

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep.
0032 OSLO

S | O M

Vår referanse
2013/1743

Deres referanse
11/01357

Dato
19.09.2013

HØRING – NY NASJONAL INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER

Jeg viser til Utenriksdepartementets høringsbrev 24. juni 2013 og det vedlagte høringsdokumentet om vurdering av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

I høringsdokumentet anbefales det at det opprettes en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter i form av et uavhengig forvaltningsorgan som administrativt underlegges Utenriksdepartementet. Det anbefales at den nye institusjonen ledes av et styre og en direktør. Videre anbefales det at den nasjonale institusjonen knytter til seg et rådgivende utvalg.

Det er viktig at det blir opprettet en ny nasjonal institusjon med faglig ekspertise som kan styrke og samordne menneskerettighetsarbeidet i Norge. Det er også viktig at mandatet forankres i Paris-prinsippene.

Sivilombudsmannen har som oppgave å undersøke klager på offentlig forvaltning om urett og feil som måtte være gjort mot borgerne. Videre skal ombudsmannen «bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3.

Sivilombudsmannen er også utpekt som den institusjonen som skal ha ansvaret for besøksordningen etter valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT) som ble ratifisert 27. juni 2013 og trådte i kraft for Norge 27. juli 2013. Besøksordningen kalles nasjonal forebyggende mekanisme, forkortet NFM.

Jeg har i mange år hatt et godt og nært samarbeid med Norsk senter for menneskerettigheter som til nå har vært nasjonal institusjon. Nå som Sivilombudsmannen er utpekt som NFM, er det naturlig at kontakten med nasjonal institusjon videreføres og styrkes.

Sivilombudsmannen er i dag representert i nasjonal institusjons rådgivende utvalg. Utvalget fungerer som et diskusjonsforum og en informasjonskanal mellom nasjonal institusjon og andre aktører på menneskerettighetsfeltet i Norge. Ombudsmannen får gjennom deltakelsen i det rådgivende utvalg viktig informasjon om det pågående menneskerettighetsarbeidet som skjer på ulike områder. En av mine medarbeidere har også jevnlig, uformelle kontaktmøter med representanter fra nasjonal institusjon, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

1. Ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter

En ny nasjonal institusjon må antas å bli en aktiv og synlig institusjon som både vil overvåke implementeringen av Norges menneskerettighetsforpliktelser og bidra med faglige råd til myndighetene og andre. I tillegg vil en ny nasjonal institusjon også kunne foreta utredninger og utarbeide rapporter om aktuelle menneskerettslige problemstillinger og kunne tilby undervisning og opplæring om menneskerettigheter.

Den nye nasjonale institusjonen som foreslås opprettet bør settes i stand til å oppnå A status i henhold til det internasjonale akkrediteringssystemet for nasjonale institusjoner.

Organisasjonsform

2.1 Utenriksdepartementets forslag

Norske myndigheter står fritt til selv å bestemme hvordan den nasjonale institusjon skal organiseres.

Departementet anbefaler at det opprettes et uavhengig forvaltningsorgan som ledes av et styre og en direktør. Styret skal oppnevnes av Stortinget, Kongen i statsråd, Sametinget og det rådgivende utvalget for nasjonal institusjon. Jeg har merket meg at det legges opp til at det rådgivende utvalget, hvor også ombudsmannen deltar, kan velge to styremedlemmer.

Som nevnt har ombudsmannen vært representert i nasjonal institusjons rådgivende utvalg i en årrekke, og det vil være positivt om ombudsmannen kan fortsette å delta i et slikt rådgivende utvalg. En slik deltakelse vil sikre informasjonsflyt, samarbeid og hindre dobbeltarbeid mellom institusjoner og organisasjoner i Norge med menneskerettighetsmandat. Jeg nevner i denne forbindelse at representanter for den nye nasjonale institusjonen også vil bli invitert til å delta i et rådgivende utvalg knyttet til den nye NFM-avdelingen som skal etableres ved ombudsmannens kontor.

Sivilombudsmannen har et bredt mandat til å motta klager på forvaltningen, og det ville kunne oppstå avgrensingsproblemer mot ombudene hvis nasjonal institusjon også gis adgang til å motta individklager. I stedet foreslås en lovfestet veiledningsplikt. Nasjonal institusjon vil da for eksempel kunne informere om adgangen til å klage til Sivilombudsmannen, og videreformidle henvendelser som nasjonal institusjon mener at ombudsmannen bør vurdere å undersøke nærmere av eget tiltak.

2.2 Integrering av nasjonal institusjon ved Sivilombudsmannens kontor

Når det gjelder muligheten for integrering av nasjonal institusjon ved Sivilombudsmannens kontor, begrenser departementet seg i punkt 10.2.2. i høringsdokumentet til å vurdere ulike sider ved en slik løsning, men departementet har ikke konkludert. Dette begrunnes med at Sivilombudsmannen er et organ under Stortinget.

Sivilombudsmannen har et bredt menneskerettighetsmandat, besitter relevant kompetanse og oppfyller kravet til uavhengighet i Paris-prinsippene. Det er imidlertid flere ulikheter i ombudsmannens mandat og det mandatet nasjonal institusjon vil ha.

Sivilombudsmannens hovedoppgave er i dag å føre en etterfølgende rettslig kontroll med forvaltningens myndighetsutøvelse rettet mot borgerne. Med NFM-oppgaven følger også en utvidet besøksvirksomhet med siktemål å forebygge nærmere bestemte menneskerettighetsbrudd; tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på steder hvor personer er frihetsberøvet. Nasjonal institusjon-rollen, med sine lovfestede oppgaver, vil komme i tillegg til Sivilombudsmannens eksisterende arbeidsoppgaver og vil måtte tilpasses rollene ombudsmannen allerede har som klageinstans og NFM.

Å integrere en nasjonal institusjon ved Sivilombudsmannens kontor vil medføre en ny oppgave for ombudsmannen. Nasjonal institusjon er ment å skulle ha en pådriverrolle på menneskerettighetsfeltet, og aktivt delta i internasjonalt samarbeid med FN og andre lands nasjonale institusjoner. Dersom nasjonal institusjon legges til ombudsmannen, vil det være behov for en endring av lovgrunnlaget for Sivilombudsmannens virksomhet. Det vil også være påkrevd med endringer i ombudsmannsorganisasjonen og tilføring av økte økonomiske ressurser. Også en styrking av staben vil bli nødvendig for å møte de krav Paris-prinsippene stiller. Hvis ombudsmannen skulle bli tillagt oppgaven som nasjonal institusjon, vil det også bli nødvendig å legge til rette for at nasjonal institusjon-delen av ombudsmannens kontor kan vokse seg større med årene.

Oppgaven som nasjonal institusjon krever sammensatt kompetanse. Nasjonal institusjon skal også representere et mangfold, jf. Paris-prinsippene. Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann, og dette er et personlig verv. Paris-prinsippene åpner for at nasjonal institusjon også kan ledes av en person, men jeg har merket meg at departementet har vurdert det som en fordel å styrke kompetansen i ledelsen ved at nasjonal institusjon har et styre.

I Finland er dette løst ved at det er etablert et menneskerettighetssenter som kun er administrativt underlagt Justiteombudsmannen. Menneskerettighetssenteret er supplert av en menneskerettighetsdelegasjon som er bredt sammensatt. Justiteombudsmannen i Finland har imidlertid så langt ikke søkt om akkreditering i det internasjonale

nettverket av nasjonale institusjoner, og er dermed ikke en formelt godkjent nasjonal institusjon i FN systemet.

Spørsmålet om Paris-prinsippenes krav om mangfold vil kunne forenes med Sivilombudsmannens organisasjon, er en av flere problemstillinger som vil måtte utredes nærmere dersom man skulle ønske å integrere nasjonal institusjon ved ombudsmannens kontor.

En eventuell integrering av nasjonal institusjon ved Sivilombudsmannens kontor må også være basert på et uttalt ønske fra Stortinget og ha støtte fra sivilt samfunn. Jeg har merket meg at representanter fra sivilt samfunn i møter om nasjonal institusjon har fremholdt at nasjonal institusjon bør ha en egen identitet, en egen institusjonell stemme og en rolle atskilt fra Sivilombudsmannen.

2.3 Nasjonal institusjon som nytt organ under Stortinget

Det påpekes i høringsdokumentet punkt 10.3.2 at nasjonal institusjon-oppgaven også kan legges til et nytt organ under Stortinget og ulike sider ved dette drøftes, uten at departementet har konkludert eller utformet konkrete forslag for en slik løsning. Det er derfor vanskelig å vurdere dette alternativet.

2.4 Andre alternativer

I høringsdokumentet punkt 12.1 åpnes det for en løsning der nasjonal institusjon samlokaliseres med Norsk senter for menneskerettigheter. Jeg finner det ikke naturlig å uttale meg om dette. Jeg har heller ikke funnet grunn til å kommentere alternativet i punkt 10.4 om opprettelse av en menneskerettighetskommisjon, da departementet ikke anbefaler denne modellen.

Arne Fliflet