oppgaver og formål bør defineres generelt i lovteksten. Arbeidsgruppen viser også til at behovet for å løfte frem særskilte rettigheter kan endre seg over tid, og

den nasjonale institusjonen bør derfor stå fritt til å endre sine prioriteringer i samsvar med dette.

Utgangspunktet er at institusjonen skal være uavhengig og stå fritt til å vurdere ethvert spørsmål innenfor sitt kompetanseområde. Herunder vil styrking av urfolks- og minoritetsrettigheter være omfattet av – og være en viktig del av – institusjonens brede mandat. Det fremgår for eksempel uttrykkelig av Paris-prinsippenes avsnitt B.1 at sammensetning og utnevning av medlemmer til den nasjonale institusjonen må skje på en måte som avspeiler mangfoldet i samfunnet. Av denne grunn anbefaler arbeidsgruppen at institusjonens mandat utformes generelt, uten at enkelte grupper eller rettigheter fremheves særskilt. (Hvordan institusjonen kan oppfylle Paris-prinsippenes krav til uavhengighet og mangfold, vil vi komme nærmere tilbake til nedenfor under punkt 2.4.)

I sitt høringsnotat vurderte Utenriksdepartementet hvorvidt den nasjonale institusjonen bør arbeide med menneskerettighetssituasjonen utenfor Norges grenser. Utenriksdepartementet la til grunn at Paris-prinsippene ikke krever at den nasjonale institusjonen skal bidra til å fremme menneskerettigheter utenfor landets grenser, og at utgangspunktet derfor bør være at den nasjonale institusjonen skal arbeide for gjennomføring av rettigheter på nasjonalt nivå. Presidentskapet har sluttet seg til dette, og har fremhevet i sin innstilling at fokuset skal være på nasjonale forhold.

Paris-prinsippene fastsetter kun minimumskrav til nasjonale institusjoner, og institusjonens mandat, slik dette foreslås lovfestet, vil ikke være til hinder for at den kan vurdere hvorvidt menneskerettighetene blir ivaretatt ved norske aktiviteter også utenfor Norges grenser, som for eksempel av norsk næringsliv, i utviklingssamarbeid og militærensangjement i utlandet. Det understrekes imidlertid at den nasjonale institusjonens hovedfokus skal være på nasjonale forhold.

I samsvar med bemerkningene ovenfor foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes at den nasjonale institusjonen har et generelt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettighetsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

En nærmere angivelse av arbeidsoppgavene til den nasjonale institusjonen må ta utgangspunkt i Paris-prinsippene punkt A.3, jf. nærmere nedenfor.

2.2 Institusjonens arbeidsoppgaver

Som det fremgår av punkt 2.1 skal en nasjonal institusjon for menneskerettigheter ha et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene. Videre skal institusjonens sammensetning og kompetanseområde nedfelles uttrykkelig i lov. I henhold til

Paris-prinsippenes avsnitt A.3 skal de nasjonale institusjoners ansvarsoppgaver blant annet dekke følgende områder (oversatt versjon):

«(a) Å legge fram for regjeringen, nasjonalfor-samlingen og andre kompetente organer, på rådgi-vende grunnlag, enten på anmodning fra vedkom-mende myndigheter eller gjennom utøvelse av insti-tusjonens rett til å behandle et saksforhold på eget ini-tiativ, uttalelser, anbefalinger, forslag og rapporter om alle saker som gjelder fremme og beskyttelse av menneskerettighetene; den nasjonale institusjonen kan beslutte å offentliggjøre dem; disse uttalelsene, anbefalingene, forslagene og rapportene samt even-tuelle særlige rettigheter som den nasjonale insti-tusjonen måtte ha, skal gjelde følgende områder:

(i) enhver lovgivnings- eller forvaltningsbe-stemmelse samt bestemmelser som gjelder retts-lige instanser, som har til hensikt å ivareta og ut-vide vern av menneskerettighetene; i denne for-bindelse skal den nasjonale institusjonen granske gjeldende lovgivnings- og forvaltningsbestem-melser samt lovforslag og andre forslag og frem-me de anbefalinger den mener er hensiktsmessig for å sikre at disse bestemmelsene er i samsvar med grunnleggende menneskerettighetsprinsip-per; den skal om nødvendig anbefale at ny lov-givning vedtas, at gjeldende lovgivning endres, og at forvaltningsmessige tiltak vedtas eller endres,

(ii) ethvert tilfelle av brudd på menneskeret-tighetene den velger å ta opp,

(iii) utarbeiding av rapporter om situasjonen for menneskerettigheter generelt i landet og om mer konkrete saksforhold,

(iv) innspill til regjeringen om situasjoner rundt omkring i landet der menneskerettighetene brytes, og forslag til regjeringen om tiltak som kan sette en stopper for slike situasjoner og, om nødvendig, uttalelser om regjeringens holdninger og handlinger,

(b) å fremme og sikre at nasjonal lovgivning og praksis harmoniseres med de internasjonale mennes-kerettighets-instrumentene staten er part i, og at de gjennomføres i praksis,

(c) å oppfordre til at de ovennevnte instrumente-ne ratifiseres eller tiltres, og å påse at de gjennomfø-res,

(d) å bidra til rapportene som statene er pålagt å legge fram for FNs organer og komiteer og for regio-nale institusjoner, i henhold til deres traktatforpliktel-ser, og om nødvendig avgi en uttalelse om temaet, med behørig respekt for sin uavhengighet,

(e) å samarbeide med FN og organisasjoner innenfor FN-systemet samt regionale institusjoner og nasjonale institusjoner i andre land som har myndig-het til å fremme og verne om menneskerettighetene,

(f) å bistå i utarbeidingen av programmer for und-ervising i og forskning på menneskerettigheter og å delta i gjennomføringen av disse programmene på skoler og universiteter og i fagmiljøer,

(g) å informere om menneskerettigheter og om arbeidet for å bekjempe alle former for diskrimine-ring, særlig rasediskriminering, ved å gjøre allmenn-heten mer bevisst om dette, særlig gjennom informa-sjons- og opplysningstiltak, og ved å gjøre bruk av alle medier.»

I kongelig resolusjon av 21. september 2001 er mandatet til någjeldende nasjonal institusjon definert bredt, slik at det i prinsippet anses å omfatte de ansvarsoppgaver som oppstilles i Paris-prinsippene. Den nasjonale institusjonens arbeidsoppgaver og ansvarsområder må imidlertid også defineres i loven på en slik måte at de sikrer at den nye nasjonale insti-tusjonen gjennom sitt arbeid ivaretar Paris-prinsip-pene fullt ut. Dette betyr at det er nødvendig med en tilpasning av de oppgaver som SMR-NI i dag ivaretar som nasjonal institusjon³⁴.

Utenriksdepartementet har i sitt høringsnotat gitt en vurdering av, og kommet med forslag til hvilke lovfestede arbeidsoppgaver den norske institusjonen for menneskerettigheter bør ha sett i lys av Paris-prinsippene. Det fremgår at de foreslåtte arbeidsopp-gavene er formulert mer kortfattet enn listen i Paris-prinsippene inntatt over, men Utenriksdepartementet har lagt til grunn at de oppgavene som følger av Paris-prinsippene skal være dekket av de oppgavene som er foreslått.

Arbeidsgruppen har vurdert om institusjonens arbeidsoppgaver bør sammenfattes ytterligere, for eksempel i samsvar med de arbeidsoppgavene som er foreslått og beskrevet i SOU 2010:70 «Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetänkande från delegationen för mänskliga rättigheter i Sve-rige» på side 352 flg³⁵. Arbeidsgruppen har også vur-dert om arbeidsoppgavene bør utvides, for eksempel i samsvar med mandatet inntatt i lov 18. juni 2012 nr. 553 om «Institut for Menneskerettigheter – Dan-marks Nationale Menneskerettighedsinstitution» § 2³⁶. Ved å dele inn arbeidsoppgavene i samsvar med Utenriksdepartementets forslag – men med noen til-pasninger i samsvar med kommentarene i punkt 2.3 flg. nedenfor – vil imidlertid den nasjonale insti-tusjonens funksjon og ansvarsområder etter arbeidsgrup-pens syn bli best mulig synliggjort. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det lovfestes at den nasjonale insti-tusjonen for menneskerettigheter skal ha som hoved-oppgave å styrke gjennomføringen av menneskeret-tighetene, særlig ved å:

«a) overvåke og rapportere om menneskerettig-hetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefal-inger for å sikre at Norges menneskerettslige for-pliktelser oppfylles,

b) rådgi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjen-nomføringen av menneskerettighetene,

c) informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger,

³⁴. Jf. ICC Sub-Committee on Accreditation (SCA) anbefalinger i brev til SMR-NI av 4. november 2011.

³⁵. Se fotnote 22.

³⁶. Se fotnote 21.

d) fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene,

e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene,

f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Den nasjonale institusjonen skal ikke prøve enkeltsaker om krenkelse av menneskerettigheter.».

Overskriftene i punkt 2.3 nedenfor samsvarer med de oppgaver som er beskrevet i lovforslaget § 3.

I overensstemmelse med listen i Paris-prinsippene mener arbeidsgruppen at beskrivelsen av den nasjonale institusjonens arbeidsoppgaver ikke bør anses som uttømmende. I Paris-prinsippene fremheves det at institusjonen skal nyte en høy grad av selvstendighet. Arbeidsgruppen mener derfor at institusjonen bør ha en stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan de ulike arbeidsoppgavene skal prioriteres, og til å utføre andre tilsvarende oppgaver innenfor sitt kompetanseområde. (Et unntak her er institusjonens plikt til å avgi en årlig melding til Stortinget, jf. punkt 2.6 Årlig melding (lovforslaget § 8).

Paris-prinsippene inneholder også anbefalinger om hvilke arbeidsmetoder som en nasjonal institusjon skal kunne benytte, jf. punkt C «Methods of operation». Arbeidsmetodene må tilpasses de oppgaver institusjonen skal ha, og kan for eksempel bestå av systematiske undersøkelser, undersøkelser av et spørsmål med utgangspunkt i enkelthenvendelser, samling av informasjon fra offentlige organer, sivilsamfunn og/eller enkeltpersoner gjennom intervjuer, møter og besøk, publisere uttalelser og rapporter og avgi uttalelser til lov- og grunnlovsforslag. Der det er relevant, beskrives disse anbefalingene i tilknytning til den enkelte oppgave omtalt nedenfor. Hensikten med denne beskrivelsen er å illustrere hvordan en nasjonal institusjon i Norge kan tenkes å arbeide. Det er imidlertid opp til institusjonen basert på sitt mandat å bestemme hvilke metoder den skal benytte. Arbeidsgruppen anser det derfor ikke som nødvendig eller ønskelig å lovregulere dette.

Et særlig spørsmål i tilknytning til drøftelsen av den nasjonale institusjonens arbeidsmetoder er hvorvidt institusjonen har behov for en lovfestet rett til å få opplysninger av offentlige myndigheter og andre organer for å oppfylle sitt brede mandat. Dette spørsmålet blir drøftet særskilt nedenfor under punkt 2.5.

2.3 Nærmere om institusjonens arbeidsoppgaver

2.3.1 *Overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder å legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles (lovforslaget § 3 bokstav a)*

En sentral oppgave for de nasjonale institusjonene for menneskerettigheter er å overvåke og rapportere om menneskerettighetssituasjonen i landet, herunder overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene respekteres og oppfylles av myndighetene på hele menneskerettighetsfeltet. Det følger for eksempel av Paris-prinsippenes punkt A.3.a (iv) at institusjonene skal kunne gi «innspill til regjeringen om situasjoner rundt omkring i landet der menneskerettighetene brytes», og gi «forslag til regjeringen om tiltak som kan sette en stopper for slike situasjoner...».

Presidentskapet har fremhevet i sin innstilling at den nasjonale institusjonen på uavhengig grunnlag, eller på oppfordring fra myndighetene eller sivilsamfunn, skal kunne ta initiativ til å utføre særlige undersøkelser på samfunnsområder der det er indikasjoner på menneskerettighetsutfordringer. Om nødvendig skal den nasjonale institusjonen kunne være en pådriver overfor myndighetene for å få iverksatt tiltak.

I samsvar med ovennevnte, og i samsvar med Utenriksdepartementets forslag, anbefaler arbeidsgruppen at det lovfestes at den nasjonale institusjonen skal overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge på hele bredden av institusjonens mandat, jf. lovforslaget § 3 bokstav a. I samsvar med Paris-prinsippene bør institusjonen identifisere utfordringer og komme med forslag om hvordan menneskerettssituasjonen i Norge kan forbedres, jf. også kommentarene til § 3 bokstav b nedenfor. Samtidig kan den nasjonale institusjonen være kritisk til hvordan myndighetene ivaretar sine oppgaver, og være en selvstendig motvekt til myndighetene ved å avgi uavhengige rapporter, rette søkelyset mot konkrete menneskerettslige problemstillinger og vurdere om norsk rett og forvaltningsmyndighet samsvarer med Norges folkerettslige forpliktelser.

Overvåkning skjer først og fremst gjennom høringsuttalelser. Etter Paris-prinsippene skal imidlertid en nasjonal institusjon også kunne forberede og offentliggjøre rapporter om den nasjonale menneskerettighetssituasjonen, både generelt og på konkrete områder (Paris-prinsippenes punkt A.3.a (iii)). I tillegg til å rapportere nasjonalt bør institusjonen således kunne bidra til internasjonale overvåknings- og rapporteringsprosesser. Institusjonens rapportering som nasjonal menneskerettighetsinstitusjon må her ikke forveksles med statens plikt til å rapportere til ulike traktatorganer om gjennomføringen av mennes-

kerettighetskonvensjoner, jf. redegjørelsen i punkt 1.7.1 ovenfor. Ifølge Paris-prinsippenes punkt A.3.d kan imidlertid en nasjonal institusjon, med henvisning til sin uavhengighet, bidra til rapporteringen som staten er forpliktet til overfor internasjonale menneskerettighetsorganer, og om nødvendig gi uttrykk for sin egen vurdering av temaet. Dette skjer som nevnt i praksis ved supplerende rapporter. Den nasjonale institusjonen må her selv avgjøre om den vil avgi egne supplerende rapporter eller samarbeide med ombudene og/eller sivilt samfunn.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den nasjonale institusjonen vil benytte ulike metoder for å overvåke menneskerettighetssituasjonen. Institusjonen kan for eksempel tenkes å undersøke menneskerettighetssituasjonen generelt eller på avgrensede områder. Institusjonen kan videre tenkes å gjennomføre undersøkelser av mer systematisk karakter eller undersøkelser med utgangspunkt i enkeltsaker. Her som ellers må det være opp til institusjonen selv å avgjøre hvordan informasjon kan innhentes. Det kan for eksempel skje gjennom eksterne kanaler som offentlige statistikker, ved samarbeid med andre nasjonale overvåkningsorganer som Sivilombudsmannen og LDO, ved selv å foreta intervjuer og besøk, gjennom organiserte møter med det sivile samfunn eller ved møter med enkelte utvalgte organisasjoner. Det kan også tenkes at institusjonen kan innhente informasjon gjennom forskning, enten ved at institusjonen gjennomfører egne studier, eller ved å gi oppdrag til andre forskere (se nærmere om dette under punkt 2.3.4).

For at institusjonen skal få tilstrekkelig legitimitet til å uttale seg generelt om menneskerettighetssituasjonen i landet, er det viktig at institusjonen kan komme i kontakt med utsatte og sårbare grupper. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det bør legges til rette for at institusjonen kan drive en aktiv og oppsøkende virksomhet. Institusjonen bør opprette kontakt og legge til rette for samarbeid med både aktuelle offentlige instanser og private aktører. En slik kontakt vil samtidig kunne bidra til økt kjennskap til institusjonens arbeid blant utsatte grupper og befolkningen for øvrig (se punkt 2.3.3). Det anses som spesielt viktig at institusjonen tar selvstendig initiativ på felter som ikke dekkes av de øvrige menneskerettighetsaktørene, men også mer generelt bør institusjonen om nødvendig være en pådriver for å få satt fokus på forholdene.

I § 8 er det foreslått at den nasjonale institusjonen skal avgi en årlig melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge. Ut over dette bør institusjonen i samsvar med Paris-prinsippene A.3.a være fri til å publisere sine meninger og uttalelser om menneskerettsspørsmål i den utstrekning den anser det hensiktsmessig.

Som følge av den nasjonale institusjonens brede mandat vil institusjonen på enkelte områder ha et overlappende mandat med ombudene nevnt i punkt 1.7.2. Dette kan reise særlige spørsmål, spesielt hva gjelder den nasjonale institusjonens forhold til Sivilombudsmannen, ettersom begge institusjonene har et bredt mandat, er knyttet til og skal rapportere direkte til Stortinget. Se nærmere om denne problemstillingen under punkt 2.3.5.

Overvåkningsfunksjonen kan for øvrig gjennomføres på mange ulike måter, jf. eksempelvis punkt 2.3.2 nedenfor.

2.3.2 Gi råd til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføring av menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav b)

En annen viktig oppgave for en nasjonal institusjon er rådgivningsfunksjonen, dvs. å gi rådgivende uttalelser, anbefalinger og forslag om alle saker som gjelder beskyttelse og fremme av menneskerettighetene til «regjeringen, nasjonalforsamlingen, og andre kompetente organer», jf. Paris-prinsippene avsnitt A.3.a.

I Innst. 240 S (2013–2014) har presidentskapet fremhevet at den nasjonale institusjonen bør kunne gi råd i alle menneskerettighetsspørsmål, herunder kartlegge og vurdere norske forhold opp mot internasjonale standarder for å identifisere utfordringer.

Arbeidsgruppen viser til at ansvaret for å gjennomføre menneskerettighetene i Norge også kan ligge hos andre enn regjeringen eller Stortinget. Arbeidsgruppen mener derfor at det ikke bør være noen begrensning med hensyn til hvilket organ den nasjonale institusjon skal kunne gi faglige råd til. Rådgivning kan være rettet mot ulike offentlige organer, som for eksempel kommunene, politiet og påtalemyndigheten. Det kan også være behov for å gi råd til private aktører, for eksempel til frivillige organisasjoner.

I tidligere høringsuttalelser har Sametingsrådet påpekt at det er viktig at også Sametinget kan få råd av den nasjonale institusjonen. Selv om Sametinget kommer inn under betegnelsen «andre offentlige organer», viser Sametingsrådet til at Sametinget er et særskilt organ med en egen plassering i det norske styringssystemet, og at det derfor bør fremkomme direkte av loven at den nasjonale institusjonen skal kunne gi råd til Sametinget. Arbeidsgruppen er enig i dette, og har derfor i § 3 bokstav b foreslått den endring i Utenriksdepartementets forslag at det uttrykkelig tas inn i lovteksten at institusjonen også skal kunne gi råd til Sametinget.

Etter arbeidsgruppens syn bør den nasjonale institusjonen kunne bidra med rådgivning på anmod-

ning fra vedkommende organ, men også på eget initiativ. Dette gjelder særlig på områder som ikke er dekket av selvstendige aktører eller som ikke fanges opp av eksisterende ombudsordninger.

Arbeidsgruppen mener videre at det av hensyn til institusjonens krav til uavhengighet ikke bør stilles noen formelle krav eller begrensninger i forhold til rådgivningsfunksjonen. Menneskerettslige analyser av lovutkast anses imidlertid å være en av de viktigste oppgavene, hvor rådgivningsfunksjonen også vil ha en side til institusjonens overvåkningsfunksjon. Det følger blant annet av Paris-prinsippene at en nasjonal institusjon om nødvendig skal «anbefale at ny lovgivning vedtas, at gjeldende lovgivning endres, og at forvaltningsmessige tiltak vedtas eller endres», jf. A.3.a (i). Videre skal den nasjonale institusjonen «fremme og sikre» harmonisering av nasjonal lovgivning og praksis med internasjonale forpliktelser (jf. Paris-prinsippene A.3.b), samt fremsette anbefalinger til regjeringen og om nødvendig uttale seg om regjeringens holdninger og handlinger (Paris-prinsippene A.3.a (iv)).

Det fremgår av ovennevnte at Paris-prinsippene gir institusjonen et betydelig bredere mandat enn bare å vurdere et bestemt lovforslag. Videre fremgår det at mandatet også er betydelig bredere enn hva tilfellet er for domstolene og for ombudsmennene. Domstolene har ikke anledning til å ta opp saker av eget initiativ, men er avhengig av at partene reiser sak. Sivilombudsmannens arbeid er også hovedsakelig basert på en etterhåndskontroll med forvaltningens virksomhet. Nasjonale institusjoner skal derimot spesielt overvåke lovgivende myndighet for å påse at staten oppfyller internasjonale forpliktelser som landet har påtatt seg.

En viktig del av implementeringen av menneskerettigheter skjer gjennom lovgivning, og arbeidsgruppen mener derfor at den nasjonale institusjonen bør kunne komme med innspill på alle stadier i lovgivningsprosessen. Dette vil i praksis skje ved at den nasjonale institusjonen blir en viktig høringsinstans på sitt kompetanseområde. Den nasjonale institusjonen bør imidlertid også kunne gi uttrykk for sitt syn på lovgivningen i den årlige meldingen den skal inngi til Stortinget, jf. lovforslagets § 8 og kommentarene til denne bestemmelsen under punkt 2.6 nedenfor.

2.3.3 Informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger (lovforslaget § 3 bokstav c)

Det følger som nevnt av Paris-prinsippene at de nasjonale institusjonene for menneskerettigheter blant annet skal «fremme og beskytte menneskeret-

tighetene», jf. punkt A.1. En viktig side av dette er å formidle kunnskap om menneskerettighetene.

Den offentlige forvaltningen spiller en avgjørende rolle for menneskerettighetene. Innen de rammer som lovgiver og domstolene setter, har forvaltningen et vidt spillerom. Mulighetene for å trå feil er derfor til stede, og det er viktig at forvaltningen opparbeider kompetanse på feltet. Dersom deler av norsk forvaltning ikke kjenner til menneskerettighetene, kan de heller ikke avdekke eventuell motstrid. Arbeidsgruppen mener derfor at ett av institusjonens siktemål bør være å bidra til økt bevissthet, kunnskap og forståelse for de sentrale menneskerettighetene i befolkningen generelt, men også å bidra til at aktuelle menneskerettighetsspørsmål settes på dagsorden, i den offentlige debatt. Institusjonen må kunne påpeke mangel-full kunnskap om menneskerettigheter i forvaltningen overfor ansvarlige myndigheter, og arbeide aktivt for å gi informasjon og øke kunnskapsnivået hos offentlig ansatte.

Presidentskapet har påpekt i innstillingen at en sentral oppgave for den nasjonale institusjonen bør være å etablere kontakt og samarbeid med sivilt samfunn, ettersom dette vil være en betydningsfull arena hvor institusjonen kan samle inn og spre informasjon og kunnskap om menneskerettighetene. Presidentskapet har videre påpekt at institusjonen også skal ha anledning til å gi veiledning til enkeltpersoner gjennom informasjon og rådgivning om menneskerettigheter, herunder om nasjonale og internasjonale klagemuligheter.

I forbindelse med Utenriksdepartementets høringsnotat har flere høringsinstanser fremhevet at det bør vurderes om en ny nasjonal institusjon skal få en diskresjonær (frivillig) adgang til å vurdere konkrete løsninger i enkeltsaker, ved at institusjonen gis kompetanse til å gi uttalelser eller inngå forlik i enkeltsaker.

I utgangspunktet fastsetter ikke Paris-prinsippene noen krav til individuell veiledning i klagesaker, jf. prinsippenes avsnitt D.1, hvor det heter at institusjonen «may be authorized» til å behandle individklager. Presidentskapet har derfor, i likhet med Utenriksdepartementet, lagt til grunn at det i tråd med någjeldende praksis ikke er behov for at den nasjonale institusjonen skal gis kompetanse til å behandle enkeltsaker. Presidentskapet har sett det slik at eksisterende klagemekanismer innenfor forvaltningen, og hos Sivilombudsmannen, vil ivareta individklager knyttet til menneskerettighetene, og har vist til at institusjonen i slike tilfeller kan henvise til eksisterende ombudsordninger eller rettsapparatet.

Den nasjonale institusjonens mandat skal i henhold til Paris-prinsippene være bredt og dekke alle internasjonalt anerkjente menneskerettigheter. Den nasjonale institusjonens arbeidsoppgaver og metoder

er videre omfattende, og inkluderer både overvåking og rapportering, rådgivning, bevisstgjøring og informasjonsvirksomhet. For at det skal være mulig for institusjonen å bidra til å styrke hele menneskerettighetsfeltet, er det viktig at institusjonen kan fokusere på samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet i Norge. Arbeidsgruppen antar at dersom det åpnes for at den nasjonale institusjonen skal kunne behandle klagesaker, vil institusjonen kunne få et betydelig antall enkeltsaker som vil gå ut over institusjonens øvrige prioriteringer, og vil dermed kunne gå på bekostning av kjerneoppgavene som Paris-prinsippene gir anvisning på. Dessuten vil en klageordning kunne skape uklare ansvarsforhold mellom den nasjonale institusjonen, Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet, jf. punkt 2.3.5 nedenfor.

SMR-NI har påpekt i sin høringsuttalelse til Utenriksdepartementets notat at veiledningstilbudet ved dagens nasjonale institusjon ikke er godt nok når det gjelder opplevde menneskerettsbrudd innenfor psykiatrien, blant urfolk, nasjonale minoriteter og i behandling av utlendingssaker. Det ble i høringsuttalelsen påpekt at flere enkeltpersoner som har vært i kontakt med institusjonen eller samarbeidende organer, har erfart at de ikke har hatt noe sted å henvende seg. Arbeidsgruppen viser til at det er etablert en rekke organer enkeltpersoner kan henvende seg til dersom de mener seg utsatt for brudd på menneskerettighetene. Arbeidsgruppen ser imidlertid at klagesystemet kan oppfattes som vanskelig tilgjengelig for enkelte, og at veiledning om dette derfor bør være en viktig oppgave for en ny nasjonal institusjon – uten at institusjonen skal ta over de aktuelle organers oppgaver.

Arbeidsgruppen har merket seg at det i tidligere høringsuttalelser er reist spørsmål om den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter bør få adgang til å gi fri rettshjelp i saker hvor institusjonens uttalelser ikke følges opp, på tilsvarende måte som Sivilombudsmannen er gitt hjemmel til å gi fri rettshjelp i lov om fri rettshjelp § 16 første ledd nr. 3. Sivilombudsmannens adgang til å anbefale søksmål og fri rettshjelp henger sammen med den forutgående klagesaksbehandlingen. Når ombudsmannen har tatt konkret stilling til en klagesak, kan han anbefale søksmål dersom forvaltningen ikke følger opp hans uttalelse. Ettersom det nå legges til grunn at den nasjonale institusjonen ikke skal behandle klagesaker, vil institusjonen heller ikke ha grunnlag for å anbefale søksmål og gi fri rettshjelp.

På bakgrunn av ovennevnte anbefaler arbeidsgruppen at det lovfestes at den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene ved å gi veiledning til enkeltpersoner som mener seg utsatt for brudd på menneskeret-

tighetene eller som har spørsmål knyttet til menneskerettighetene i samsvar med lovforslaget § 3 bokstav c. For å synliggjøre at institusjonen ikke skal behandle klager i det enkelte tilfellet, bør det etter arbeidsgruppens vurdering i tillegg tas inn en egen bestemmelse om dette i § 3 andre ledd, som kan lyde: «Den nasjonale institusjonen skal ikke prøve enkelt-saker om krenkelse av menneskerettigheter».

At institusjonen ikke skal behandle klager i det enkelte tilfellet, utelukker ikke at institusjonen kan ha kontakt med og motta informasjon fra enkeltpersoner i individuelle saker. Arbeidsgruppen viser til at kjennskap til enkeltpersoners opplevelser av menneskerettsbrudd kan være avgjørende for å kunne øke kunnskapen om og styrke menneskerettighetene. Arbeidsgruppen mener imidlertid at institusjonen ikke skal ha noen plikt til å følge opp en henvendelse, da institusjonen må kunne stå fritt til å velge sine innsatsområder og metoder.

Veiledningen kan gjennomføres på ulike måter, og det må bli opp til institusjonen selv å legge til rette for en effektiv veiledning innenfor rammen av de ressurser den har til rådighet. Som det fremgår ovenfor vil en viktig del av det å gi veiledning være å gi informasjon om både nasjonale klageinstanser og adgangen til å klage til internasjonale klageorgan på menneskerettsfeltet. En måte å gi veiledning på, kan være å ha informasjon om ulike klageordninger lett tilgjengelig på institusjonens hjemmeside på Internett.

Arbeidsgruppen antar at behovet for veiledning vil være størst når det gjelder de internasjonale mekanismene fordi informasjonen om disse er vanskeligere tilgjengelig og mekanismene mindre kjente enn de norske. Veiledningen vil her kunne få et dobbelt formål: Først og fremst vil den kunne styrke bevisstheten om menneskerettighetene og mulighetene til å klage. Veiledningen vil imidlertid også kunne bidra til å avhjelpe den betydelige sakstilgangen ved den europeiske menneskerettighetsdomstolen og andre kontrollmekanismer ved at den nasjonale institusjonen kan gi informasjon om prosessuelle og materielle vilkår, og realitetsorientere publikum om begrensningene for å fremme en klage. Som nevnt ovenfor er utgangspunktet at de internasjonale klageordningene er subsidiære. Det betyr at de bare skal tre i kraft når det nasjonale systemet svikter.

2.3.4 Fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav d)

En sentral oppgave for de nasjonale institusjonene er å spre kunnskap om menneskerettighetene blant annet ved å fremme opplæring, utdanning og forskning på temaet, jf. Paris-prinsippene punkt A.3.f. Denne oppgaven utføres i stor grad også i dag av SMR-NI, og bør videreføres av en ny nasjonal

institusjon i samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjonene, herunder Senteret for menneskerettigheter.

Uten tilstrekkelig kunnskap om menneskerettigheter og demokratiske prinsipper vil et demokratisk samfunn være sårbart, og det må til enhver tid være en åpen, offentlig debatt om forhold som utfordrer beskyttelse av enkeltmenneskets verdighet. Presidentskapet har fremhevet at en nasjonal institusjon bør ha som ambisjon å være en synlig aktør i samfunnsdebatten, og bør stimulere til relevant forskning og undervisning om menneskerettigheter. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes at institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene blant annet ved å «fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene», jf. lovforslaget § 3 bokstav d). I dette ligger at institusjonen også bør arrangere seminarer, kurs og holde foredrag om menneskerettslige spørsmål knyttet til norske forhold.

2.3.5 *Legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav e)*

I Norge er det mange miljøer som er opptatt av menneskerettighetsspørsmål, både nasjonale og internasjonale. Disse miljøene vil til dels utfylle og supplere hverandre, men kan også arbeide med temaer som er tverrgående og overlapper hverandre. I mange menneskerettighetsspørsmål vil miljøene også kunne ha ulike syn. I høringsnotatet påpekte Utenriksdepartementet at det særlig er behov for å ha en nasjonal institusjon som kan bidra til «samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet i Norge».

I Paris-prinsippene er betydningen av de nasjonale institusjonenes samarbeid med det sivile samfunn fremhevet som et ledd i å sikre de nasjonale institusjonenes mangfold. Det følger blant annet av prinsippenes punkt B.1 at nasjonale institusjoner skal avspeile det mangfold av krefter og interesser i sivilsamfunnet som bidrar til å fremme og beskytte menneskerettighetene. I den forbindelse skal nasjonale institusjoner ha mandat til å sikre et effektivt samarbeid med sivilsamfunnet. Paris-prinsippene fremhever viktigheten av at de nasjonale institusjoner utvikler samarbeidsrelasjoner med ikke-statlige organisasjoner (punkt C.1.g).

Presidentskapet har i sin innstilling vist til at samarbeid med frivillige organisasjoner og det sivile samfunn vil være en viktig arbeidsmetode for den nasjonale institusjonen, og at institusjonen antas å kunne ha en viktig samordningsrolle med hensyn til frivillige organisasjoners arbeid på menneskerettsfeltet.

Et spørsmål i tilknytning til dette er hvorvidt den nasjonale institusjonen bør pålegges å samarbeide med ombudene og andre relevante offentlige organer. Utenriksdepartementet fant det i høringsnotatet ikke nødvendig å lovfeste dette, men fremhevet at den nasjonale institusjonen forutsettes også å ville samarbeide med ombudene. Presidentskapet har på sin side fremhevet i innstillingen at den nasjonale institusjonen overfor de ulike ombudene bør kunne søke å legge til rette for en styrket samordning av innsats og oppgaver.

I Paris-prinsippenes punkt C.1.f anbefales det at de nasjonale institusjonene konsulterer med «andre organer» og «særlig ombud, meklere og lignende institusjoner».

For å synliggjøre den nasjonale institusjonens rolle og ansvar for samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet i Norge, mener arbeidsgruppen at det bør fremgå uttrykkelig av lovteksten at det skal være en særskilt oppgave for den nasjonale institusjonen å legge til rette for samarbeid med alle nasjonale menneskerettighetsaktører, herunder relevante offentlige organer. Dette kan gi en bedre samordning av innsats og oppgaver på hele menneskerettighetsfeltet. I lovforslaget § 3 bokstav e er det i samsvar med dette tatt inn at den nasjonale institusjonen skal «legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene».

Som følge av at den nasjonale institusjonen på enkelte områder vil ha et overlappende mandat med andre menneskerettighetsaktører, er det i tidligere høringsuttalelser pekt på at det bør fastsettes en klar avgrensning mellom den nasjonale institusjonens oppgave som konvensjonsovervåker og særlig ombudenes rolle. Det er forutsatt at dette vil være nødvendig for at den nasjonale institusjonen skal kunne legge til rette for et effektivt samarbeid på menneskerettighetsområdet. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å fastsette en slik avgrensning.

Det følger av Paris-prinsippene at den nasjonale institusjonen har en legitim rolle å spille i tilknytning til regionale og internasjonale kontrollmekanismer, for eksempel i forhold til Europarådet, FN-komiteer og i noen tilfeller den europeiske menneskerettighetsdomstol. For en nasjonal institusjon vil en av hovedoppgavene nettopp være å følge opp mer uformelle prosesser og undersøkelser i forbindelse med internasjonale menneskerettskomiteer. Når en internasjonal menneskerettskomité undersøker hvordan situasjonen er i et land i forhold til de traktatforpliktelser som landet har akseptert, er det viktig at medlemmene av komiteen har et dekkende bilde av status for at gjennomgangen skal bli mest mulig meningsfull. Som nevnt under punkt 2.3.1 ovenfor, kan den

nasjonale institusjonen bidra med å gi informasjon til de internasjonale menneskerettskomiteene ved å sende inn en egen supplerende rapport.

Arbeidsgruppen mener derfor at behovet for en grensedragning mellom den nasjonale institusjonens oppgave som konvensjonsovervåker og ombudenes rolle kan løses ved at den nasjonale institusjonen utvikler et godt samarbeid med Sivilombudsmannen, LDO og Barneombudet.

I lovforslaget § 8 har for eksempel arbeidsgruppen foreslått inntatt en bestemmelse om at den nasjonale institusjonen skal avgi en årlig melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge. På tilsvarende måte har Sivilombudsmannen en lovbestemt plikt til å rapportere om sin generelle virksomhet og om virksomheten som Nasjonal forebyggende mekanisme etter sivilombudsmannsloven § 12. Som en følge av dette er det naturlig at kontakten mellom den nasjonale institusjonen og Sivilombudsmannen videreføres. (Dette er det blant annet lagt til rette for ved at institusjonene vil være medlemmer av hverandres rådgivende utvalg, jf. nærmere nedenfor.)

Oppgaven med å tilrettelegge for samarbeid innebærer ikke at den nasjonale institusjonen skal legge noen føringer på de øvrige menneskerettighetsaktørenes arbeid. Det sentrale 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 felles arenaer der ulike rettigheter og konvensjoner ses i sammenheng. Arbeidsgruppen antar derfor at institusjonens foreslåtte ansvar for å legge til rette for samarbeid på menneskerettighetsfeltet kan sikres ved at en bred sammensatt gruppe av menneskerettighetsaktører er medlem i den nasjonale institusjonens rådgivende utvalg. Det vises i denne forbindelse til merknadene til § 6 nedenfor vedrørende det rådgivende utvalg.

Et spørsmål i tilknytning til den nasjonale institusjonens ansvar for å legge til rette for samarbeid, er om ombudene eller NGO-ene kan nyttiggjøre seg av den nasjonale institusjonens forutsatte A-status i FN-systemet. LDO har for eksempel i tilknytning til Utenriksdepartementets høringsnotat uttalt at ombudets supplerende rapportering og deltakelse under eksaminasjon av Norge i de aktuelle FN-komiteene som overvåker de konvensjonene ombudet har tilsynsansvaret for, er vesentlig for ombudets konvensjonstilsyn. Til dette bemerker arbeidsgruppen at det vil kunne variere hvordan de ulike FN-mekanismene tildeler nasjonale institusjoner eller andre relevante aktører taletid. I den grad A-akkreditering er avgjørende for å få tildelt talerett i den aktuelle FN-komi-

teen, er det den nasjonale institusjonen som i så fall vil bli A-akkreditert. Den nasjonale institusjonen vil kunne velge å dele sin taletid med andre norske aktører dersom dette anses hensiktsmessig. Etter hva arbeidsgruppen har forstått har ikke dette vært noe problem i tidligere praksis.

Presidentskapets flertall har i innstillingen påpekt at det er viktig at institusjonen har tilstrekkelig legitimitet i det samiske samfunn og i minoritetsgrupper generelt (jf. også merknadene nedenfor under punkt 2.4.2).

At institusjonen skal ha «legitimitet» må forstås slik at institusjonen ikke bare må ha faglig tyngde innenfor dette feltet, men også må ha tilstrekkelig tilknytning til det samiske sivilsamfunnet.

Presidentskapets flertall har videre vist til at styret i Gáldu under den åpne høringen 29. april 2014 uttalte at «styret ønsker» at Gáldu organisatorisk knyttes til den nye nasjonale institusjonen, men at det «er for tidlig å komme med endelig forslag om hvordan en slik tilknytning kan skje». Flertallet i presidentskapet har imidlertid lagt til grunn at det «under enhver omstendighet bør etableres samarbeid mellom Gáldu og nasjonal institusjon».

Gáldu – Kompetansesenter for urfolks rettigheter, er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Kompetansesenteret er lokalisert i Kautokeino, og har ifølge vedtektene som formål å øke kunnskapen om og forståelsen for urfolksrettigheter og samiske rettigheter. Kompetansesenterets mandat vil dermed til en viss grad overlappe den nasjonale institusjonens mandat.

Arbeidsgruppen ser at det kan være behov for at den nasjonale institusjonen utvikler et systematisk samarbeid med relevante aktører for å få legitimitet i det samiske samfunnet. Det er også naturlig at ny nasjonal institusjon bygger på det faglige miljøet som allerede er etablert innenfor urfolksspørsmål. Arbeidsgruppen forutsetter derfor at institusjonens leder vil arbeide aktivt for å utvikle slike samarbeidsformer etter at institusjonen er etablert.

Arbeidsgruppen vil for øvrig peke på at Parisprinsippene ikke er til hinder for at den nasjonale institusjonen etablerer lokale kontorer eller regionale avdelinger for å skape nærhet til det sivile samfunn. Tvert imot fremgår det av punkt C.1.e at den nasjonale institusjonen innenfor rammen av sin virksomhet kan «opprette arbeidsgrupper bestående av medlemmer, og opprette lokale eller regionale avdelinger som kan bistå institusjonen i dens arbeid». SCA fremhever dessuten i sine «General Observations» punkt 1.7 at tilgjengelighet til den nasjonale institusjonen for alle borgerne er viktig for å sikre institusjonens pluralisme og mangfold.

2.3.6 *Delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene (lovforslaget § 3 bokstav f)*

I henhold til Paris-prinsippenes punkt A.3.e skal nasjonale institusjoner være et bindeledd og samarbeide med FN og organisasjoner innenfor FN-systemet, regionale organisasjoner og nasjonale institusjoner i andre land «som har myndighet til å fremme og verne om menneskerettighetene».

I tidligere høringsuttalelser er det fremhevet at den nasjonale institusjonen bør ha en tydelig stemme i FN-systemet i tråd med de rettigheter som er gitt til uavhengige nasjonale institusjoner, og drive utadrettet virksomhet på den internasjonale arena. I samsvar med dette, og i samsvar med Utenriksdepartementets høringsnotat, foreslås det presisert som en oppgave at den nasjonale institusjonen skal delta i det internasjonale samarbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene. Det er en viktig oppgave for institusjonen å bidra til at internasjonale overvåkningsmekanismer hele tiden får informasjon om menneskerettighetssituasjonen i landet, jf. punkt 2.3.1 ovenfor.

Arbeidsgruppen mener at den nasjonale institusjonen også ellers bør kunne ha selvstendig kontakt med internasjonale organisasjoner. En rekke internasjonale og regionale organer kan være relevant i denne henseende, som for eksempel FNs høykommissær for menneskerettigheter, FNs menneskerettighetsråd og dets spesialrapportører og arbeidsgrupper, overvåkningskomiteer i FN og Europarådet, Europarådets kommissær for menneskerettigheter og EU Agency for Fundamental Rights. Gjennom slik kontakt kan institusjonen blant annet innhente kunnskap og erfaring om arbeidet med menneskerettigheter i andre land, samt bidra med sine egne erfaringer.

I tillegg til å ha kontakt med de internasjonale organisasjonene, bør den nasjonale institusjonen kunne ha kontakt med og delta i internasjonalt samarbeid med andre offentlige etater og organisasjoner, i den grad den finner dette hensiktsmessig. En særlig viktig arena er selvsagt samarbeidet i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner (ICC) og dens europeiske gruppe, som også tillegges betydning i FNs menneskerettighetsråd ved at A-akkrediterede institusjoner i nettverket er gitt talerett.

2.4 Organisasjonsmodell

2.4.1 *Krav til mangfold og faglig kompetanse*

Paris-prinsippene definerer ikke én spesifikk organisasjonsmodell for de nasjonale institusjonene for menneskerettigheter. Som nevnt innledningsvis, har koordineringskomiteen til det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner (ICC) etablert en underkomité (SCA) til å bistå med akkrediteringen av de nasjonale institusjonene. SCA har gjennom sin

omfattende praksis akseptert ulike organisasjonsmodeller. Ved akkrediteringen forutsetter imidlertid SCA at koordineringskomiteens «General Observations» er hensyntatt ved fastleggelsen av den nasjonale institusjonens organisasjonsmodell, hvor det spesielt legges vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter.

Etter Paris-prinsippene er det et krav at sammensetningen og utnevningen av medlemmer til de nasjonale institusjonene skjer på en måte som avspeiler mangfoldet i samfunnet. Prinsippenes punkt B.1 lyder:

«Den nasjonale institusjonens sammensetning og utnevningen av dens medlemmer, enten det skjer ved valg eller på annet vis, skal fastsettes i henhold til en prosedyre som gir alle nødvendige garantier for å sikre at mangfoldet av samfunnskrefter (i sivilsamfunnet) som arbeider med å fremme og verne om menneskerettighetene, er representert.

a) ikke-statlige organisasjoner med ansvar for menneskerettigheter og arbeid mot rasediskriminering, fagbevegelsen og berørte samfunns- og yrkesorganisasjoner, for eksempel foreninger for advokater, leger, journalister og fremtredende forskere,

b) retninger innenfor filosofisk og religiøs tenkning,

c) universiteter og kvalifiserte eksperter,

d) nasjonalforsamlingen,

e) departementene (hvis disse deltar, skal deres representanter bare ha en rådgivende funksjon under drøftingene).»

Bestemmelsen fastsetter således at institusjonen skal ha en pluralistisk sammensetning. Med pluralistisk sammensetning forstås at de nasjonale institusjonene skal være bredt sammensatt, slik at de kan reflektere ulike grupper og interesser i det nasjonale samfunn. Ved institusjonens sammensetning skal det tas hensyn til å sikre mangfold både når det gjelder kjønn, etnisitet og minoritetsstatus. Kravet til pluralisme skal først og fremst bidra til å sikre at institusjonene får oversikt over og har kapasitet til å engasjere seg i alle menneskerettighetsspørsmål som påvirker samfunnet de opererer i. Videre vil pluralisme i de nasjonale institusjonenes sammensetning fremme tilgjengelighet for alle borgere, og sikre at institusjonene får legitimitet innenfor ulike kulturer, livssyn og leveste. Dette anses som en viktig garanti for å sikre de nasjonale institusjonenes uavhengighet, troverdighet, effektivitet og tilgjengelighet.

Ifølge underkomiteens «General Observations» kan kravet til pluralisme sikres på ulike måter. En måte å sikre mangfold på, er å la ulike samfunnsgrupper være representert i den nasjonale institusjonens styrende organer eller gi ulike samfunnsgrupper rett til å nominere eller anbefale kandidater til institusjonens ledelse. Hensynet til mangfold kan også ivaretas

ved sammensetningen av institusjonens personale ved at de skal ha kjennskap til ulike deler av samfunnet.

En annen måte å sikre kravet til mangfold på, er at institusjonen legger til rette for et effektivt samarbeid med ulike samfunnsgrupper, eksempelvis i form av faste konsultasjoner med offentlige myndigheter, at institusjonen deltar i nettverk med ulike grupper og interesser eller etablerer et rådgivende utvalg som er tilknyttet institusjonen og hvor ulike samfunnsgrupper er representert.

Arbeidsgruppen mener at Paris-prinsippenes krav til at sammensetningen og utnevningen av medlemmer til den nasjonale institusjonen skjer på en måte som avspeiler mangfoldet i samfunnet, vil bli ivaretatt ved at det foreslås lovfestet at det til den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter skal tilknyttes et rådgivende utvalg hvor ulike deler av det sivile samfunn skal være representert (se punk 2.4.5 nedenfor). I tillegg vil mangfoldskravet etter arbeidsgruppens syn bli ivaretatt ved lovutkastets forslag til en åpen prosess ved utnevning av institusjonens leder (punk 2.4.3) og lovutkastets forslag til krav til tverrfaglig kompetanse blant institusjonens personale (punk 2.4.4).

2.4.2 Særlig om urfolks- og minoritetsrettigheter

I forbindelse med tidligere høringer er det fremhevet at den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter må være et politisk uavhengig organ og ha en pluralistisk sammensetning, der særlig minoriteter må ivaretas. Minoriteter skal i denne sammenheng forstås som folkegrupper som er i mindretall i et land. I Norge finnes det flere ulike minoritetsgrupper; samer, nasjonale minoriteter og ulike innvandrergupper.

Betegnelsen innvandrere benyttes om en person som er bosatt i Norge, men er født i utlandet og har foreldre som begge er født i utlandet.

Nasjonale minoriteter er etniske, religiøse og/eller språklige minoriteter med langvarig tilknytning til staten. De nasjonale minoritetene i Norge er jøder, kvener/norskfinner, skogfinner, romanifolket/tatere og rom (sigøynere)³⁷. Selv om alle de fem gruppene har en langvarig tilknytning til Norge, er det stor variasjon i historie, kultur, erfaringer og behov.

Samene er anerkjent som urfolk i Norge, og har dermed en særskilt status.

Det som skiller urfolk fra de nasjonale minoritetene, er i hovedsak urfolks tilknytning til deres landområder. Dette gjenspeiles i ILO-konvensjon nr.

169³⁸ om urfolks rettigheter, og skiller denne konvensjonen fra de øvrige konvensjonene som beskytter minoritetene.

Samiske rettigheter er blant annet slått fast i Grunnloven § 108 (tidligere § 110a) og lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Den norske samepolitikken tar utgangspunkt i en erkjennelse av at staten Norge er etablert på territoriet til to folk – samer og nordmenn – og at begge folkene har den samme rett og det samme krav på å kunne utvikle sin kultur, sitt språk og sitt samfunnsliv³⁹.

Det fremkommer av Sveaass-rapporten at samiske rettigheter har blitt viet liten oppmerksomhet av dagens nasjonale institusjon, og at denne siden bør styrkes⁴⁰.

At den nasjonale institusjonen bør ha kompetanse innenfor urfolksrettigheter er også i samsvar med en nylig anbefaling fra FNs menneskerettighetsråd, hvor det uttales at rådet:

«Welcomes the role of national human rights institutions established in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles) in advancing indigenous issues, and encourages such institutions to develop and strengthen their capacities to fulfil that role effectively, including with the support of the Office of the High Commissioner⁴¹»

I sin innstilling til Stortinget har presidentskapet i tilknytning til det ovennevnte uttalt at «ivaretagelse av urfolks- og minoritetsrettigheter vil inngå som en naturlig del av ansvarsområdet til nasjonal institusjon for menneskerettigheter», og at det derfor er «viktig at institusjonen har tilstrekkelig legitimitet i det samiske samfunn og i minoritetsgrupper generelt». Presidentskapet forutsetter videre i innstillingen at det legges til rette for at «nasjonal institusjon har tilstrekkelig faglig kompetanse på dette området». Dette vil igjen legge visse føringer ved sammensetningen av institusjonens personale og utnevningen av rådgivende utvalg, jf. nærmere nedenfor.

2.4.3 Institusjonens leder (lovforslaget § 4)

Etter Paris-prinsippene er det en grunnleggende forutsetning at den nasjonale institusjonen er, og oppfattes å være, uavhengig av statlig innblanding. Det fremgår blant annet av Paris-prinsippenes punkt B.2 at den nasjonale institusjonen «skal ha en infrastrukt-

³⁷. Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/nasjonale_minoriteter.html?id=1404.

³⁸. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

³⁹. Jf. Stortingsmelding 55 (2000–2001).

⁴⁰. Se for eksempel Sveaass-rapporten side 13.

⁴¹. FN-dokument A/HRC/27/L.22 – om Human rights and indigenous peoples, punkt 16.

tur som bidrar til en smidig gjennomføring av virksomheten». Den nasjonale institusjonen skal videre ha «tilstrekkelig finansiering», der formålet er at «institusjonen får egne ansatte og lokaler, slik at den er uavhengig av regjeringen og ikke er underlagt økonomisk styring som kan påvirke institusjonens uavhengighet».

SCA har tolket bestemmelsen slik at de nasjonale institusjonene for menneskerettigheter bør ha en uavhengig ledelse som kan sikre en jevn og effektiv drift. Dette tilsier for det første at ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virke bør ligge hos institusjonens leder. En sterk faglig institusjon vil medvirke til at dens uttalelser både er og oppfattes som faktabasert og faglig fundert, noe som er en forutsetning for at institusjonen skal få tilstrekkelig troverdighet i den offentlige debatt. Det forhold at lederen verken bør eller kan overstyres faglig sett, vil samtidig bidra til at institusjonen kan uttale seg med en sterk institusjonell stemme. For det andre bør den som leder den nasjonale institusjonen ha det budsjettmessige og regnskapsmessige ansvar for institusjonen, slik at institusjonen står fritt når den prioriterer oppgaver.

I Utenriksdepartementets høringsnotat var det foreslått at den nasjonale institusjonen skulle ledes av et styre og en direktør. Denne organisasjonsmodellen er det gått bort ifra i presidentskapets innstilling, hvor det er forutsatt at institusjonen ikke skal ha et styre.

På bakgrunn av det som har fremkommet i tidligere høringsuttalelser, har arbeidsgruppen vurdert hvorvidt lederen av institusjonen bør være et «ombud». Ombudsbetegnelsen er først og fremst knyttet til et organ som har en selvstendig stilling i forhold til forvaltning, domstoler, politiske myndigheter og lignende. På den annen side har ombudsbegrepet tradisjonelt vært knyttet til enkeltmenneskets mulighet til å klage når man rammes av et system, jf. punkt 1.7.2 ovenfor. Da institusjonen som nevnt ikke skal være noen klageinstans, og lederen dermed ikke vil være et «ombud» i tradisjonell forstand, foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes at institusjonen ledes av en direktør.

Paris-prinsippene forutsetter at kriteriene for utnevning av institusjonens ledelse og øvrige ansatte så langt som mulig bør fremgå av lov. Arbeidsgruppen har derfor tatt utgangspunkt i Utenriksdepartementets forslag til kvalifikasjonskrav, og foreslår at det lovfestes i § 4 tredje ledd at direktøren skal «tilfredsstille høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter».

Det forhold at institusjonen har som en av sine kjerneoppgaver å overvåke og gi råd i alle menneskerettighetsspørsmål, kan tilsi at det bør stilles formelle krav til lederens juridiske kompetanse. På den annen

side vil juridisk kompetanse kunne sikres på annen måte, for eksempel ved sammensetningen av institusjonens øvrige personale. Det presiseres derfor i lovforslaget at direktøren også kan ha annen faglig bakgrunn. Det må imidlertid være en grunnleggende forutsetning at lederen har bred kunnskap om menneskerettigheter.

Vilkåret om at direktøren må ha høye «faglige kvalifikasjoner», inkluderer også et krav om at direktøren må ha evne til å få overblikk over og balansere de ulike interessene på menneskerettighetsfeltet på en god måte. Direktøren skal gjennom sin faglige kompetanse kunne bidra til å gi institusjonen tillit og autoritet. På denne måten vil han/hun bidra til at institusjonen fremstår som en relevant og representativ instans på menneskerettighetsområdet.

Arbeidsgruppen mener det også vil være en fordel om direktøren har erfaring fra menneskerettighetsarbeid, og har tatt inn dette i lovforslaget. Med ordlyden «erfaring fra menneskerettighetsarbeid» siktes det først og fremst til personer med erfaring fra operativt arbeid innenfor menneskerettighetsfeltet. Bestemmelsen er imidlertid ment å forstås vidt, slik at også annen relevant erfaring fra menneskerettighetsarbeid omfattes, som for eksempel erfaring fra forskning innenfor nasjonale eller internasjonale menneskerettighetssystemer. Det sentrale er at direktøren gjennom tidligere arbeid har opparbeidet seg en bred kompetanse på menneskerettighetsområdet.

Skal direktøren kunne oppnå institusjonens forventede mål om å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, bør vedkommende etter arbeidsgruppens syn i tillegg ha gode lederegenskaper og gode kommunikasjonsevner. Dette kommer til uttrykk i lovteksten gjennom kravet om at direktøren skal tilfredsstille høye krav til «personlig egnethet». Direktøren bør videre være initiativrik, ha høy integritet og kunne samarbeide godt med både kollegaer og andre relevante aktører på menneskerettighetsfeltet.

Når det gjelder ansettelsesmyndighet, anbefaler SCA i sine «General Observations» at de nasjonale institusjonenes øverste ledere bør utnevnes på grunnlag av en åpen, transparent og forhåndsbestemt utvelgelsesprosess, som sikrer pluralisme. En pluralistisk utvelgelsesprosess anses å fremme uavhengighet, effektivitet og allmenn tillit til den nasjonale institusjonen. SCA anbefaler derfor at det formaliseres i lov, forskrift eller administrative bestemmelser at ledige stillinger skal kunngjøres bredt, og at det legges til rette for at et maksimalt antall potensielle kandidater fra et bredt spekter av samfunnsgrupper kan søke.

Presidentskapet har i sin innstilling lagt til grunn at lederen for den nasjonale institusjonen skal velges av Stortinget. Ved at lederen velges etter plenumsbe-

slutning i Norges folkevalgte forsamling, vil kravet til mangfold speiles i den representative sammensetting Stortinget ivaretar. I samsvar med dette foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes i § 4 første ledd at direktøren oppnevnes av Stortinget i plenum etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

Det følger av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) § 2 at ledige embeter eller stillinger skal kunngjøres offentlig. Denne bestemmelsen gjelder i utgangspunktet ikke for «tjenestemenn tilsatt ved Stortinget eller hos Stortingets ombudsmenn», jf. loven § 6. Det er imidlertid et ulovfestet prinsipp om at den best kvalifiserte søker til en ledig stilling skal tilsettes. Dette forutsetter at mulige søkere blir gjort kjent med at det er en ledig stilling. For å ivareta SCAs anbefalinger, foreslås det at dette fremgår uttrykkelig av loven. I dette ligger det at søkerlisten også skal være offentlig tilgjengelig, jf. prinsippet i offentlighetsloven § 25.

Arbeidsgruppen mener for øvrig at det må bli opp til presidentskapet å avgjøre hvordan det kan tas hensyn til kravet til mangfold ved valg av direktør i overensstemmelse med Paris-prinsippenes krav, og det anses ikke nødvendig å lovfeste dette. SCA anbefaler for sin del at det legges til rette for at ulike samfunnsgrupper gis mulighet til å involvere seg og delta i prosessen. Arbeidsgruppen mener dette for eksempel kan ivaretas ved at det iverksettes informasjonstiltak gjennom tilgjengelige kanaler for at kunngjøringen skal nå alle relevante miljøer. I og med at søkerlisten skal være offentlig vil det samtidig være åpent for innspill. Det viktigste er at ansettelsen skjer etter den åpen konkurranse mellom kvalifiserte kandidater.

For å sikre institusjonens uavhengighet, bør ledelsen i henhold til Paris-prinsippenes punkt B.3 oppnevnes på åremål. Bestemmelsen fastsetter at funksjonstiden bør fastsettes i et «offentlig vedtak», som «kan fornyes forutsatt at mangfoldet blant institusjonens medlemmer sikres».

Arbeidsgruppen har i samsvar med dette vurdert hvor lang direktørens funksjonstid bør være. Det er blant annet vurdert om funksjonstiden bør knyttes til Stortingets valgperiode slik som for sivilombudsmannen, Riksrevisjonens ledelse og ombudsmannen i forsvaret, hvor åremålet regnes fra 1. januar året etter stortingsvalget og med en funksjonstid på fire år. Den nasjonale institusjonens mandat er bredt og omfattende, og det kan ta tid å få oversikt over hva som bør være institusjonens prioriteringer og strategi. Dette tilsier at det ved en valgperiode på fire år burde åpnes for adgang til gjenvalg, men da ikke mer enn én gang, slik at den samlede funksjonstid ikke overstiger åtte år.

Paris-prinsippene forutsetter imidlertid at kravet til mangfold ivaretas også ved gjenvalg, jf. punkt B.3. Ved valg av leder er det således et krav om at det

igangsettes en omfattende prosess uavhengig av om lederen velges for første eller andre gang. Lederen skal videre bidra med overvåkning av det nasjonale menneskerettsarbeidet og være kritisk til myndighetene, og det er viktig at lederen ikke posisjonerer seg med tanke på et ønske om gjenvalg. Dersom det ikke åpnes for fornyelse av åremålet, vil institusjonens uavhengighet og selvstendighet etter arbeidsgruppens syn bli ytterligere understreket. Arbeidsgruppen har derfor i samsvar med Utenriksdepartementets forslag kommet til at direktøren bør tilsettes på åremål med en funksjonstid på seks år uten adgang til gjenoppnevning. En åremålsperiode på seks år anses nødvendig for at direktøren skal få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i, sette sitt preg på og få utført sine oppgaver. Dette er for øvrig den samme åremålsperioden som gjelder for barneombudet og likestillings- og diskrimineringsombudet, jf. barneombudsloven § 2 og diskrimineringsombudsloven § 2. Til sammenligning oppnevnes medlemmene av EOS-utvalget for et tidsrom av inntil fem år.

Det forhold at stillingen er et åremål uten adgang til gjenoppnevning, betyr at direktøren skal fratre stillingen når åremålet løper ut, jf. også tjenestemannsloven § 7 nr. 2.

For å sikre Paris-prinsippenes krav til at leder(e) skal ha et «stabilt mandat», og sikre institusjonens selvstendighet og uavhengighet, har SCA i sine retningslinjer påpekt at det er nødvendig å ta inn en uttrykkelig bestemmelse i loven som sikrer en uavhengig og objektiv oppsigelsesprosess av institusjonens ledelse. Det påpekes at leder(e) av den nasjonale institusjonen skal ha tilsvarende rettigheter og stillingsvern som andre ledere i statlige stillinger som det er naturlig å sammenligne med. Ifølge retningslinjene skal lederen bare kunne bli sagt opp på grunn av «serious grounds of misconduct or incompetence», og ikke utelukkende basert på skjønn (General Observations punk 2.1). Slik arbeidsgruppen forstår uttalelsene fra underkomiteen, vil dermed det alminnelige stillingsvernet i lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og tjenestemannsloven, hvoretter en ansatt på åremålskontrakt vil kunne bli sagt opp i åremålsperioden dersom det er «saklig grunn» for det, ikke være tilstrekkelig.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår arbeidsgruppen at det tas inn en bestemmelse i loven hvor det fremgår at direktøren bare kan sies opp fra sitt verv dersom han eller hun har utvist grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen som ikke er forenlig med den tillit stillingen som direktør for den nasjonale institusjonen innebærer. Bestemmelsen kan for eksempel lyde (jf. lovforslaget § 4 fjerde og femte ledd):

«Dersom direktøren dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv, kan Stortingets presidentskap konstituere en midlertidig direktør frem til ny direktør er oppnevnt i samsvar med første ledd. Det samme gjelder dersom direktøren sier fra seg stillingen før aremålsperiodens utløp.

Stortingets presidentskap kan bare si opp direktøren dersom denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen som ikke er forenlig med den tillit stillingen som direktør for den nasjonale institusjonen innebærer. Fjerde ledd, første punktum gjelder tilsvarende.»

Bestemmelsen er ment å gi direktøren et sterkere stillingsvern enn det som følger av arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven. Det betyr at det skal svært mye til for at bestemmelsen kommer til anvendelse, og arbeidsgruppen legger til grunn at bestemmelsen ikke vil få særlig stor betydning i praksis. Bestemmelsen gir likevel en sikkerhetsventil dersom det skulle oppstå behov for å si opp en direktør som klart svikter sitt verv.

Arbeidsgruppen har også vurdert spørsmålet om det bør fastsettes i lov eller instruks hvem som bør være stedfortredende leder ved direktørens fravær, se for eksempel bestemmelsen i sivilombudsmannsloven § 1 fjerde ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 2. Arbeidsgruppen finner ikke grunn til en nærmere regulering av dette spørsmålet i form av lov eller instruks for den nasjonale institusjonen. Spørsmålet kan eventuelt løses i institusjonens personalinstruks.

Arbeidsgruppen foreslår derimot at det fastsettes i instruks at Stortingets presidentskap fastsetter direktørens lønn og øvrige arbeidsvilkår i samsvar med statens lederlønnssystem (§ 2 andre ledd), og bemerker i den forbindelse at det av underkomiteens «General Observations» er presisert at institusjonens ansatte bør gis avlønning på nivå med andre statlige institusjoner.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at det fastsettes i instruks at direktøren har det administrative, økonomiske og personalmessige ansvaret for institusjonens virksomhet (§ 2 første ledd). Den nasjonale institusjonens budsjett skal fremmes av direktøren direkte overfor Stortingets presidentskap (instruks § 8). Den nasjonale institusjonen skal videre hvert år sende en årsrapport til Stortingets presidentskap, med en oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap (instruks § 9). Økonomistyringen skal for øvrig følge økonomiregelverket i staten, med de tilpasninger som Stortingets presidentskap vedtar.

Selv om arbeidsgruppen ikke har funnet grunn til å lovfeste noe om dette, bemerkes det at det bør inn tas i arbeidsavtalen til direktøren at direktøren ikke uten samtykke fra Stortingets presidentskap må ha eller påta seg stilling, verv eller oppdrag i offentlig eller privat virksomhet, som kan komme i konflikt med rollen som direktør ved den nasjonale institusjo-

nen. Presidentskapet avgjør om stillingen, vervet eller oppdraget er av en slik art.

2.4.4 *Personalet (lovforslaget § 5)*

Som nevnt under punkt 2.4.1, kan Paris-prinsippenes krav om representasjon og mangfold ivaretas ved å søke en faglig bredde blant institusjonens ansatte. Ettersom det er foreslått at ledelsesansvaret skal tillegges en direktør og ikke et styre, bør det behov den nasjonale institusjonen måtte ha for fagkyndighet på ulike områder, ivaretas ved tilsetting av institusjonens øvrige personale.

Oppgaven som nasjonal institusjon er omfattende – den nasjonale institusjonen skal i prinsippet bidra til å styrke gjennomføringen av alle menneskerettighetene i Norge. Dette fordrer både bred innsikt i nasjonal rett og forvaltning og i det internasjonale regelverk og system. For å oppnå faglig tyngde og legitimitet innenfor ulike kulturer, livssyn og leve-sett, vil det være en fordel om de ansatte har faglig kompetanse og erfaring fra ulike deler av samfunnet. Det sentrale i denne sammenhengen er den kompetansen de ansatte har, ikke hvilken tilknytning de har til ulike grupper eller interesser. Institusjonens personale må til sammen besitte de ferdigheter som kreves for å oppfylle institusjonens mandat.

Som følge av at direktøren har det faglige ansvar for institusjonen, bør direktøren også foreta ansettelsene av institusjonens personale innenfor de vedtatte budsjетtrammer. Det foreslås derfor at det lovfestes at personalet ved den nasjonale institusjonen tilsettes av direktøren.

Ved ansettelser skal direktøren ta hensyn til at institusjonen skal ha bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter, jf. merknadene ovenfor under punkt 2.4.2. Det bør vektlegges at institusjonen skal ha kjennskap til samers og minoriteters kultur og samfunnsforhold. Kjennskap til dette anses som nødvendig for at institusjonen skal få tilstrekkelig legitimitet i det samiske folk og blant ulike minoriteter.

Arbeidsgruppen legger til grunn at søkere til og tilsatte i den nasjonale institusjonen skal ha de samme rettigheter og det samme stillingsvern som i staten ellers. Det betyr at tilsetningsforholdene ved den nasjonale institusjonen på vanlig måte skal reguleres av lov av 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven) og tjenestemannsloven, og det er dermed ikke nødvendig å lovfeste dette. Det betyr imidlertid også at tjenestemannsloven §§ 2 til 5 om kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn som ikke i utgangspunktet omfatter Stortingets organer, skal gjelde så langt det passer. Dette foreslås derfor fastsatt i instruks.

Nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetning foreslås fastsatt i et personalreglement godkjent av Stortingets presidentskap.

2.4.5 Rådgivende utvalg (lovforslaget § 6)

Utenriksdepartementet har foreslått at det etableres et rådgivende utvalg i tilknytning til den nasjonale institusjonen for å oppfylle Paris-prinsippenes krav om at institusjonen i størst mulig grad skal avspeile mangfold, og for å bidra til at institusjonen skal kunne oppfylle den tiltenkte funksjonen med å legge til rette for et samarbeid mellom de ulike menneskerettsaktører (se punkt 2.3.5).

Presidentskapet er i sin innstilling enig i at det bør oppnevnes et rådgivende utvalg, og har gått inn for at det lovfestes at det rådgivende utvalget oppnevnes av Stortinget. Presidentskapet har videre påpekt at utvalgets fremste oppgave vil være å gi råd om institusjonens virksomhet, ikke å gi bindende føringer.

Dagens SMR-NI har opprettet et rådgivende utvalg, som ifølge SMRs vedtekter, vedtatt av Universitetsstyret 15. februar 2005, skal bestå av representanter fra et bredt spekter av «interesseorganisasjoner og aktører fra det sivile samfunn som har en viktig rolle for ulike former for menneskeretts-spørsmål i Norge». Det er opplyst at følgende organisasjoner er medlemmer av det rådgivende utvalget per november 2014:

- Advokatforeningens menneskerettsutvalg
- Amnesty International, norsk avdeling
- Den norske Helsingforskomité
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Ligestillings- og diskrimineringsombudet
- Norsk organisasjon for asylsøkere
- Redd Barna
- Sametinget
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Barneombudet

Det er fastsatt i SMR-NIs vedtekter at medlemmene utpeker hver sin representant og en vararepresentant. Det er satt som vilkår at representantene skal ha særlig kompetanse innen, eller interesse for, menneskerettsspørsmål. Representantene skal videre ha de fullmakter som anses tilstrekkelig for effektivt å kunne representere sine organisasjoner i utvalgets arbeid. Det fremgår for øvrig av SMR-NIs hjemmeside at det rådgivende utvalget skal være et diskusjons- og konsultasjonsorgan for spørsmål tilknyttet SMRs virksomhet som nasjonal institusjon.

I forbindelse med tidligere høring har det kommet tilbakemelding om at det rådgivende utvalget tilknyttet dagens SMR-NI først og fremst fungerer som en informasjonskanal, og i liten grad har vært benyt-

tet til å samordne de ulike menneskerettsaktørers innsats.

Som det fremgår ovenfor under punkt 2.4.1, er det viktig at ny nasjonal institusjon har en pluralistisk sammensetning. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det i § 6 lovfestes at institusjonen skal knytte til seg et rådgivende utvalg som avspeiler mangfoldet og synspunkter som gjør seg gjeldende blant menneskerettsaktørene. Dette er særlig viktig når ledelsesansvaret, slik som foreslått i lovutkastet, er tillagt en direktør og det er gått bort ifra Utenriksdepartementets forslag om et styre. Et bredt sammensatt rådgivende utvalg vil dessuten bidra til å gjøre nasjonal institusjon bedre i stand til å løse sine oppgaver, og styrke den nasjonale institusjonens legitimitet i samfunnet.

Det rådgivende utvalget skal først og fremst ha som funksjon å gi institusjonen råd og legge til rette for informasjonsutveksling, og dette er foreslått tatt inn i lovteksten i § 6 andre ledd.

Utenriksdepartementet har i høringsnotatet foreslått at det rådgivende utvalget bør bestå av minimum 10 og maksimum 20 medlemmer. Etter arbeidsgruppens mening vil et for stort utvalg ikke fungere optimalt, da arbeidet i et stort utvalg raskt blir upraktisk og u håndterlig. Det antas at 10 til 15 medlemmer vil være tilstrekkelig for å sikre innspill fra alle de ulike samfunnsinteressene.

Når det gjelder hvem som bør være medlemmer av det rådgivende utvalget, mener arbeidsgruppen at det må ses hen til at utvalgets hovedoppgave er å gi den nasjonale institusjonen råd, og legge til rette for et best mulig samarbeid på menneskerettsfeltet. Utvalget bør derfor etter arbeidsgruppens syn bestå av medlemmer fra frivillige organisasjoner, det akademiske miljø eller andre særlig kvalifiserte profesjonsgrupper, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Barneombudet, Ligestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner, jf. forslag til instruks § 6.

Når det foreslås at Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Barneombudet og Ligestillings- og diskrimineringsombudet skal være medlemmer av det rådgivende utvalget, siktes det ikke til personen (selve ombudet), men institusjonen. At disse institusjonene er medlemmer av det rådgivende utvalget anses som nødvendig for at den nasjonale institusjonen skal kunne legge til rette for et effektivt samarbeid etter lovforslagets § 3 bokstav e.

Arbeidsgruppen mener at et bredt sammensatt utvalg med ulike menneskerettsaktører vil kunne tilføre den nasjonale institusjonen verdifull kompetanse og erfaringer. Norge er et land med sterke institusjoner og organisasjoner på menneskerettsfeltet, og et kompetent rådgivende organ vil sikre at flere perspektiver tas med i arbeidet. For å

styrke den nasjonale institusjonens legitimitet blant samene spesielt, bør minst ett av medlemmene ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål.

Det presiseres at medlemmer kan være både organisasjoner, institusjoner eller enkeltpersoner. Dersom et medlem er en organisasjon eller en institusjon, skal medlemmet utpeke en representant og eventuelt en vararepresentant.

I presidentskapets innstilling er det forutsatt at det rådgivende utvalget skal oppnevnes av Stortinget. Arbeidsgruppen foreslår at Stortingets presidentskap oppnevner medlemmer til det rådgivende utvalg tilknyttet den nasjonale institusjonen etter forslag fra direktøren.

Når det skal utpekes nye medlemmer til det rådgivende utvalget, bør direktøren få komme med en uttalelse om antall og forslag til medlemmer slik at dette gjenspeiler hva som til enhver tid er institusjonens behov. Det bør også legges til rette for at det sivile samfunn kan få komme med forslag til medlemmer. Dette kan for eksempel gjøres ved at det legges ut informasjon på den nasjonale institusjonens hjemmeside om at det skal velges medlemmer til det rådgivende utvalget, og hvor det sivile samfunn oppfordres til å komme med forslag til kandidater innen en fastsatt frist. I forbindelse med utpeking av medlemmene som skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål, bør direktøren rådføre seg med Sametinget. Direktøren fremsetter deretter sitt forslag til presidentskapet som oppnevner medlemmene. Direktøren bør også redegjøre for andre forslag som har kommet inn, men som ikke har blitt fulgt opp.

Et spørsmål er om det rådgivende utvalget fortløpende bør kunne tilpasse sin sammensetning i samsvar med endringer i samfunnets behov. Arbeidsgruppen antar at det vil være mest praktisk at det oppnevnes et nytt rådgivende utvalg etter hvert stortingsvalg. Det må imidlertid tas høyde for at det kan være behov for færre eller hyppigere utskiftninger av medlemmene, og arbeidsgruppen har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å lovfeste noe om dette. Arbeidsgruppen er videre enig med Utenriksdepartementet i at det ikke bør gis noe godtgjørelse til medlemmene av det rådgivende utvalget, uten at arbeidsgruppen har funnet behov for å ta inn dette i lov eller instruks. Det er imidlertid foreslått å ta inn i instruks at direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor, forutsetter arbeidsgruppen at det rådgivende utvalget vil være representativt for mangfoldet og de synspunkter som gjør seg gjeldende blant menneskerettsaktørene i Norge. Det kan imidlertid ikke ses bort ifra at den nasjonale institusjonen også vil ha behov for å knytte til seg mindre, rådgivende grupper på særlige prioriterte områder dersom dette anses hensiktsmes-

sig, jf. punkt 2.3.5. Den nærmere organiseringen av arbeidet i det rådgivende utvalget, og behovet for eventuelt å knytte til seg mindre grupper av aktuelle aktører på prioriterte områder, bør etter arbeidsgruppens syn overlates til den nasjonale institusjonens direktør.

2.5 Rett til å få opplysninger og bistand (lovforslaget § 7)

Det følger av Paris-prinsippenes punkt C.1.b at en nasjonal institusjon innenfor rammen av sin virksomhet skal kunne høre enhver person og innhente alle opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å vurdere spørsmål som faller innenfor dens myndighet.

Bestemmelsen har blitt forstått slik at Paris-prinsippene ikke krever at den nasjonale institusjonen skal få uinnskrenket tilgang til opplysninger og dokumenter, men at retten er begrenset til tilgang til de opplysninger som er nødvendig for å vurdere saker som omfattes av dennes myndighet.

Utenriksdepartementet har i høringsnotatet vurdert det slik at institusjonens behov for tilgang til dokumenter og opplysninger vil være tilstrekkelig dekket under annen lovgivning, og da særlig ved offentleglova og lov av 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Departementet har vist til at institusjonen ikke skal behandle klager i enkeltsaker. Det er videre vist til at den nasjonale institusjonen som regel vil kunne få tilgang til dokumenter i enkeltsaker, som er underlagt taushetsplikt, ved å innhente samtykke fra vedkommende som taushetsplikten skal beskytte.

Utenriksdepartementet fant det ikke nødvendig å lovfeste noen rett til tilgang til lokaler og institusjoner, men foreslo å presisere i lovteksten at offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver. Selv om dette allerede ble ansett å følge av annen lovgivning, ble det vist til at en slik lovbestemmelse vil synliggjøre myndighetenes plikt til å legge til rette for den nasjonale institusjonens arbeid og gi den et middel for å øve påtrykk i sitt arbeid. Det ble også påpekt at en uttrykkelig lovbestemmelse vil kunne fungere som en oppfordring til å praktisere meroffentlighet etter offentleglova der det er aktuelt.

Presidentskapet har sluttet seg til ovennevnte i sin innstilling, hvor det uttales at presidentskapet «antar at det kan være en fordel å presisere i lovteksten at offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige skal legge til rette for at nasjonal institusjon skal kunne utføre sine oppgaver».

I samsvar med dette foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes i § 7 at «Offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige skal yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver etter denne lov».

Arbeidsgruppen har merket seg at flere høringsinstanser har påpekt at en lovfesting av de offentlige instansers plikt til å yte den bistand som er nødvendig for at nasjonal institusjon skal utføre sine oppgaver, ikke vil være tilstrekkelig. SMR-NI har blant annet påpekt at det er et behov for at den nasjonale institusjonen kan få fri adgang til lukkede institusjoner. Det er spesielt vist til at det tilligger den nasjonale institusjonen å undersøke potensielt kritikkverdige forhold, og at den derfor, i tråd med Paris-prinsippene, bør ha tilgang til å innhente alle opplysninger og dokumenter som er nødvendig for å vurdere situasjoner som hører under dens myndighet.

Arbeidsgruppen bemerker til dette at Sivilombudsmannen i medhold av sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første punktum har rett til å «kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv» hos «offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste». I forbindelse med lovendringen 21. juni 2013 nr. 89, som trådte i kraft 1. juli 2013, og hvor Sivilombudsmannen ble tildelt rollen som nasjonal mekanisme for forebygging av tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, ble bestemmelsen utvidet til også å omfatte opplysninger fra «person i tjeneste for private institusjoner» der det er frihetsberøvede personer, jf. andre punktum. Bestemmelsen omfatter i utgangspunktet alle opplysninger, også taushetsbelagte, som Sivilombudsmannen trenger for å behandle saken på en forsvarlig måte. Det følger videre av tredje punktum at Sivilombudsmannen i samme utstrekning som etter første og andre punktum, har krav på dokumentinnsyn.

I henhold til sivilombudsmannsloven § 8 har Sivilombudsmannen videre rett til adgang til «tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans arbeidsområde». Det betyr at Sivilombudsmannens forebyggingsenhet nå ivaretar oppgaven med å foreta regelmessige besøk til steder der mennesker er frihetsberøvet, for eksempel i fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og barnevernsinstitusjoner.

LDO har også rett til en viss tilgang til lukkede institusjoner på sitt område, jf. diskrimineringsombudsloven § 11. Selv om Barneombudet ikke har en individuell klageordning slik som Sivilombudsmannen og LDO, har også Barneombudet en lovfestet rett til fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn, barneombudloven § 4. I forarbeidene er det lagt til grunn at en slik rett er nødvendig for at ombu-

det skal ha gjennomslagskraft overfor myndigheter og private.

Arbeidsgruppen ser at også den nasjonale institusjonen kan ha behov for å få innhentet informasjon fra personer i lukkede institusjoner, for å skaffe seg oversikt og kunnskap om hvordan menneskerettighetene blir ivaretatt på dette området. Ved å oppsøke personer i lukkede institusjoner, vil den nasjonale institusjonen også kunne gjøre sin virksomhet kjent for disse gruppene. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det ville være uheldig dersom den nasjonale institusjonen skulle drive tilsvarende virksomhet som de øvrige ombudene, og da spesielt som den nyetablerte forebyggingsenheten hos Sivilombudsmannen som har et konkret besøksmandat. Arbeidsgruppen viser videre til at den nasjonale institusjonen ikke skal behandle klager, og dermed ikke vil ha behov for de samme fullmakter som de institusjonene som bedriver tilsyn på individnivå. Arbeidsgruppen mener at slik oppsøkende virksomhet, dersom det er behov for informasjon om de frihetsberøvedes situasjon, først og fremst må skje i et samarbeid med de aktuelle institusjonene eller eventuelt i samarbeid med Sivilombudsmannen.

Arbeidsgruppen mener etter dette at den nasjonale institusjonen vil sikres tilstrekkelig informasjon ved at loven § 7 pålegger «offentlige organer og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige» å yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver etter loven. Dersom institusjonen får avslag på sin begjæring om innsyn i dokumenter, må institusjonen kunne bringe spørsmålet inn for Sivilombudsmannen, jf. sivilombudsmannsloven § 6.

2.6 Årlig melding (lovforslaget § 8)

Presidentskapet har i sin innstilling lagt til grunn at det bør fremlegges en egen årlig melding for Stortinget om arbeidet i nasjonal institusjon. Det fremgår videre av innstillingen at presidentskapet vil legge til rette for at meldingen kan følges opp med en debatt om menneskerettsspørsmål i Stortingets plenum.

Som nevnt innledningsvis under punkt 1.6, anbefaler også ICC i Beograd-prinsippene at de nasjonale institusjoner for menneskerettigheter årlig avgir en rapport til nasjonalforsamlingen om sine aktiviteter og om menneskerettighetssituasjonen i landet.

SMR-NI har siden 2004 utgitt en årbok. Det fremgår av årboken for 2013 på side 10 at den gir «en oversikt over utviklingen i Norge det siste året når det gjelder de mest sentrale rettighetsområdene som de internasjonale menneskerettighetene dekker». I Sveaass-rapporten er det fremhevet at årboken er den nasjonale institusjonens «flaggskip», og at det er utviklet en fast metode for utarbeidingen av den. Samtidig påpekes det at det er et behov for et bredere

faktagrunnlag, basert på flere kilder enn tilfellet er i dag. Sveaass-rapporten anbefaler blant annet at den nasjonale institusjonen på enkelte områder også gjør undersøkende studier.

Arbeidsgruppen foreslår, i samsvar med ovennevnte, at det lovfestes en plikt for institusjonen til å gi en årlig melding til Stortinget om institusjonens aktiviteter og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge, jf. lovforslaget § 8.

Etter arbeidsgruppens syn vil institusjonens plikt til å gi en slik årlig melding ha en nær sammenheng med den nasjonale institusjonens oppgave med å overvåke menneskerettighetenes stilling i landet, jf. lovforslaget § 3 bokstav a. Etter denne bestemmelsen bør den nasjonale institusjonen legge frem sine anbefalinger for myndighetene for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles. Som nevnt under punkt 2.3.2 vil det først og fremst være aktuelt å komme med anbefalinger av denne karakter i forbindelse med høring av forslag til lov eller forskrift. Ved at den nasjonale institusjonen i tillegg skal sende en årlig melding om menneskerettighetssituasjonen i landet direkte til Stortinget, vil imidlertid institusjonens innsats på menneskerettighetsområdet bli ytterligere styrket.

Det er i tidligere høringsuttalelser tatt til orde for at meldingen bør følge kalenderåret. Det er også kalenderåret som SMR-NI følger ved utgivelsen av dagens årbok.

I henhold til sivilombudsmannsloven § 12, og tilhørende instruks § 12, avgir Sivilombudsmannen hvert år innen 1. april en melding til Stortinget om sin virksomhet i det foregående året. I meldingen skal Sivilombudsmannen blant annet orientere om sitt arbeid med å overvåke og kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Sivilombudsmannen skal også avgi en egen melding om sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme innen samme tidspunkt. Det er uttrykkelig inntatt i Sivilombudsmannens instruks at meldingen skal omfatte tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år.

For at Stortinget best mulig skal kunne gjøre seg opp mening om menneskerettighetenes stilling i Norge, mener arbeidsgruppen at både Sivilombudsmannens og den nasjonale institusjonens melding bør avgis til Stortinget på samme tidspunkt og omfatte samme tidsperiode. Det foreslås derfor at det inntas i instruksen at meldingen skal innleveres innen 1. april, og omfatte tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år.

Som for Sivilombudsmannen foreslås det videre lovfestet at meldingen skal trykkes og offentliggjøres. Meldingen bør utformes slik at den i tillegg til å være utgangspunkt for en debatt i Stortingets plenum, kan gi grunnlag for en bred offentlig debatt. Det for-

utsettes således at institusjonen også får frem motstridende syn i meldingen.

Meldingen må ikke forveksles med institusjonens plikt til å rapportere om virksomheten i samsvar med økonomiregelverket for staten, jf. forslag til instruks § 9.

Arbeidsgruppen bemerker at institusjonen også må kunne sende Stortinget og andre offentlige organer andre tematiske rapporter til orientering. Slike rapporter vil imidlertid ikke bli behandlet i Stortinget på ordinær måte. Institusjonen bør for øvrig stå fritt til på eget initiativ å invitere til oppfølgende debatter om menneskerettslige spørsmål, dersom den finner det formålstjenlig.

2.7 Institusjonens forhold til lovgivningen i forvaltningen (lovforslaget §§ 9 og 10)

I enkelte lover i forvaltningen er det inntatt bestemmelser hvor det er gjort unntak for «organer for Stortinget» eller lignende. For eksempel heter det i lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 4 at loven ikke gjelder «for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget». Et annet eksempel er offentliglova § 2, lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (mållova) § 2 og lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) § 5. Unntakene er først og fremst begrunnet i konstitusjonelle hensyn, ettersom organene for Stortinget skal være uavhengig av forvaltningen og bare ansvarlig overfor Stortinget.

Spørsmålet er hvordan den nasjonale institusjonen skal forholde seg til lover eller bestemmelser i lovgivningen for øvrig hvor det er gjort unntak for Stortingets organer.

Siden den nasjonale institusjonen skal ha en organisatorisk plassering som et organ tilknyttet Stortinget, vil den etter arbeidsgruppens syn også være omfattet av en naturlig språklig forståelse av bestemmelser i all lovgivning som gjelder «organer for Stortinget» eller lignende. Arbeidsgruppen ser det dessuten som naturlig at institusjonen – med oppgave å overvåke regjeringens menneskerettighetspolitikk – unntas fra de aktuelle lovene på lik linje med andre organ for Stortinget.

Mange av bestemmelsene som det er gjort unntak fra, omhandler sentrale prinsipper for forsvarlig saksbehandling. Av denne grunn er det inntatt tilsvarende eller lignende bestemmelser i lovene som regulerer det enkelte stortingsorgan. For eksempel er det i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) inntatt en egen bestemmelse om taushetsplikt (§ 15) som langt på vei korresponderer med hovedreglene i forvaltningsloven, og en bestemmelse (§ 18) om at reglene i offentliglova «gjelder tilsvarende, så langt de passer...». Det samme gjelder for

Sivilombudsmannen, hvor det i sivilombudsmannsloven § 9 er inntatt egne regler for både innsynsrett og taushetsplikt.

Selv om den nasjonale institusjonen formelt ikke omfattes av lovene nevnt over, bør det på tilsvarende måte som for de øvrige organene for Stortinget, innføres egne unntaksbestemmelser i loven for den nasjonale institusjonen, slik at institusjonen følger reglene som er fastsatt i disse lovene så langt bestemmelsene passer.

Dette innebærer for det første at det bør inntas en bestemmelse i loven som regulerer offentlighetens innsynsrett i institusjonens dokumenter. Offentlighet er et viktig rettssikkerhetsprinsipp, og det er viktig av hensyn til institusjonens legitimitet og troverdighet at den nasjonale institusjonens virksomhet er preget av åpenhet og offentlig innsyn. Stortinget har også sitt eget reglement om offentlighet som langt på vei bygger på offentleglova, jf. regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter (FOR-2009-11-10-1358). Arbeidsgruppen foreslår derfor at det tas inn en tilsvarende bestemmelse som for Stortinget i loven for den nasjonale institusjonen som dermed kan lyde: «Alle kan hos den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter kreve innsyn i institusjonens saksdokumenter, journaler og lignende registre, dersom ikke annet følger av institusjonens instruks. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av instruksen. Det samme gjelder forskrift gitt med hjemmel i offentleglova, hvis ikke Stortingets presidentskap beslutter noe annet», se lovforslagets § 9.

Nærmere regler om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet foreslås inntatt i instruksen. På grunn av den administrative tilknytningen som presidentskapet har forutsatt etablert mellom Sivilombudsmannen og den nasjonale institusjonen (se nærmere nedenfor under punkt 3.2), er det naturlig at reglene om innsynsrett for disse to stortingsorganene så langt som mulig er likelydende. Arbeidsgruppen har derfor i instruksens § 7 tatt inn en bestemmelse som i det store og det hele tilsvarende instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 11. Dette innebærer blant annet at også arkivloven og arkivforskriften skal gjelde tilsvarende så langt de passer for den nasjonale institusjonens virksomhet. Som følge av at den nasjonale institusjonen ikke skal behandle individklager, har imidlertid arbeidsgruppen ikke funnet det nødvendig at den nasjonale institusjonen skal ha en generell adgang til å unnta dokumenter fra innsynsrett (sammenlign instruks for sivilombudsmannen § 11 nr. 2).

Arbeidsgruppen foreslår at direktøren avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet. (Sammenlign den tilsvarende bestemmelsen i sivilombudsmannsloven § 9.) Et spørsmål i tilknytning til

dette er om et avslag på innsyn hos den nasjonale institusjonen skal kunne påklages til Sivilombudsmannen. Det følger av sivilombudsmannsloven § 4 første ledd at ombudsmannens arbeidsområde omfatter den «offentlige forvaltning». Av bestemmelsens andre ledd fremgår det imidlertid at «Stortinget» og Riksrevisjonen og Ombudsmannen for Forsvaret er unntatt. Arbeidsgruppen ser det som naturlig at den nasjonale institusjonen også er unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde på lik linje som Riksrevisjonen og Ombudsmannen for Forsvaret, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av lovbestemmelsen. Dette vil understreke den nasjonale institusjonens uavhengighet og likestilling med Sivilombudsmannen som et selvstendig organ under Stortinget. Dersom det oppstår tvist mellom institusjonen og den som krever innsyn om hvorvidt det er grunnlag for å unnta de aktuelle dokumentene fra offentlighet, kan spørsmålet bringes inn til tingretten for avgjørelse.

Selv om institusjonen ikke skal behandle enkeltklager, antar arbeidsgruppen at institusjonens ansatte kan få kjennskap til mange følsomme opplysninger i sitt arbeid. Ettersom de generelle bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 flg. i utgangspunktet ikke vil gjelde for institusjonens virksomhet, foreslår arbeidsgruppen at det inntas en egen bestemmelse om taushetsplikt i loven. Det foreslås for det første å lovfeste at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for den nasjonale institusjonen, plikter å unngå at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten får vite om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten bør også gjelde opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter, på lik linje som for ansatte hos Sivilombudsmannen og hos Riksrevisjonen. Foruten at spredning av slike opplysninger kan føre til økonomisk tap for vedkommende bedrift, kan en slik taushetsplikt være en fordel for den nasjonale institusjon idet et tillitsforhold både kan tjene samarbeidet i sin alminnelighet og gi større sikkerhet for at det gis riktige og fullstendige opplysninger. Videre bør taushetsplikten gjelde informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, i den utstrekning institusjonen vil få kjennskap til slike opplysninger.

Taushetsplikten bør også gjelde etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet hos den nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Han eller hun kan heller ikke utnytte slike opplysninger i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig foreslår arbeidsgruppen at forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f bør gjelde så langt de passer (se den tilsvarende bestemmelsen i riksrevisjonsloven § 15 tredje ledd). Det betyr for eksempel at i den utstrekning institusjonen ikke trenger opplysningene til en konkret sak, men bare til generell belys-

ning av et saksområde, bør den nøye seg med å be om opplysningene i anonymisert form. Anonymiserte opplysninger om personlige forhold vil ikke være underlagt taushetsplikt, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 13 a, andre ledd.

Ettersom institusjonen ikke skal behandle klagesaker, og således ikke treffer «avgjørelser» i forvaltningslovens forstand, har ikke arbeidsgruppen funnet det nødvendig å ta inn egne bestemmelser om habilitet, sammenlign i denne forbindelse sivilombudsmannsloven § 1 og riksrevisjonsloven § 19. Eventuelt behov for å fastsette habilitetsregler kan i stedet reguleres i interne retningslinjer. Det vises for øvrig til punkt 2.3.4 om mulighet til å forebygge rollekonflikter i direktørens ansettelsesavtale. Arbeidsgruppen har heller ikke funnet grunn til å innta bestemmelser som gjør unntak fra mållova § 2.

Når det gjelder tjenestemannssaker, har arbeidsgruppen ovenfor i punkt 2.4.4 foreslått at tjenestemannslovens §§ 2 til 5 skal gjelde så langt de passer for den nasjonale institusjonens personale. Bestemmelsene i lov om nasjonal institusjon for menneskerettigheter og tjenestemannsloven suppleres ellers av arbeidsmiljøloven.

Også forvaltningslovens regler for avgjørelser om tilsetning, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn bør etter arbeidsgruppens syn gjelde for institusjonens personale, jf. den tilsvarende bestemmelsen i riksrevisjonsloven § 7 og den begrunnelse som er gitt i forhold til denne bestemmelsen. Dette innebærer at forskrift til forvaltningsloven 15. desember 2006 nr. 1456 kapittel 5 om partsinnsyn i saker om tilsetning i offentlig forvaltning skal gjelde for den nasjonale institusjon. En slik bestemmelse anses å være i samsvar med SCAs «General Observations» punkt 2.1, om at loven for den nasjonale institusjon bør inneholde regler om en uavhengig og objektiv ansettelses- og oppsigelsesprosess, på lik linje med ansatte i andre uavhengige offentlige organer. På tilsvarende måte som for Riksrevisjonen må det imidlertid ved framtidige endringer i regelverket vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle hvorvidt endringen får anvendelse for den nasjonale institusjon, jf. Innst. O. nr. 54 (2003–2004). Konstitusjonelle hensyn vil kunne tilsi unntak eller presiseringer.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1 Etablering av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter og samlokalisering med Sivilombudsmannen

Ifølge innstillingen fra Stortingets presidentskap skal den nye nasjonale institusjonen samlokaliseres

med, og ha en administrativ tilknytning til, Sivilombudsmannen. Presidentskapet har påpekt at dette for eksempel kan innebære felles administrative tjenester som regnskap, IKT, arkiv og resepsjon. En samlokalisering vil videre innebære at institusjonen får godt kjennskap til Sivilombudsmannens solide kompetanse på menneskerettsområdet og det sterke faglige miljøet der. Formålet er å «utnytte synergieffekten som en samlokalisering og administrativ tilknytning vil innebære».

Etter Paris-prinsippenes punkt B.3 er det et krav at den nasjonale institusjonen har «en infrastruktur som bidrar til en smidig gjennomføring av virksomheten, særlig tilstrekkelig finansiering». Videre heter det at formålet med finansieringen «bør være at institusjonen får egne ansatte og lokaler». I de tilhørende merknadene i SCAs «General Observations» uttales det at finansieringen bør være tilstrekkelig til at den nasjonale institusjonen kan oppfylle sitt mandat.

Det ovenfor siterte må bety at institusjonen ikke skal underlegges økonomisk styring som kan påvirke institusjonens uavhengighet. For å sikre uavhengigheten mener derfor arbeidsgruppen at det er en forutsetning at institusjonen er en egen juridisk enhet med eget organisasjonsnummer.

Arbeidsgruppen kan derimot ikke se at Paris-prinsippene er til hinder for at den nasjonale institusjonen får levert enkelte administrative tjenester fra Sivilombudsmannens kontor, for eksempel lønnsadministrasjon og resepsjonsbetjening. Dette kan sammenlignes med at institusjonen setter ut administrative oppgaver til andre eksterne tjenesteytere («outsourcing»), bortsett fra at det ikke gjennomføres anskaffelsesmessig konkurranse om de tjenestene som Sivilombudsmannen leverer. Det sentrale må være at institusjonen både faktisk og reelt fremstår som uavhengig. Tilknytningen til Sivilombudsmannen skal bare være av praktisk, administrativ art, og institusjonen vil ikke på noen måte være «underlagt» Sivilombudsmannen. Arbeidsgruppen kan derfor ikke se behov for at det legges noen føringer i lov eller instruks på hvordan samarbeidet med Sivilombudsmannen skal gjennomføres i praksis.

Det fremgår av innstillingen at presidentskapet er enig i «representantforslagets påpekning av at institusjonen må tilføres nødvendige ressurser og kapasitet for å kunne gjennomføre sine lovpålagte oppgaver tilfredsstillende». Presidentskapet har videre forutsatt at institusjonen gis et eget kapittel i statsbudsjettet. Dette er i samsvar med ICCs anbefalinger i Beograd-prinsippene om at bevilgningene til den nasjonale institusjonen skal fremgå av en separat budsjettlinje, og at den nasjonale institusjonen gis rådighet og kontroll over eget budsjett.

I statsbudsjettet for 2014 er det under kap. 100 post 71 avsatt vel 7 mill. kroner til SMRs oppgaver

som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2014.

I statsbudsjettet for 2015 (Prop 1 S (2014–2015)) er det under kap. 45 post 1 avsatt 9,3 mill. kroner til Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Det er vanskelig å ha noen klar formening om de økonomiske konsekvensene ved reetableringen av den nasjonale institusjonen på lengre sikt. Arbeidsgruppen legger likevel til grunn at den bevilgningen som er foreslått, vil være tilstrekkelig for at institusjonen skal kunne fylle sitt mandat, og viser til at den nye institusjonens arbeidsoppgaver og arbeidsmetoder må utvikles over tid. Arbeidsgruppen legger også til grunn at de anslåtte kostnadene vil medføre at institusjonen kan tilføres noen flere årsverk sammenlignet med dagens SMR-NI. Det er også tatt hensyn til at institusjonen vil måtte leie lokaler og kjøpe inn administrative tjenester. Den administrative tilknytningen til Sivilombudsmannen vil gjøre driften av ny institusjon mer kostnadseffektiv.

For øvrig mener arbeidsgruppen at det bør overlates til direktøren av den nye institusjonen i samarbeid med Sivilombudsmannen å vurdere hvordan samlokaliseringen best kan gjennomføres i praksis.

Presidentskapet har i innstillingen pekt på at det i forbindelse med utredningen av ny lov må ses på muligheten for at den nasjonale institusjonen kan ha inntektsgivende arbeid.

Arbeidsgruppen har merket seg at den danske loven åpner for at den danske nasjonale institusjonen kan ha inntektsgivende arbeid og blant annet bedrive tilskuddsfinansiert forskningsvirksomhet. Arbeidsgruppen har for sin del kommet frem til at den norske nasjonale institusjonen ikke bør kunne drive med oppdragsforskning eller yte konsulentbistand. Etter arbeidsgruppens syn vil slik inntektsbringende arbeid fra et organ som er organisatorisk underlagt Stortinget, stå i et motsetningsforhold til hva som ellers er Stortingets rolle som lovgiver, kontrollerende og bevilgende myndighet. Åpnes det for at den nasjonale institusjonen kan bedrive inntektsbringende arbeid, kan det videre oppstå en diskusjon om den nasjonale institusjonen er et slags «ombud» for spesielle grupper, ved at de organisasjonene som har midler til det, kan «bestille» rapporter fra den nasjonale institusjonen, og dermed indirekte legge føringer på den nasjonale institusjonens prioriteringer. Det forhold at institusjonen ikke kan ha inntektsgivende arbeid, vil dermed etter arbeidsgruppens syn styrke institusjonens uavhengighet. Dette er for øvrig også i samsvar med nyere anbefalinger fra SCA, hvor det heter at staten bør tilstrebe å gi de nasjonale institusjonene tilstrekkelig finansiering.

3.2 Avviklingen av dagens nasjonale institusjon for menneskerettigheter ved Senteret for menneskerettigheter

Presidentskapet har forutsatt i innstillingen at någjeldende nasjonal institusjon ved Senter for menneskerettigheter skal avvikles på en korrekt måte, og at de personalmessige og arbeidsrettslige forhold ved institusjonen bør avklares i forbindelse med utredningen av lovgrunnlaget for den nye nasjonale institusjonen.

Arbeidsgruppen viser til at Stortingets administrasjon og ledelsen ved Universitetet i Oslo nå har inngått en avtale om overføring av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og dets ansatte til Stortinget. I den forbindelse er det forutsatt at ny institusjon i praksis vil kunne etableres fra 1. juli 2015.

4. Ikrafttredelse

Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til når loven og instruksen bør tre i kraft. Som nevnt er det i avtalen mellom Stortingets administrasjon og ledelsen ved Universitetet i Oslo forutsatt at ny institusjon vil kunne etableres fra 1. juli 2015.

5. Forslag til lov og instruks

Arbeidsgruppen foreslår følgende lovtekst:

Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

§ 1 Formål og virkeområde

Formålet med loven er å etablere Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

§ 2 Instruks

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for virksomheten til den nasjonale institusjonen. For øvrig utfører den nasjonale institusjonen sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3 Den nasjonale institusjonens oppgaver

Den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å:

- a) overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles,

- b) rådgi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene,
- c) informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger,
- d) fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene,
- e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Den nasjonale institusjonen skal ikke prøve enkeltsaker om krenkelse av menneskerettigheter.

§ 4 Leder for den nasjonale institusjonen

Den nasjonale institusjonen ledes av en direktør som oppnevnes av Stortinget etter ekstern kunngjøring og innstilling fra Stortingets presidentskap.

Direktøren oppnevnes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Direktøren skal tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og bør ha erfaring fra menneskerettighetsarbeid.

Dersom direktøren dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv, kan Stortingets presidentskap konstituere en midlertidig direktør frem til ny direktør er oppnevnt i samsvar med første ledd. Det samme gjelder dersom direktøren sier fra seg stillingen før åremålsperiodens utløp.

Stortingets presidentskap kan bare si opp direktøren som følge av at denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen som ikke er forenlig med den tillit stillingen som direktør for den nasjonale institusjonen innehar. Fjerde ledd, første punktum gjelder tilsvarende.

§ 5 Personalet

Personalet ved den nasjonale institusjonen tilsettes av direktøren. Direktøren skal ved ansettelser ta hensyn til at institusjonen skal ha bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter. Nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetting fastsettes i et personalreglement godkjent av Stortingets presidentskap.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av direktøren i henhold til de bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i staten.

§ 6 Rådgivende utvalg

Stortingets presidentskap oppnevner et rådgivende utvalg tilknyttet den nasjonale institusjonen bestående av minst 10 og høyst 15 medlemmer. Direktøren skal fremsette forslag til medlemmer.

Det rådgivende utvalget skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon.

§ 7 Offentlige myndigheters bistand til den nasjonale institusjonen

Offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver etter denne lov.

§ 8 Årlig melding

Den nasjonale institusjonen skal årlig avgi en melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Meldingen trykkes og offentliggjøres av institusjonen.

§ 9 Dokumentoffentlighet

Alle kan hos den nasjonale institusjonen kreve innsyn i institusjonens saksdokumenter, journaler og lignende registre, dersom ikke annet følger av institusjonens instruks. Bestemmelsene i offentliglova gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av instruksen. Det samme gjelder forskrift gitt med hjemmel i offentliglova, hvis ikke Stortingets presidentskap beslutter noe annet.

Direktøren avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet.

§ 10 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for den nasjonale institusjonen, plikter å unngå at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

§ 11 Ikraftttredelse

Loven trer i kraft fra....

Forslag til instruks

§ 1 Formål

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter skal arbeide for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i samsvar med Paris-prinsippene om nasjonale institusjoners status.

§ 2 Den nasjonale institusjonens direktør

Direktøren har det administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for institusjonens virksomhet.

Stortingets presidentskap fastsetter direktørens lønn, pensjon og øvrige arbeidsvilkår.

§ 3 Personalet

Den nasjonale institusjonens personale ansettes av direktøren i henhold til personalreglementet vedtatt av presidentskapet.

§ 4 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Bestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 2 til 5 skal gjelde for den nasjonale institusjonen så langt de passer.

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn hos den nasjonale institusjon. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter andre ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 5 Rådgivende utvalg

Det rådgivende utvalget skal bestå av medlemmer fra frivillige organisasjoner, det akademiske miljø eller andre særlig kvalifiserte profesjonsgrupper, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner. Minst

ett medlem skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål.

I utvalget skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.

Direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

§ 6 Årlig melding til Stortinget

Melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte den nasjonale institusjonens virksomhet i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år.

§ 7 Dokumentoffentlighet ved den nasjonale institusjonen

Institusjonens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene nedenfor.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og den nasjonale institusjonen og som gjelder institusjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som institusjonen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven og arkivforskriften gjelder tilsvarende så langt de passer på institusjonens virksomhet.

§ 8 Den nasjonale institusjonens budsjett

Den nasjonale institusjonens budsjett fremmes av direktøren direkte overfor Stortingets presidentskap.

§ 9 Årsrapport fra den nasjonale institusjonen

Den nasjonale institusjonen skal hvert år sende en årsrapport til Stortingets presidentskap. Rapporten skal inneholde en oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

§ 10 Ikrafttredelse

Denne instruks trer i kraft...

Vedlegg**«Paris-prinsippene»****Principles relating to the status of national institutions**

General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, Annex

A. Competence and responsibilities

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.

2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

(i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

(ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;

(iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

(iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

*Uoffisiell oversettelse***Prinsipper om nasjonale institusjoners status**

Generalforsamlingens resolusjon 48/134 av 20. desember 1993, bilag

A. Myndighet og ansvarsområder

1. En nasjonal institusjon skal gis myndighet til å fremme og beskytte menneskerettighetene.

2. Den nasjonale institusjonen skal gis bredest mulig mandat, som skal nedfelles uttrykkelig i en grunnlovs- eller lovtekst der institusjonens sammensetning og kompetanseområde fastsettes.

3. Den nasjonale institusjonen skal blant annet ha følgende ansvarsområder:

(a) Å legge fram for regjeringen, nasjonalforsamlingen og andre kompetente organer, på rådgivende grunnlag, enten på anmodning fra vedkommende myndigheter eller gjennom utøvelse av institusjonens rett til å behandle et saksforhold på eget initiativ, uttalelser, anbefalinger, forslag og rapporter om alle saker som gjelder fremme og beskyttelse av menneskerettighetene; den nasjonale institusjonen kan beslutte å offentliggjøre dem; disse uttalelsene, anbefalingene, forslagene og rapportene samt eventuelle særlige rettigheter som den nasjonale institusjonen måtte ha, skal gjelde følgende områder:

(i) enhver lovgivnings- eller forvaltningsbestemmelse samt bestemmelser som gjelder rettslige instanser, som har til hensikt å ivareta og utvide vern av menneskerettighetene; i denne forbindelse skal den nasjonale institusjonen granske gjeldende lovgivnings- og forvaltningsbestemmelser samt lovforslag og andre forslag og fremme de anbefalinger den mener er hensiktsmessig for å sikre at disse bestemmelsene er i samsvar med grunnleggende menneskerettighetsprinsipper; den skal om nødvendig anbefale at ny lovgivning vedtas, at gjeldende lovgivning endres, og at forvaltningsmessige tiltak vedtas eller endres,

(ii) ethvert tilfelle av brudd på menneskerettighetene den velger å ta opp,

(iii) utarbeiding av rapporter om situasjonen for menneskerettigheter generelt i landet og om mer konkrete saksforhold,

(iv) innspill til regjeringen om situasjoner rundt omkring i landet der menneskerettighetene brytes, og forslag til regjeringen om tiltak som kan sette en stopper for slike situasjoner og, om nødvendig, uttalelser om regjeringens holdninger og handlinger,

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

B. Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

(b) Trends in philosophical or religious thought;

(c) Universities and qualified experts;

(d) Parliament;

(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

(b) å fremme og sikre at nasjonal lovgivning og praksis harmoniseres med de internasjonale menneskerettighets-instrumentene staten er part i, og at de gjennomføres i praksis,

(c) å oppfordre til at de ovennevnte instrumentene ratifiseres eller tiltres, og å påse at de gjennomføres,

(d) å bidra til rapportene som statene er pålagt å legge fram for FNs organer og komiteer og for regionale institusjoner, i henhold til deres traktatforpliktelser, og om nødvendig avgi en uttalelse om temaet, med behørig respekt for sin uavhengighet,

(e) å samarbeide med FN og organisasjoner innenfor FN-systemet samt regionale institusjoner og nasjonale institusjoner i andre land som har myndighet til å fremme og verne om menneskerettighetene,

(f) å bistå i utarbeidningen av programmer for undervisning i og forskning på menneskerettigheter og å delta i gjennomføringen av disse programmene på skoler og universiteter og i fagmiljøer,

(g) å informere om menneskerettigheter og om arbeidet for å bekjempe alle former for diskriminering, særlig rasediskriminering, ved å gjøre allmennheten mer bevisst om dette, særlig gjennom informasjons- og opplysningstiltak, og ved å gjøre bruk av alle medier.

B. Sammensetning og krav til uavhengighet og mangfold

1. Den nasjonale institusjonens sammensetning og utnevningen av dens medlemmer, enten det skjer ved valg eller på annet vis, skal fastsettes i henhold til en prosedyre som gir alle nødvendige garantier for å sikre at mangfoldet av samfunnskrefter (i sivilsamfunnet) som arbeider med å fremme og verne om menneskerettighetene, er representert, særlig gjennom fullmakter som gjør at det kan etableres et effektivt samarbeid med, eller ved tilstedeværelse av, representanter for

(a) ikke-statlige organisasjoner med ansvar for menneskerettigheter og arbeid mot rasediskriminering, fagbevegelsen og berørte samfunns- og yrkesorganisasjoner, for eksempel foreninger for advokater, leger, journalister og fremtredende forskere,

(b) retninger innenfor filosofisk og religiøs tenkning,

(c) universiteter og kvalifiserte eksperter,

(d) nasjonalforsamlingen,

(e) departementene (hvis disse deltar, skal deres representanter bare ha en rådgivende funksjon under drøftingene).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

C. Methods of operation

1. Within the framework of its operation, the national institution shall:

(a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;

(b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;

(c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;

(d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;

(e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;

(f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);

(g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the nongovernmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

2. Den nasjonale institusjonen skal ha en infrastruktur som bidrar til en smidig gjennomføring av virksomheten, særlig tilstrekkelig finansiering. Formålet med finansieringen bør være at institusjonen får egne ansatte og lokaler, slik at den er uavhengig av regjeringen og ikke er underlagt økonomisk styring som kan påvirke institusjonens uavhengighet.

3. Medlemmene av den nasjonale institusjonen skal, for å sikre et stabilt mandat som er avgjørende for deres faktiske uavhengighet, utnevnes gjennom et offisielt vedtak som skal spesifisere mandatets varighet. Dette mandatet kan fornyes forutsatt at mangfoldet blant institusjonens medlemmer sikres.

C. Arbeidsmetoder

1. Innenfor rammen av sin virksomhet skal den nasjonale institusjonen:

(a) fritt behandle ethvert spørsmål som hører inn under dens myndighet, enten de legges fram av regjeringen eller tas opp av institusjonen på eget initiativ, på forslag fra et medlem eller basert på en anmodning,

(b) høre enhver person og innhente alle opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å vurdere situasjoner som hører inn under dens myndighet,

(c) henvende seg til den offentlige opinion direkte eller gjennom mediene, særlig med sikte på å gjøre sine uttalelser og anbefalinger kjent,

(d) møtes jevnlig og ved behov med alle medlemmene til stede, etter at disse er rettmessig innkalt,

(e) ved behov opprette arbeidsgrupper bestående av medlemmer, og opprette lokale eller regionale avdelinger som kan bistå institusjonen i dens arbeid,

(f) konsultere andre organer, det være seg rettslige eller andre, som har ansvar for å fremme og verne om menneskerettighetene (særlig ombud, meklere og lignende institusjoner),

(g) i lys av den sentrale rollen ikke-statlige organisasjoner spiller ved å utfylle de nasjonale institusjoners arbeid, utvikle forbindelser med ikke-statlige organisasjoner som arbeider med å fremme og verne om menneskerettigheter, økonomisk og sosial utvikling, bekjempe rasisme og verne særlig utsatte grupper (spesielt barn, fremmedarbeidere, flyktinger og personer med nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne) eller på særlige områder,

D. Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

1. A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

(a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;

(b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;

(c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;

(d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

D. Ytterligere prinsipper vedrørende status for kommisjoner med kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker

1. En nasjonal institusjon kan bemyndiges til å behandle klager og anmodninger som gjelder individuelle tilfeller. Sakene kan legges fram av enkeltpersoner, deres representanter, tredjeparter, ikke-statlige organisasjoner, fagforbund eller andre representative organisasjoner. I slike tilfeller, og uten at det berører prinsippene for kommisjonenes andre fullmakter nevnt ovenfor, kan oppgavene de er tillagt, utføres med utgangspunkt i følgende prinsipper:

(a) tilstrebe minnelige løsninger gjennom forlik eller, innenfor rammen av lovens bestemmelser, gjennom bindende avgjørelser eller om nødvendig på grunnlag av fortrolighet,

(b) informere parten som fremla anmodningen, om hans rettigheter, særlig hvilke rettsmidler parten har til rådighet, og legge til rette for at han får tilgang til dem,

(c) høre enhver klage eller anmodning eller overføre den til annen kompetent myndighet innenfor rammen av lovens bestemmelser,

(d) utarbeide anbefalinger til kompetente myndigheter, særlig ved å foreslå endringer i eller reformer av lover, forskrifter og forvaltningspraksis, særlig hvis disse er årsaken til problemene til personene som har fremlagt klagen for å sikre sine rettigheter.

