



STORTINGET

Innst. 426 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 19 (2020–2021)

Innstilling fra justiskomiteen om Rapport til Stortinget om Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Til Stortinget

Sammendrag

Stortinget vedtok 19. juni 2014 å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter (Norges institusjon for menneskerettigheter, NIM).

Institusjonen er uavhengig, men organisatorisk underlagt Stortinget. Lov og instruks for NIM ble vedtatt av Stortinget i april 2015, og NIM ble etablert ved lov 1. juli 2015. I juni 2017 ble NIM akkreditert med A-status i FN, noe som blant annet innebærer at institusjonen har møte- og talerett i en rekke FN-møter og prosesser på menneskerettsområdet.

Ved opprettelsen av NIM ble det forutsatt at institusjonen skulle evalueres etter fire års drift. Stortingets presidentskap fikk fredag 18. desember 2020 oversendt rapporten fra Agenda Kaupang, som på oppdrag fra Stortinget har gjennomført evalueringen sammen med Tor-Egil Viblemo fra Oxford Research.

Formålet med evalueringen har vært å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte og i tråd med hovedformålet for etableringen, som er å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.

Evalueringen svarer ut fire overordnede problemstillinger. De fire hovedproblemstillingene beskriver at evalueringen skal:

1. Vurdere arbeidet ved NIM slik det skjer i dag
2. Vurdere om dagens organisering og drift av NIM medfører at institusjonen fungerer godt og etter intensjonene
3. Vurdere om det er behov for endringer i lov og øvrig rammeverk
4. Belyse forhold rundt NIM som uavhengig institusjon underlagt Stortinget

De fire hovedproblemstillingene innebærer at evalueringen omfatter en vurdering av om formål og hovedoppgaver, lovpålagte oppgaver og andre oppgaver, og utførelsen av disse, er i samsvar med forutsetningen for opprettelsen av NIM, og om NIM har etablert systemer og struktur for å legge til rette for ivaretagelse av kjerneoppgaver. Det vurderes som dagens organisering og drift av NIM innebærer at institusjonen fungerer godt og etter intensjonene. Dette inkluderer vurderinger av intern organisasjonsstruktur, inkludert styret, kompetansesammensetning i virksomheten og virksomhetens styre og rådgivende utvalg, samt grenseoppganger mot tilgrensende ombud. Det inngår også en vurdering av hvordan innlemmingen av Gáldu i NIM har fungert. Evalueringen vil ikke vurdere den juridiske kvaliteten på arbeidet som gjøres ved NIM.

Endelig vurderes også om det er behov for å foreslå endringer i lov og øvrig rammeverk. Det drøftes om det er formålstjenlig at NIM, som et uavhengig organ, er underlagt Stortinget, eller om andre løsninger kan være aktuelle.

Innledningsvis i rapporten beskrives det organisasjonsfaglige rammeverk for evalueringen i kapittel 2, før kapittel 3 kort beskriver bakgrunnen for opprettelsen av NIM.

Kapittel 4 omhandler spørsmålet om hvordan arbeidet ved NIM gjennomføres i dag (hovedproblemstilling 1). Vekten ligger på styringen av virksomheten, prioritering av hovedoppgaver og aktiviteter innenfor de ulike hovedoppgavene som fremgår i NIM-loven, og innenfor ulike menneskerettighetsområder, samt effektiviteten i arbeidet innenfor gitte rammer.

Kapittel 5 omhandler den interne organiseringen av NIM (hovedproblemstilling 2) med vekt på fordeling av ansvar og oppgaver, ikke minst mellom styret og direktør. Kapitlet vurderer også kompetansesammensetningen i NIM, og grenseflatene mot tilgrensende ombud. Innlemmelsen av Gáldu inngår også som en del av dette kapitlet.

Kapittel 6 beskriver og vurderer behov for endringer i lov og rammeverk som styrer NIM, før kapittel 7 berører tema om NIMs uavhengighet.

Kapittel 8 inneholder en samlet oppsummering med vekt på å svare ut de fire hovedproblemstillingene i evalueringen. Det vises til dette kapitlet for et sammendrag av de vurderingene utvalget har gjort.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Bøhler og Jenny Klinge, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Dokument 19 (2020–2021).

Generelt om rapporten

Komiteen vil vise til at Agenda Kaupang, sammen med Tor-Egil Viblemo fra Oxford Research, har gjennomført en evaluering på oppdrag fra Stortinget av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Komiteen viser til at formålet med evalueringen har vært å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte og i tråd med hovedformålet for etableringen, som er å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Komiteen viser ellers til at oppdraget er gjennomført fra juni til desember 2020.

Komiteen vil vise til at en rekke personer både i NIM og fra øvrige virksomheter er intervjuet. NIM har også selv tilgjengeliggjort informasjon og bidratt til praktisk tilrettelegging for intervjuer, samt gitt kommentarer på utvalgte datadelar i rapporten. Komiteen vil også vise til at evalueringen har hatt en referansegruppe oppnevnt av Stortingets presidentskap.

Komiteen vil videre vise til at Stortinget 19. juni 2014 vedtok å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter (Norges institusjon for menneskerettigheter, NIM). Institusjonen er uavhengig, men organisatorisk underlagt Stortinget. Lov og instruks for NIM ble vedtatt av Stortinget i april 2015, og NIM ble etablert ved lov 1. juli 2015.¹ I juni 2017 ble NIM akkreditert med A-status i FN, noe som blant annet innebærer at institusjonen har møte- og talerett i en rekke FN-møter og prosesser på menneskerettsområdet.

Komiteen viser videre til at formålet med den foreliggende evalueringen har vært å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte og i tråd med hovedformålet for etableringen, som er å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Komiteen merker seg at evalueringen svarer på fire overordnede problemstillinger. De fire hovedproblemstillingene beskriver at evalueringen skal:

1. Vurdere arbeidet ved NIM slik det skjer i dag.
2. Vurdere om dagens organisering og drift av NIM medfører at institusjonen fungerer godt og etter intensjonene.
3. Vurdere om det er behov for endringer i lov og øvrig rammeverk.
4. Belyse forhold rundt NIM som uavhengig institusjon underlagt Stortinget.

Komiteen viser også til at de fire hovedproblemstillingene innebærer at evalueringen omfatter en vurdering av om formål og hovedoppgaver, lovpålagte oppgaver og andre oppgaver, og utførelsen av disse, er i samsvar med forutsetningen for opprettelsen av NIM, og om NIM har etablert systemer og struktur for å legge til rette for ivaretagelse av kjerneoppgaver. Det vurderes om dagens organisering og drift av NIM innebærer at institusjonen fungerer godt og etter intensjonene. Dette inkluderer vurderinger av intern organisasjonsstruktur, kompetansesammensetning i virksomheten og virksomhetens styre og rådgivende utvalg, samt grenseoppganger mot tilgrensende ombud. Det inngår også en vurdering av hvordan innlemmingen av Gáldu i NIM har fungert. Endelig vurderes det også om det er behov for å foreslå endringer i lov og øvrig rammeverk, og det drøftes om det er formålstjenlig at NIM, som et uavhengig organ, er underlagt Stortinget, eller om andre løsninger kan være aktuelle.

Komiteen viser til at hoveddelene av denne evalueringsrapporten er strukturert med utgangspunkt i de fire overordnede problemstillingene fra mandatet til evalueringen. Innledningsvis i rapporten beskrives det organisasjonsfaglige rammeverk for evalueringen i kapittel 2, før kapittel 3 kort beskriver bakgrunnen for opprettelsen av NIM. Kapittel 4 omhandler spørsmålet

om hvordan arbeidet ved NIM gjennomføres i dag (hovedproblemstilling 1). Komiteen merker seg at vekten ligger på styringen av virksomheten, prioritering av hovedoppgaver og aktiviteter innenfor de ulike hovedoppgavene som fremgår i NIM-loven, og innenfor ulike menneskerettighetsområder, samt effektiviteten i arbeidet innenfor gitte rammer. Kapittel 5 omhandler den interne organiseringen av NIM (hovedproblemstilling 2) med vekt på fordeling av ansvar og oppgaver, ikke minst mellom styret og direktøren. Kapitlet vurderer også kompetansesammensetningen i NIM, og grenseflatene mot tilgrensende ombud. Innlemmelsen av Gáldu inngår også som en del av dette kapitlet. Kapittel 6 beskriver og vurderer behov for endringer i lov og rammeverk som styrer NIM, før kapittel 7 berører tema om NIMs uavhengighet. Kapittel 8 inneholder en samlet oppsummering med vekt å svare ut de fire hovedproblemstillingene i evalueringen.

Komiteen merker seg at vekten i evalueringen ligger på struktur- og prosesskvalitet. Resultatkvalitet, hvilken betydning NIMs arbeid har på utviklingen av menneskerettighetsfeltet i Norge, ligger utenfor den foreliggende evalueringen.

Evaluering av arbeidet slik det skjer i dag

Komiteen viser til at hensikten med god virksomhetsstyring i NIM er å sikre at en har kontroll over at institusjonen drives i samsvar med kravene i loven og formålet med opprettelsen. I rapporten vises det til at det fremgår av virksomhetsplanen for 2020 at NIM både jobber med organisasjonsutvikling og arbeid med faglig innhold. Organisasjonsutviklingsarbeidet har en tydelig rolle i organisasjonen, noe som er viktig særlig for en ung organisasjon. Komiteen merker seg at det i rapporten fremgår at virksomhetsstyringen er i samsvar med god praksis for virksomhetsstyring.

Komiteen viser også til at NIM har et bredt mandat og er gitt mange oppgaver i loven som skal følges opp. Evalueringen viser at det er nødvendig å foreta prioriteringer. I evalueringen pekes det på at NIMs strategi med stor grad av åpenhet rundt prioriteringene fremstår som god og nødvendig for virksomhetens legitimitet. Det vil være en utfordring at menneskerettighetsområder med liten offentlig oppmerksomhet kan nedprioriteres, men inntrykket er at NIM har grundige prosesser knyttet til sine prioriteringer.

Komiteen merker seg videre at evalueringen viser at NIM overordnet leverer og jobber innenfor alle hovedområdene som er beskrevet gjennom NIM-loven, og slik sett opererer de i samsvar med hensikten ved opprettelsen. Rapporten viser til at NIM har stor frihet til å prioritere innenfor områdene som er beskrevet i rapporten, og evalueringen viser at NIM leverer mest og tydeligst innenfor hovedoppgavene som handler om å

overvåke, rapportere og rådggi om menneskerettighetene.

Komiteen merker seg videre at NIM får gode tilbakemeldinger i evalueringen på utførelsen av sine kjerneaktiviteter, som blant annet er å gi høringsinnspill på relevante lovforslag og å utarbeide temarapporter på sentrale menneskerettighetsområder.

Komiteen vil også vise til den årlige årsmeldingen, som er et helt sentralt dokument som behandles av justiskomiteen på Stortinget. Komiteen merker seg også at evalueringen vurderer utviklingen av årsmeldingen, som har gått fra å være et dokument med en hel rekke anbefalinger til å konsentrere seg om færre og mer spissede anbefalinger fra og med 2019. Komiteen vil vise til at evalueringen viser at dette er en endring som i all hovedsak har blitt tatt godt imot. Komiteen merker seg at denne endringen kan, ifølge evalueringsrapporten, bidra til å legge et større press på at de anbefalingene som NIM kommer med, faktisk følges opp av de ansvarlige myndighetene. Komiteen merker seg også at evalueringen stiller spørsmålet om endringen av årsmeldingen over tid vil kunne ivareta funksjonen som et oversiktsdokument som redegjør for status på menneskerettighetsområdet og gir anbefalinger til forbedringer når anbefalingene blir så drastisk redusert. Komiteen vil vise til at evalueringen sier at det nye formatet på årsmeldingen fremover vil stille høye krav til at NIM opprettholder åpenhet og gjennomsiktighet knyttet til valg og prioriteringer, slik at eventuell oppfattelse av mangel på uavhengighet, politisk slagside eller annet kan imøtekommes.

Komiteen viser til at det er en sentral oppgave for NIM å rådggi sentrale organer som Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer om gjennomføring av menneskerettighetene. Evalueringen viser at NIM leverer godt på formell rådgivning som årsmelding, høringsinnspill og temarapporter. Det pekes imidlertid på at NIM er mindre kjent som en uformell rådgiver for eksempel for stortingsrepresentanter.

Komiteen vil også vise til at evalueringen vurderer at NIM har et større utviklingspotensial innenfor hovedområdene som handler om informasjon og veiledning, opplæring, utdanning og forskning. Komiteen merker seg at rapporten viser at NIM ikke er særlig godt kjent for enkeltpersoner, og at NIM foreløpig ikke kan sies å nå bredt ut med informasjon om menneskerettighetsområdet. Komiteen mener det er positivt, som evalueringen viser, at NIM arbeider med å forbedre dette ved en satsing på ekstern kommunikasjon og økt synlighet i sosiale medier.

Komiteen mener rapporten gir et godt innblikk i hvordan arbeidet ved og organiseringen av NIM fungerer og har utviklet seg siden etableringen i 2015 og frem til i dag. Komiteen merker seg at det i evalueringen av arbeidet og aktiviteten ved NIM blir pekt på at institu-

sjonen etter hvert har etablert gode strukturer for styring og kontroll, at prosessene er transparente og at NIM er lydhøre for innspill om prioriteringer, men samtidig tydelige på sin faglige uavhengighet. Komiteen registrerer videre at NIM holder høy aktivitet og blir opplevd som faglig sterke og med god måloppnåelse innenfor gitte budsjettammer, og innenfor sentrale deler av mandatet. Komiteen merker seg at driften blir vurdert som kostnadseffektiv.

Komiteen finner det positivt at NIM blir vurdert som relevant og hensiktsmessig sett opp mot mandatet, men registrerer samtidig at virksomheten blir betegnet som ung og har utviklingspotensial innenfor hovedoppgavene de skal levere på. Komiteen merker seg også at NIM ikke er en særlig kjent institusjon for folk flest. Komiteen finner det gledelig at NIM i sin tilbakemelding gjør det klart at de utfordringer som fremkommer i evalueringen, blir tatt på alvor og jobbet videre med.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener årsrapportene fra NIM gir et godt bilde av menneskerettighetssituasjonen i Norge. Flertallet er enig med evalueringen i at endringen av årsmeldingen fra å være en lang rekke anbefalinger til å konsentrere seg om noen færre og mer spissede anbefalinger, kan bidra til å øke både kunnskapen og oppmerksomheten om problemstillingene blant representantene på Stortinget, og offentligheten for øvrig.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at årsrapporten fra NIM har klare anbefalinger om hvordan norske myndigheter bør følge opp de observasjoner som NIM har gjort. Dette medlem mener derfor Stortinget skal realitetsbehandle de mest sentrale punktene i NIMs årsrapport. Dette medlem mener Stortinget ikke ivaretar sitt selvstendige ansvar for menneskerettigheter i Norge ved å oversende NIMs anbefalinger til regjeringen uten behandling. Det vises til tidligere merknader og forslag om dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det konstitusjonelle utgangspunktet for opprettelsen av NIM er at «statens myndigheter» er forpliktet til å «respektere og sikre» menneskerettighetene, jf. Grunnloven § 92. Stortinget har dermed en selvstendig forpliktelse til å respektere og sikre menneskerettighetene. Dette krever kunnskap om menneskerettslige forpliktelser og det faktiske utfordringsbildet. Til å ivareta denne funksjonen er NIMs observasjoner, anbefalinger og faglige råd til Stortinget avgjørende.

Flertallet viser til at Stortinget for det første har en forpliktelse til ikke å vedta lover som bryter med menneskerettighetene, og må sikre at lovbestemmelser som griper inn i menneskerettigheter, er utformet på en så presis måte at de også ivaretar menneskerettslige kvalitetskrav. For det andre vil plikten til å sikre menneskerettighetene også etter omstendighetene kreve at Stortinget aktivt vedtar nye lover som er nødvendige for å sikre menneskerettighetene. For det tredje har Stortinget som bevilgningsmyndighet ansvar for å sikre at ulike myndighetsorganer har tilstrekkelig ressurser til å sikre menneskerettslig ivaretagelse i praksis. For det fjerde fører Stortinget kontroll med regjeringens ivaretagelse av menneskerettighetene. I relasjon til alle disse funksjonene er det nødvendig at Stortinget foretar gode vurderinger av hvorvidt menneskerettslige krav ivaretas.

Flertallet viser til at NIMs faglige innspill i relasjon til slike spørsmål vil kunne gi sentrale faktiske og rettslige premisser for utøvelsen av Stortingets menneskerettsansvar. Flertallet vil derfor understreke at det er viktig at Stortinget tar slike råd og innspill på alvor. Flertallet har ved flere anledninger etterspurt menneskerettslige vurderinger fra NIM, hvor det har blitt levert raske og grundige svar. Flertallet merker seg at evalueringen påpeker at NIM har et forbedringspotensial når det gjelder å gjøre seg kjent som rådgiver for stortingsrepresentantene. Flertallet viser til at det oppstår menneskerettslige problemstillinger i de fleste komiteene på Stortinget, og at det kan stemme at ikke alle representantene har like god kjennskap til NIMs arbeid og mulighet til å etterspørre råd. NIMs arbeid med informasjon, veiledning og opplæring blir derfor desto viktigere i tiden som kommer.

Evaluering av organisering og drift

Komiteen viser til rapportens kapittel 5, hvor det vurderes i hvilken grad dagens organisering bidrar til at driften av NIM fungerer godt og etter intensjonen. Innledningsvis gis det en gjennomgang av bakgrunnen for organiseringen med styre, administrerende direktør og rådgivende utvalg.

Komiteen merker seg at evalueringen viser at den interne organiseringen av NIM fremstår hensiktsmessig og bidrar til tydelig definerte roller og ansvar for medarbeiderne i organisasjonen.

Komiteen viser videre til at det i rapporten understrekes at det er brukt mye tid i NIM på å etablere en felles rolle- og ansvarsfordeling mellom styre og direktør, og at dette nå fungerer tilfredsstillende. Komiteen merker seg at det i rapporten pekes på at dagens ordning med at styre og direktør begge er oppnevnt av Stortinget, bidrar til prinsipiell klarhet når det gjelder ansvaret for institusjonen. Oppfatningen er at styret bør kunne ansette og avsette direktøren.

Komiteen viser til at det i evalueringsrapporten også vurderes om innlemmelsen av Gáldu i NIM har fungert etter hensikten. Vurderingen er at det har fungert etter hensikten, men at det også har vært utfordringer underveis. Generelt er inntrykket at urfolks rettigheter har hatt høy prioritet i NIMs arbeid.

Avslutningsvis i dette kapitlet viser komiteen til at det gis en vurdering av NIMs grenseflate mot andre sentrale offentlige organer. Særlig de ulike ombudene har overlappende ansvarsområder med NIM på noen punkter. Evalueringen viser at grenseflatene mellom NIM og ombudene stort sett er avklarte, og at de oppleves på en positiv måte. Det pekes på at det er viktig at ombudene sitter i det rådgivende utvalget til NIM.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til brev fra Sametinget til justiskomiteen av 17. mars 2021, hvor viktigheten av NIMs fysiske tilstedeværelse i samiske områder fremheves. Det understrekes at NIMs kontorsted i Kautokeino, med ansatte med inngående kjennskap til samisk språk, kultur, samfunn og same rett, må opprettholdes. Sametinget peker samtidig på at det var et premiss for innlemmelsen av Gáldu at det fortsatt skulle være stedlig fagledelse ved kontorstedet i Kautokeino, noe NIM ikke har i dag. Disse medlemmer viser til at Sametinget videre peker på at NIMs mandat når det gjelder urfolksrettslige spørsmål, samt at minst ett styremedlem og medlemmer i det rådgivende utvalget skal ha særskilt kunnskap om det samiske samfunn, må videreføres.

Vurdering av behov for endring i lov og rammeverk

Komiteen vil vise til at evalueringen har med utgangspunkt i funnene og vurderingene i rapporten, og selvstendige undersøkelser knyttet til loven, gjort vurderinger av om det er behov for endringer. Disse er gjengitt i kapittel 6 i rapporten, men komiteen viser her til de overordnede vurderingene fra rapporten. Komiteen merker seg at evalueringen viser at loven i hovedsak fungerer og er dekkende. Samtidig viser funnene i evalueringen at det er noen mer detaljerte utfordringer i organiseringen, styring og ansvarsforhold, som også har en side til lovregulering.

Komiteen vil vise til følgende utdrag fra rapporten:

- «– Vi vurderer derfor det som hensiktsmessig med lovregulering for noen av disse utfordringene med tilhørende tiltak:
- Vi mener styret bør kunne ansette og avsette direktør. Vi vurderer det som viktig at spørsmålet om oppnevning av direktør fremgår direkte av NIM-loven. Det medfører revisjon av § 7. Instruks og retningslinjer kan regulere nærmere detaljer.
 - Vi mener det bør vurderes å lovfeste om styrets sammensetning i større grad også bør gjenspeile sivilsamfunnet. Vi mener det vil styrke legitimitet. Å

lovregulere en slik representasjon gir et viktig signal og sikrer forutsigbarhet. Likevel medfører en slik mulig endring i § 5 vurderinger av klar politisk karakter som vi mener det er naturlig at aktuelle myndigheter vurderer og utreder nærmere.

- Prosedyrer for utnevnelse av styret og direktør bør fremgå av loven.
- Vi mener det bør lovreguleres at NIM (direktør) er faglig uavhengig. Paris-prinsippene vektlegger uavhengighet, og de særlige forholdene som gjør seg gjeldende der NIM skal overvåke myndigheter mener vi taler for en slik regel. Etter vårt syn bør en slik regel fremkomme i loven, selv om praksis, instruks og retningslinjer selvsagt kan og bør gi mer detaljerte reguleringer. En slik regel kan også styrke NIMs legitimitet og gjennomføringskraft.
- Vi vurderer at det er behov for både lov og instruks. Å øke omfanget og tekstmengden i NIM-loven er ikke uproblematisk. Vi mener videre at innsynsreglene pr. i dag, med den oppgaveportefølje og fokus som NIM har, er tilstrekkelige og fungerer i praksis for NIM. Samtidig vil vi bemerke at selv om forvaltningen i Norge etter det vi erfarer i intervjuene gir NIM den dokumentasjonen de synes å ha behov for og krav på, vurderer vi det som prinsipielt viktig å ta høyde for en forvaltning i fremtiden som ikke nødvendigvis gjør det alltid. Vi mener det derfor er grunn til å utrede behovet for egne innsynsregler for NIM, selv om informantene ikke umiddelbart ser behovet.»

NIMs uavhengighet

Komiteen viser til at det i rapporten presenteres og drøftes refleksjoner og innspill knyttet til NIMs uavhengighet. Paris-prinsippene legger uavhengigheten til grunn, og etableringen av NIM direkte under Stortinget har nettopp bakgrunn i et ønske om en uavhengig institusjon. Komiteen merker seg at det gjennomgående er klar støtte til at NIM institusjonelt skal være direkte underlagt Stortinget.

Komiteen viser videre til at det i rapporten pekes på noen faktiske utfordringer med uavhengigheten fra Stortinget når det gjelder reglene om oppnevning av styre og direktør. Det pekes også på at NIM ved sin rekruttering kan være for bundet opp mot et etablert menneskerettighetsmiljø i Oslo. Det vises i rapporten til en del utfordringer som dette kan medføre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enige i de vurderingene som fremkommer av rapporten, og er glade for at NIM i sin uttalelse vil følge opp de utfordringene som det blir pekt på.

Videre mener flertallet at når det gjelder forslagene til endringer i NIM-loven om at styret skal kunne ansette og avsette direktøren, og at direktørens uavhengighet bør lovfestes, vil en slik løsning sikre en tydelig fordeling av roller og ansvar mellom Stortinget og styret, og mellom styret og direktøren. Flertallet mener en slik løsning også vil bidra til å tydeliggjøre NIMs fag-

lige uavhengighet fra Stortinget, styrke legitimiteten NIM har og være sentralt for måloppnåelsen til institusjonen.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet fremme forslag om endring i NIM-loven § 7 slik at styret ansetter og avsetter direktøren.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener videre det bør lovreguleres at NIM (direktøren) er faglig uavhengig. Paris-prinsippene vektlegger uavhengighet, og de særlige forholdene som gjør seg gjeldende der NIM skal overvåke myndigheter, mener vi taler for en slik regel. Etter flertallets syn bør en slik regel fremkomme i loven, selv om praksis, instruks og retningslinjer selvsagt kan og bør gi mer detaljerte reguleringer. En slik regel kan også styrke NIMs legitimitet og gjennomføringskraft.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet fremme forslag til endring i NIM-loven slik at det fremgår tydelig av loven at NIM (direktøren) er faglig uavhengig.»

Komiteens medlemmer fra Høyre registrerer at det i evalueringen blant annet blir foreslått at styret bør kunne ansette og avsette direktøren og at dette medfører en revisjon av § 7 i NIM-loven. Disse medlemmer er enige i dette forslaget og viser til at en slik endring også er i henhold til Harbergutvalgets tilråding i rapport av 1. februar 2021 – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, kapittel 6 om Stortingets eksterne organer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener videre det bør vurderes å lovfeste at styrets sammensetning i større grad også gjenspeiler sivilsamfunnet. Dette medlem viser til at evalueringen påpeker at å lovregulere en slik representasjon gir et viktig signal og sikrer forutsigbarhet, samt styrker legitimiteten til NIM. En slik mulig endring i § 5 kan påvirke NIM politisk, og det er derfor viktig at dette vurderes og utredes nærmere.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet utrede og vurdere en endring i NIM-loven § 5 som sikrer at styrets sammensetning i større grad gjenspeiler sivilsamfunnet.»

Uttalelse fra presidentskapet og kontroll- og

konstitusjonskomiteen

Justiskomiteens foreløpig avgitte innstilling ble oversendt presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen for uttalelse 27. april 2021.

Presidentskapet hadde følgende uttalelse i brev 6. mai 2021:

«Presidentskapet viser til justiskomiteens brev av 27. april 2021 med utkast til innstilling om Dokument 19 (2020-2021) - Rapport til Stortinget om Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

Presidentskapet har merket seg komiteens forslag om at presidentskapet skal fremme forslag om endring i NIM-loven § 7 slik at styret skal ansette og avsette NIMs direktør. Forslaget vil bli fulgt opp på egnet måte.

Presidentskapet har videre merket seg flertallets forslag om at presidentskapet skal fremme forslag om endring i NIM-loven slik at det «fremgår tydelig av loven at NIM (direktøren) er faglig uavhengig». Presidentskapet viser til at NIM-loven § 2 annet punktum allerede i dag slår fast at NIM utfører «sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres». Presidentskapet anbefaler derfor at flertallet klargjør på hvilken måte § 2 ikke i tilstrekkelig grad ivaretar NIMs faglige uavhengighet, eventuelt om flertallets forslag dreier seg om å tydeliggjøre direktørens faglige uavhengighet og at denne ikke skal kunne overprøves av styret.»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde følgende uttalelse i brev av 10. mai 2021:

«Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til justiskomiteens utkast til innstilling om Rapport til Stortinget om Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som er oversendt til uttalelse.

Innst. 392 S (2020–2021) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 6 om Stortingets eksterne organer, unntatt punkt 6.10, omhandler blant annet Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker i sin innstilling at Stortingets eksterne organer skal være uavhengige i sin virksomhet og at NIM er et virkemiddel i utøvelsen av Stortingets konstitusjonelle oppgaver. Komiteen uttaler at NIM bør ha et styre som er oppnevnt av Stortinget og at styret bør tilsette direktør. Innstillingen behandler også budsjettforslag, lønnsnivå og personalreglement for NIM.

Komiteen har merket seg at justiskomiteens flertall foreslår at presidentskapet skal fremme forslag om endring i NIM-loven slik at det «fremgår tydelig av loven at NIM (direktøren) er faglig uavhengig. Komiteen viser til at NIM-loven § 2 annet punktum allerede i dag slår fast at NIM utfører «sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres». I lys av omtalen av NIMs uavhengighet i Innst. 392 S (2020–2021) ber komiteen om at flertallet klargjør på hvilken måte § 2 ikke i tilstrekkelig grad ivaretar NIMs faglige uavhengighet.»

Merknad fra justiskomiteen til presidentskapets og kontroll- og

konstitusjonskomiteens uttalelse

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til presidentskapets og kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelse til justiskomiteens foreløpig avgitte innstilling om Dokument 19 (2020–2021), hvor det bes om en nærmere begrunnelse for forslag til lovendring i NIM-loven om uavhengighet. Disse medlemmer viser til at bestemmelsen i NIM-loven § 2 annet punktum sikrer at NIM kan utføre «sine oppgaver selvstendig og uavhengig» og at institusjonen «bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres».

Disse medlemmer mener at det i tillegg til å sikre institusjonens uavhengighet er behov for å ha en regel som klart uttrykker at direktøren er faglig uavhengig. I NIM-loven § 6 heter det at «styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift». Denne regelen kan skape uklarhet når det gjelder ansvarsfordelingen mellom styret og direktøren. På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det eksplisitt bør inntas en regel i NIM-loven om at direktøren er faglig uavhengig. En slik regel vil også kunne signalisere at man tar prinsippet om uavhengighet på alvor og slik sett ha en symbolfunksjon.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber presidentskapet utrede og vurdere en endring i NIM-loven § 5 som sikrer at styrets sammensetning i større grad gjenspeiler sivilsamfunnet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og III fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding II fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber presidentskapet fremme forslag om endring i NIM-loven § 7 slik at styret ansetter og avsetter direktøren.

II

Stortinget ber presidentskapet fremme forslag til endring i NIM-loven slik at det fremgår tydelig av loven at NIM (direktøren) er faglig uavhengig.

III

Dokument 19 (2020–2021) – Rapport til Stortinget om Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 11. mai 2021

Lene Vågslid

leder og ordfører

