

**HØRINGSdokUMENT OM VURDERING AV ENDRINGER
AV NASJONAL INSTITUSJON FOR
MENNESKERETTIGHETER**

UTENRIKSDEPARTEMENTET

Innhold

1. Sammendrag av hovedpunktene i høringsdokumentet	7
2. Bakgrunnen for høringsdokumentet	11
3. Om de internasjonale prinsipper for nasjonale institusjoner for menneskerettigheter..	14
3.1. Den internasjonale fremveksten av nasjonale institusjoner og deres betydning.....	14
3.2. Nærmere om Paris-prinsippene	15
3.2.1. Innledning.....	15
3.2.2. Myndighet og ansvarsområde	15
3.2.3. Sammensetning og krav til uavhengighet og mangfold.....	16
3.2.4. Arbeidsmetoder	17
3.2.5. Prinsipper vedrørende status for kommisjoner med kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker	17
3.3. Den internasjonale sammenslutning av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter	17
4. Om modeller for nasjonale institusjoner i andre land.....	19
4.1. Generelt	19
4.2. Nasjonale institusjoner i andre nordiske land.....	20
4.2.1. Danmark	20
4.2.2. Finland.....	21
4.2.3. Sverige	22
4.2.4. Island	23
5. Om SMR som nasjonal institusjon for menneskerettigheter	23
5.1. Om etableringen av nasjonal institusjon ved Norsk senter for menneskerettigheter	23
5.2. Oppgaver og aktiviteter som utføres av SMR-NI.....	24
5.3. Om gjennomgangen av SMRs virksomhet som nasjonal institusjon	26

6.	Synspunkter fra menneskerettighetsaktører.....	29
6.1.	Synspunkter fra nasjonal institusjon ved SMR	29
6.2.	Synspunkter fra ledelsen ved Universitetet i Oslo	30
6.3.	Synspunkter fra ombudsinstisusjonene	30
6.3.1.	Likestillings- og diskrimineringsombudet.....	30
6.3.2.	Barneombudet	32
6.3.3.	Sivilombudsmannen	32
6.4.	Synspunkter fra sivilt samfunn	33
6.5.	Synspunkter fra andre aktører	35
6.5.1.	Sametinget	35
6.5.2.	Gáldu - Kompetansesenteret for urfolksrettigheter	35
6.5.3.	Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM).....	36
	DEL II: UTENRIKSDEPARTEMENTETS VURDERINGER.....	37
7.	Behovet for en nasjonal institusjon for menneskerettigheter	37
7.1.	Innledning.....	37
7.2.	Hvordan blir Paris-prinsippene ivaretatt av eksisterende institusjoner?	37
7.2.1.	Generelt.....	37
7.2.2.	Sivilombudsmannen	37
7.2.3.	Likestillings- og diskrimineringsombudet.....	38
7.2.4.	Barneombudet	38
7.2.5.	Datatilsynet	39
7.2.6.	Pasient- og brukerombudet	39
7.2.7.	Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter	39
7.2.8.	Arbeidstilsynet.....	39
7.3.	Hvilke oppgaver dekkes ikke av eksisterende institusjoner?	40
7.4.	Utenriksdepartementets vurderinger	40

8.	Mandat og oppgaver som bør tilligge en nasjonal institusjon	42
8.1.	Bredt mandat.....	42
8.2.	Arbeidsoppgaver for nasjonal institusjon.....	43
8.2.1.	Generelt.....	43
8.2.2.	Overvåke og rapportere om menneskerettighetens stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles	44
8.2.3.	Gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige myndigheter og private aktører om gjennomføring av menneskerettighetene	45
8.2.4.	Informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klagemuligheter.....	45
8.2.5.	Fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene	46
8.2.6.	Fremme koordinasjon av ikke-statlige aktørers arbeid med menneskerettighetene	46
8.2.7.	Delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene	47
8.3.	Særlig om kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker.....	47
8.4.	Bekjempelse av rasediskriminering.....	49
8.5.	Urfolks- og minoritetsrettigheter	49
9.	Arbeidsmetoder	49
10.	Organisasjonsform	50
10.1.	Generelt	50
10.2.	Om muligheten for å legge oppgaven som nasjonal institusjon til eksisterende organer	51
10.2.1.	SMR eller annen forskningsinstitusjon	51
10.2.2.	Om muligheten for at nasjonal institusjon legges til eksisterende ombud ...	51
10.2.3.	Oppsummering og konklusjon.....	54
10.3.	Opprettelse av et nytt organ for å ivareta oppgavene som nasjonal institusjon ..	54
10.3.1.	Generelt	54

10.3.2.	Spørsmålet om tilknytning til Stortinget	54
10.3.2.1.	Paris-prinsippene	54
10.3.2.2.	Ombudenes tilknytningsform	56
10.3.2.3.	Utenriksdepartementets vurdering.....	56
10.4.	Særlig om opprettelse av en menneskerettighetskommisjon	57
10.5.	Et nytt forvaltningsorgan for utføring av oppgaven som nasjonal institusjon	59
10.5.1.	Innledning	59
10.5.2.	Kjennetegn ved forvaltningsorgan	59
10.5.3.	Kravet til uavhengighet.....	59
10.6.	Ulike ledelsesmodeller for et forvaltningsorgan	60
10.6.1.	Nemnd/råd	60
10.6.2.	Ledelsesansvaret tilligger en enkeltperson	61
10.6.3.	Ledelsesansvaret tilligger en daglig leder/direktør og et styre.....	61
10.6.4.	Oppsummering og konklusjon.....	62
11.	Nærmere om forslaget om organisering av et nytt forvaltningsorgan som ledes av en direktør og et styre.....	62
11.1.	Innledning	62
11.2.	Styret.....	63
11.2.1.	Sammensetning	63
11.2.2.	Oppgaver	64
11.2.3.	Møter og beslutningsdyktighet	65
11.3.	Direktøren	65
11.3.1.	Ansettelse	65
11.3.2.	Arbeidsoppgaver.....	66
11.4.	Rådgivende utvalg.....	66
11.5.	Sekretariatet	67

11.6.	Finansiering	67
11.7.	Plikt til å fremlegge rapporter	67
11.8.	Samarbeidsplikten	68
11.9.	Ikrafttredelse.....	68
11.10.	Overgangsbestemmelser	68
12.	Administrative og andre vesentlige konsekvenser	69
12.1.	Administrative konsekvenser.....	69
12.2.	Andre vesentlige konsekvenser	69
12.2.1.	Samfunnsmessige konsekvenser	69
12.2.2.	Utenrikspolitiske konsekvenser.....	70
13.	Samlet oversikt over forslag til lov og forskrift	70
14.	Vedlegg: Prinsipper om nasjonale institusjoners status	75

1. Sammendrag av hovedpunktene i høringsdokumentet

Høringsdokumentet er delt inn i to hoveddeler. I del I presenteres bakgrunnen for dette høringsdokumentet. I del II presenteres vurderinger av endringer av nasjonal institusjon for menneskerettigheter, samt forslag til ny modell for en nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

I punkt 2 presenteres bakgrunnen for høringsdokumentet. I saksforberedelsen har Utenriksdepartementet basert seg på vurderingene til en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen har blitt ledet av Utenriksdepartementet. For øvrig har gruppen bestått av representanter for følgende departementer: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Dette høringsdokumentet er hovedsakelig en vurdering av om dagens ordning bør endres og om det bør etableres en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter med en annen organisasjonsform og struktur. Vurderingene skal ta utgangspunkt i de såkalte Paris-prinsippene for nasjonale institusjoner, og gruppen skal se hen til funnene i konsulentrapporten "*Protecting and promoting human rights in Norway – Review of the Norwegian Center for Human Rights in its capacity as Norway's National Human Rights Institution*" (heretter Sveaass-rapporten) av mars 2011 innhentet av Utenriksdepartementet.

I punkt 3 er det gjort rede for de internasjonale prinsippene for nasjonale institusjoner for menneskerettigheter. Siden 1993 har FNs generalforsamling anbefalt statene å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI) i henhold til de såkalte Paris-prinsippene. Nasjonale institusjoner er 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 sakfelt eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter.

I punkt 4 presenteres modeller for nasjonale institusjoner i andre land. Gjennomgangen viser at det er et mangfold av mulige modeller, og det er gitt en nærmere omtale av løsningene i de andre nordiske landene.

I punkt 5 er det gitt en presentasjon av dagens ordning med en nasjonal institusjon for menneskerettigheter knyttet til Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo. Under dette punktet gjøres det rede for vurderingene og anbefalingene fra Sveaass-rapporten.

I punkt 6 redegjøres det for synspunkter fra menneskerettighetsaktører i Norge, herunder fra nasjonal institusjon ved Norsk senter for menneskerettigheter, de ulike ombudene, ulike aktører fra sivil samfunn, Sametinget, Galdù – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM).

I del II presenteres vurderinger av både dagens ordning og ulike alternative løsninger opp mot de såkalte Paris-prinsippene for nasjonale institusjoner.

Punkt 7 tar opp spørsmålet om behovet for en nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Gjennomgangen av dagens ordning og eksisterende institusjoner viser at Norge har et godt utbygd, men fragmentert system for overvåkning av menneskerettigheter. På denne bakgrunn konkluderes det med at det er behov for en ny nasjonal institusjon for å styrke samordning og systematisering av menneskerettighetsarbeidet i Norge. En ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør utgjøre et faglig tyngdepunkt som kan bistå både myndigheter og sivilt samfunn i menneskerettighets spørsmål, samtidig som den inntar en aktiv overvåknings- og pådriverrolle.

I punkt 8 og 9 behandles mandat, oppgaver og arbeidsmetoder for en nasjonal institusjon. Det foreslås at den nasjonale institusjonen gis et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med folkeretten, grunnloven, menneskerettsloven og annen lovgivning.

Det foreslås videre at de sentrale oppgavene som skal ligge til den nasjonale institusjonen lovfestes. Det foreslås presisert i loven at 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 fram anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles,
- b) rådgi Stortinget, regjeringen og andre offentlige myndigheter 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) fremme koordinasjon av ikke-statlige aktørers arbeid med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Høringsdokumentet tilrår at den nasjonale institusjonen gis en stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan den skal prioritere de ulike arbeidsoppgavene innenfor rammen av de ressurser den til enhver tid har til rådighet.

Det har blitt vurdert om en ny nasjonal institusjon bør gis kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. De eksisterende klageordningene vil i prinsippet kunne fange opp de fleste menneskerettighetsbrudd, og Utenriksdepartementet har kommet til at den nasjonale institusjonen ikke bør behandle klager i enkeltsaker. Nasjonal institusjon vil på den annen side kunne ha en viktig funksjon med å veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger. Det foreslås derfor å lovfeste at institusjonen skal ha en slik veiledningsplikt.

I punkt 10 drøftes mulige organisasjonsformer for en fremtidig nasjonal institusjon. Paris-prinsippene gir statene en stor grad av handlefrihet når det gjelder valg av organisasjonsform. Det har blitt drøftet hvorvidt oppgaven som nasjonal institusjon bør legges til et eksisterende organ. Universitetet i Oslo har vedtatt at SMR fra 1. juli 2014 ikke lenger skal være nasjonal institusjon. Erfaringene fra SMR-NI viser at det er utfordringer ved å legge NI-funksjonen til en annen forskningsinstitusjon, og en slik løsning har derfor ikke blitt videre vurdert. Det har ikke blitt ansett som aktuelt å integrere NI-funksjonen med Barneombudet. Videre vurderes det som vanskelig å legge NI-oppgavene til Likestillings- og diskrimineringsombudet fordi det vil kreve betydelige organisatoriske endringer og kunne ha konsekvenser for arbeidet mot diskriminering. Når det gjelder muligheten for å integrere NI-funksjonen med Sivilombudsmannen, begrenser høringsdokumentet seg til å vurdere ulike sider ved en slik løsning, men har ikke konkludert eller utformet konkrete forslag til mulige endringer i Sivilombudsmannsloven, i og med at Sivilombudsmannen er et organ under Stortinget.

Det påpekes at NI-oppgaven kan legges til et nytt organ under Stortinget og ulike sider ved dette drøftes, uten å konkludere eller utforme konkrete forslag for en slik løsning.

Etter Utenriksdepartementets syn vil det være fullt ut i samsvar med Paris-prinsippene at et forvaltningsorgan utøver NI-funksjonen, under forutsetning av at det lovfestes at organet skal være uavhengig. Det foreslås derfor at det kan opprettes et nytt uavhengig forvaltningsorgan, som administrativt underlegges Utenriksdepartementet.

I punkt 11 gis en nærmere presentasjon av forslaget om en nasjonal institusjon organisert som et forvaltningsorgan. Det anbefales at et slikt forvaltningsorgan ledes av et styre og en direktør. Styret vil gi generelle retningslinjer for arbeidet, mens direktøren vil ha det daglige ansvaret for virksomheten og representere institusjonen utad. Videre anbefales det at den nasjonale institusjonen knytter til seg et rådgivende utvalg bestående av representanter fra frivillige organisasjoner, ombudene, andre særlig berørte offentlige institusjoner, det akademiske miljø og særlig berørte profesjonsgrupper.

Det har blitt vurdert ulike løsninger for oppnevning av styret i en ny nasjonal institusjon og det anbefales en modell der oppnevningsmyndigheten deles mellom Stortinget, Kongen i Statsråd, Sametinget og rådgivende utvalg. En slik delt oppnevningsmyndighet vil markere at den nasjonale institusjonen skal være uavhengig både av regjering, Storting og aktører i det sivile samfunn, og vil bidra til å styrke tilliten til organisasjonen. Forslaget vil også bidra til å styrke båndene mellom Stortinget og den nasjonale institusjonen.

For å sikre mangfoldet i sammensetningen av styret og en åpen og transparent prosess rundt utnevningen av medlemmene, foreslås det at departementet skal innhente forslag til kandidater fra et bredt utvalg organer og institusjoner. Listen over de foreslåtte kandidater vil bli offentliggjort og oversendt Stortinget, Sametinget og rådgivende utvalg, og vil kunne gi et grunnlag for en bred, offentlig debatt om sammensetningen av styret.

Videre ses det som en fordel at styret ansetter institusjonens direktør, noe som vil øke avstanden til regjeringen og dermed styrke tilliten til institusjonens uavhengighet. Det foreslås at direktøren ansettes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Den skisserte modellen vil legge til rette for en effektiv og uavhengig institusjon som kan drive tydelig utadrettet virksomhet. Videre vil den legge til rette for at institusjonen kan reflektere mangfoldet i samfunnet.

I punkt 12 er det gitt en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av den foreslåtte løsningen. Den foreslåtte organisasjonsformen for en nasjonal institusjon er mulig å gjennomføre innenfor gjeldende budsjettamme på 6,3 millioner kroner.

Avslutningsvis presenteres et utkast til lov og forskrift i punkt 13. I tillegg er Paris-prinsippene tatt inn som vedlegg i punkt 14.

DEL I: BAKGRUNN

2. Bakgrunnen for høringsdokumentet

Siden 1993 har FNs generalforsamling anbefalt statene å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI) i henhold til de såkalte Paris-prinsippene (resolusjon 48/134-1993).¹ Nasjonale institusjoner er 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.

Ved kongelig resolusjon av 21. september 2001 ble nasjonal institusjon for menneskerettigheter etablert ved Institutt for menneskerettigheter ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo (UiO).² Instituttet ble senere endret til Norsk senter for menneskerettigheter (SMR).

I 2006 ble Norges nasjonale institusjon ved SMR, heretter benevnt som SMR-NI, vurdert å være fullt ut i samsvar med Paris-prinsippene og ble godkjent som fullverdig nasjonal institusjon (A-status) av Den internasjonale komité for nasjonale institusjoner (ICC).

I 2011 innhentet Utenriksdepartementet en konsulentrapport hvor SMR-NIs ivaretagelse av rollen som nasjonal institusjon ble vurdert.³ I rapporten av mars 2011 konkluderes det med at tilknytningen til UiO har begrenset den nasjonale institusjonens mulighet til å ivareta rollen som overvåker og pådriver i menneskerettighetsspørsmål i samsvar med Paris-prinsippene.

I juli 2011 ble Utenriksdepartementet informert av UiO om at sistnevnte ønsker en avvikling av funksjonen som nasjonal institusjon, slik den har vært ivaretatt av SMR. UiO viste til at prinsippet om akademisk frihet og forskningsfrihet, som utgjør fundamentet for et universitet, ikke lar seg forene med rollen som nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Universitetsstyret vedtok 12. mars 2013 at SMR senest fra og med 30. juni 2014 ikke skal være nasjonal institusjon.

Ved ICCs fornyede vurdering av Norges nasjonale institusjon i oktober/november 2011 konkluderte komiteen med at SMR-NI i sin nåværende form ikke oppfyller Paris-prinsippene. Samtidig varslet ICC en nedgradering av Norges nasjonale institusjon, dersom ikke nødvendige endringer foretas. Komiteen ga blant annet følgende anbefalinger om veien videre: 1) igangsetting av en inkluderende konsultasjonsprosess, som også omfatter sivilt

¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>

² <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/om/mandat-ved-kongelig-resolusjon.html>

³ Protecting and promoting human rights in Norway

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/rights_norway.pdf

samfunn, 2) nasjonal institusjons mandat må forankres i lov/grunnlov og 3) nasjonal institusjon må være uavhengig og ha nødvendige ressurser og kapasitet.⁴ I november 2012 anbefalte ICCs underkomité at SMR-NI nedgraderes til B-status.⁵

På denne bakgrunn besluttet regjeringen å opprette en arbeidsgruppe for å vurdere endringer av Norges nasjonale institusjon, herunder opprettelsen av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter med en annen organisasjonsform og struktur (heretter: Arbeidsgruppen).

Arbeidsgruppen har blitt ledet av Utenriksdepartementet. For øvrig har arbeidsgruppen bestått av representanter for følgende departementer: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke- og kulturdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

- 1) I lys av anbefalingene av 5. november 2011 fra Den internasjonale komité for nasjonale institusjoner tilknyttet FNs høykommissær for menneskerettigheter, skal arbeidsgruppen vurdere om nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør endres, herunder om det bør etableres en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter med en annen organisasjonsform og struktur. Arbeidsgruppens vurderinger skal ta utgangspunkt i de krav som oppstilles i de såkalte Paris-prinsippene vedtatt av FNs generalforsamling (resolusjon 48/134-1993). Videre skal arbeidsgruppen i sin vurdering se hen til funn i konsulentrapporten "*Protecting and promoting human rights in Norway – Review of the Norwegian Center for Human Rights in its capacity as Norway's National Human Rights Institution*" av mars 2011 innhentet av Utenriksdepartementet.
- 2) Arbeidsgruppen skal i tillegg til å innhente synspunkter fra SMR-NI, innhente synspunkter fra ledelsen ved UiO, Sametinget og andre relevante instanser. Videre skal arbeidsgruppen møte representanter fra det sivile samfunn for å motta deres synspunkter.
- 3) Arbeidsgruppen skal vurdere om mandatet til nasjonal institusjon skal gis et lovgrunnlag og eventuelt foreslå nødvendige lov- og forskriftsendringer.
- 4) Arbeidsgruppen skal foreta en samlet utredning av konsekvenser knyttet til de forslag den fremsetter i henhold til utredningsinstruksen pkt. 2.3. Minst ett av forslagene skal baseres på uendret ressursbruk og være innenfor gjeldende budsjettamme.

⁴ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCA.ccreditation/Documents/SCA.%20REPORT%20MAY%202011%20-%20FINAL%20%28with%20annexes%29.pdf>

⁵ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCA.ccreditation/Documents/SCA.%20Report%20November%202012%20%28English%29.pdf>

- 5) Arbeidsgruppen skal levere en rapport til Utenriksdepartementet innen 14. desember 2012. Denne skal utformes med tanke på utsendelse på alminnelig høring. En eventuell utsettelse av denne fristen krever samtykke fra Utenriksdepartementet.

Arbeidsgruppen måtte be Utenriksdepartementet om fristutsettelse og leverte sin rapport til Utenriksdepartementet 24. april 2013. Dette høringsdokumentet er i all hovedsak basert på arbeidsgruppens rapport.

Arbeidsgruppen hadde til sammen 13 ordinære møter og 10 møter med eksterne aktører, blant annet flere møter med SMR-NI. Det ble også avholdt separate møter med Nora Sveaass (leder for UDs konsulentgruppe som evaluerte SMR-NI), ledelsen ved Universitetet i Oslo, representant fra FNs høykommissær for menneskerettigheter, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet, Sivilombudsmannens kontor, Gáldu - Kompetansesenteret for urfolksrettigheter, Sametinget, Kontaktutvalget mellom myndighetene og innvandrerbefolkningen (KIM) og tidligere leder av nasjonal institusjon, Njål Høstmælingen.

Arbeidsgruppen har også besøkt København og Helsinki for å innhente informasjon om den danske og finske nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Et åpent møte med sivilt samfunn ble avholdt 24. september 2012. Frivillige organisasjoner og andre aktører ble oppfordret til å komme med skriftlige innspill innen 12. oktober 2012. Arbeidsgruppen mottok skriftlige innspill fra Den norske Helsingforskomité (som også fikk tilslutning fra Amnesty International Norge), FoodFirst Information and Action Network (FIAN), Juss-Buss, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NGO-forum for menneskerettigheter og SMR-NI.⁶ Alle skriftlige innspill og synspunkter fremmet til arbeidsgruppen i møter er omtalt i punkt 6.

⁶ De skriftlige innspill er tilgjengelig på:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/mr_institusjon.html?id=699285

3. Om de internasjonale prinsipper for nasjonale institusjoner for menneskerettigheter

3.1. Den internasjonale fremveksten av nasjonale institusjoner og deres betydning

Nasjonale institusjoner har blitt tillagt en stadig større betydning internasjonalt og særlig i det multilaterale menneskerettighetsarbeidet.

FN har siden 1946 arbeidet for at medlemsstatene skal ha et organ for beskyttelse av de internasjonale menneskerettighetene på nasjonalt nivå. I 1990 nedsatte FNs menneskerettighetskommisjon en arbeidsgruppe om nasjonale institusjoner. I 1991 ble prinsippene om nasjonale institusjoners status (*Principles relating to the status of national institutions*) formulert i Paris av en gruppe nasjonale institusjoner. FNs generalforsamling ga i 1993 sin tilslutning til Paris-prinsippene (resolusjon 48/134). Paris-prinsippene er ikke folkerettslig bindende, men inneholder anbefalinger vedrørende nasjonale institusjoner, blant annet for å sikre at disse er uavhengige. Paris-prinsippene gjennomgås nærmere i punkt 3.2.

Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993 vedtok den såkalte Wien-erklæringen, som blant annet oppmuntrer alle stater til å etablere og styrke nasjonale institusjoner, og i den forbindelse ta hensyn til Paris-prinsippene. Wien-erklæringen ble vedtatt av FNs generalforsamling samme år (resolusjon 48/141). Siden har anbefalingen til statene om å ha nasjonale institusjoner blitt bekreftet i en rekke resolusjoner.⁷

Nasjonale institusjoner kan søke ICC om anerkjennelse av at de oppfyller Paris-prinsippene ved akkreditering i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. De nasjonale institusjoner som vurderes å oppfylle Paris-prinsippene fullt ut, gis A-status i dette nettverket. A-status er et internasjonalt anerkjent kvalitetsstempel. Akkrediteringsprosessen i ICC behandles nærmere i punkt 3.3.

I 2005 fikk nasjonale institusjoner rett til å tale i FNs menneskerettighetskommisjon under alle dagsordenpunkt. Denne retten er videreført i FNs menneskerettighetsråd, hvor institusjoner med A-status har selvstendig talerett.⁸ Under revisjonen av Menneskerettighetsrådet i 2011 ble rettighetene til nasjonale institusjoner styrket (A/HRC/RES/16/21), jf. punkt 3.3. Nasjonale institusjoner har også blitt tillagt en større rolle ved behandling av statsrapporter i FNs traktatorganer.⁹

⁷ Jf. blant annet A/RES/63/169, A/RES/63/172, A/RES/64/161, A/RES/65/207 og A/HRC/RES/17/9

⁸ A/HRC/5/1

⁹ The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process/The German Institute for Human Rights

Per i dag har 103 av FNs medlemsstater opprettet en nasjonal institusjon for menneskerettigheter. ICCs oversikt av februar 2013 viser at 69 av disse nasjonale institusjonene har A-status, 24 har B-status og 10 har C-status.

3.2. Nærmere om Paris-prinsippene

3.2.1. Innledning

Vurderingene i dette høringsdokumentet tar utgangspunkt i de krav som oppstilles i Paris-prinsippene.

Paris-prinsippenes deles inn i fire hovedpunkter: A) myndighet og ansvarsområder, B) sammensetning og krav til uavhengighet og mangfold, C) arbeidsmetoder og D) valgfrie prinsipper om status til institusjoner med kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker.

For å lette henvisningen vil vi i det følgende referere til nevnte bokstavinnledning, som ikke fremgår av Paris-prinsippene selv.

Paris-prinsippene oversatt til norsk følger med som vedlegg til høringsdokumentet.

ICC har vedtatt en generell uttalelse («*General Observations*») av 2009 som presiserer og utfyller tolkningen av Paris-prinsippene.¹⁰

3.2.2. Myndighet og ansvarsområde

Et grunnleggende krav som følger av Paris-prinsippene er at en nasjonal institusjon må gis et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene, jf. Paris-prinsippenes punkt A.1. Institusjonens mandat må følge av lov eller grunnlov der institusjonens sammensetning og kompetanseområde må fremgå, jf. punkt A.2.

I følge Paris-prinsippene punkt A.3 skal nasjonale institusjoners ansvarsområde blant annet dekke følgende:

- Legge fram rådgivende uttalelser, anbefalinger og forslag om alle saker som gjelder beskyttelse og fremme av menneskerettighetene for regjeringen, nasjonalforsamlingen og andre kompetente organer. Dette kan gjøres etter anmodning fra vedkommende instans eller på eget initiativ.
- Undersøke om lovgiving og forvaltningsbestemmelser er i samsvar med menneskerettighetene, herunder å avgi uttalelser til lovforslag.
- Utarbeide rapporter om situasjonen for menneskerettighetene i landet og om spesifikke menneskerettighetsspørsmål.

<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Page%20Documents/The%20Role%20of%20National%20Human%20Rights%20Institutions%20in%20the%20UN%20Treat%20Body%20Process.pdf>

¹⁰ <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/docs/icc-application-guidelines.pdf>

- Gjøre regjeringen oppmerksom på situasjoner der menneskerettighetene brytes, samt foreslå tiltak for å stanse slike krenkelser.
- Oppfordre til tilslutning til menneskerettighetskonvensjoner og påse at de gjennomføres.
- Bidra til rapportene som statene er pålagt å legge fram for FNs organer og komiteer og for regionale organisasjoner, og eventuelt avgi uttalelse om temaet.
- Samarbeide med FN og organisasjoner innenfor FN-systemet, regionale organisasjoner og nasjonale institusjoner i andre land.
- Bistå ved utarbeiding av programmer for undervisning i og forskning på menneskerettighetene.
- Informere og øke bevisstheten om menneskerettighetene, herunder om arbeidet med å bekjempe alle former for diskriminering, særlig rasediskriminering.

3.2.3. Sammensetning og krav til uavhengighet og mangfold

Valg av organisasjonsmodell er i utgangspunktet overlatt til statene. Paris-prinsippene krever imidlertid at sammensetningen og utnevningen av medlemmer til nasjonale institusjoner skjer på en måte som avspeiler mangfoldet i samfunnet, særlig gjennom samarbeid med eller representasjon fra ikke-statlige organisasjoner, ulike filosofiske og religiøse retninger, universiteter, kvalifiserte eksperter og nasjonalforsamlingen, jf. Paris-prinsippenes punkt B.

I følge ICCs «*General Observations*» kan kravet til mangfold sikres på ulike måter. For eksempel kan ulike samfunnsgrupper være representert i institusjonens styrende organer eller gis rett til å nominere eller anbefale kandidater til institusjonens ledelse. Videre kan nasjonal institusjon etablere samarbeidsmekanismer med ulike samfunnsgrupper, eksempelvis i form av et rådgivende utvalg. Hensynet til mangfold kan også ivaretas ved sammensetningen av institusjonens ansatte.

For å sikre institusjonens uavhengighet skal ledelsen, i henhold til Paris-prinsippenes punkt B.3, oppnevnes på åremål. Oppnevningen kan fornyes under den forutsetning at mangfoldet i institusjonen sikres.

Videre fremgår det av ICCs «*General Observations*» at medlemmene til den nasjonale institusjonens styrende organer bør utnevnes på grunnlag av en åpen og konsultativ prosess, og at ledige stillinger og verv bør utlyses bredt. Institusjonens stab for øvrig ansettes av ledelsen, jf. ICCs «*General Observations*» punkt 2.7.

Den nasjonale institusjonen skal ha en infrastruktur som bidrar til smidig gjennomføring av institusjonens arbeid, særlig tilstrekkelig finansiering, jf. punkt B.2 i Paris-prinsippene. Den

skal ikke underlegges økonomisk styring som kan påvirke institusjonens uavhengighet. Av ICCs «*General Observations*» fremgår det at finansieringen bør være tilstrekkelig til at nasjonal institusjon kan oppfylle sitt mandat. Det presiseres at institusjonens ansatte bør gis lønninger på nivå med andre statlige institusjoner. ICC har anbefalt at bevilgningene til nasjonal institusjon fremgår av en separat budsjettlinje, og at nasjonal institusjon gis full rådighet og kontroll over eget budsjett.

3.2.4. Arbeidsmetoder

Paris-prinsippene oppstiller også anbefalinger knyttet til hvordan den nasjonale institusjonen skal utføre sitt arbeid, jf. prinsippenes punkt C.

Institusjonen skal kunne høre enhver person og innhente alle opplysninger og dokumenter som er nødvendig for å vurdere spørsmål som faller innenfor dens kompetanseområde.

Institusjonen skal konsultere andre organer som har ansvar for å fremme og beskytte menneskerettighetene, og samarbeide med relevante ikke-statlige organisasjoner. Den nasjonale institusjonen skal fritt kunne publisere sine anbefalinger og rapporter og uttale seg offentlig.

3.2.5. Prinsipper vedrørende status for kommisjoner med kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker

Paris-prinsippene inneholder en særskilt del (punkt D) som gjelder prinsipper av frivillig karakter om nasjonale institusjoners kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. Det er opp til hver enkelt stat om den vil gi sin nasjonale institusjon slik kompetanse. Nasjonale institusjoner med denne type kompetanse kan blant annet søke å oppnå en minnelig løsning via mekling innenfor lovens rammer og gjennom bindende avgjørelser.

Hvorvidt Norges nasjonale institusjon bør tillegges en slik myndighet drøftes i punkt 8.3.

3.3. Den internasjonale sammenslutning av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter

“*The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*” (ICC) ble etablert i 1993, som en stiftelse under sveitsisk rett. ICCs byrå består av 16 medlemmer som representerer ulike lands nasjonale institusjoner. Alle regioner er representert. ICC arbeider for å fremme etablering av nasjonale institusjoner og samordne deres aktiviteter. Komiteen er uavhengig av FN-systemet, men beskyttes og understøttes av FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR), som også bistår ICC i saksforberedelser.

Nasjonale institusjoner kan søke om internasjonal akkreditering i ICC. Sistnevnte har opprettet en egen underkomité for akkreditering (*Sub-committee on Accreditation*, forkortet SCA). SCA vurderer i hvilken grad nasjonale institusjoner oppfyller Paris-prinsippenes krav.

SCA møtes to ganger i året og avgir i den forbindelse en kortfattet uttalelse om hver enkelt institusjon som har søkt akkreditering.

SCA benytter seg av følgende klassifisering:

A: *“Compliance with the Paris Principles”*

B: *“Not fully in compliance with the Paris Principles”*

C: *“Non-compliance with the Paris Principles”*.

Alle institusjoner må gjennomgå akkreditering hvert femte år for å sikre at Paris-prinsippene fortsatt overholdes.

Kun nasjonale institusjoner med A-status har stemmerett i ICC. I tillegg har disse formelle rettigheter i FNs menneskerettighetsråd, herunder blant annet talerett under alle substansielle dagsordenpunkt. Under revisjonen av FNs menneskerettighetsråd i 2011 ble rettighetene til de nasjonale institusjonene styrket (A/HRC/RES/16/21). De har blant annet rett til å nominere menneskerettighetseksperter til FN-oppdrag (FNs spesialprosedyrer). Videre har institusjoner med A-status i land hvor FN-eksperter har utført landbesøk rett til å legge fram sine synspunkter etter at den aktuelle eksperten har presentert sin rapport for FNs menneskerettighetsråd. Ved de universelle menneskerettighetsgjennomgangene i FNs menneskerettighetsråd (UPR) er det kun institusjoner med A-status som kan levere bidrag til den offisielle rapporten som FN utarbeider i forbindelse med hver enkelt landhøring.

Institusjoner med B-status kan delta i ICCs møter, men de har ikke stemmerett. Videre kan de være til stede i FNs menneskerettighetsråd, men heller ikke her har de talerett.

I prinsippet kan flere institusjoner i hver stat søke om anerkjennelse i ICC, men kun én institusjon fra hver stat kan utøve de rettigheter som følger av A-status.

Akkrediteringsprosessen er i utgangspunktet et anliggende mellom ICC og den nasjonale institusjonen, og involverer ikke statene. Den nasjonale institusjonen må blant annet oversende en detaljert fremstilling om hvordan kravene i Paris-prinsippene etterleves. Statene må imidlertid forholde seg til ICCs anbefalinger i den grad de berører det rammeverket som statene er anbefalt å gi de nasjonale institusjoner.

4. Om modeller for nasjonale institusjoner i andre land

4.1. Generelt

Paris-prinsippene bygger på forutsetningen om at en nasjonal institusjon skal være et offentlig organ.

Det er ingen foreskrevet organisasjonsmodell for nasjonale institusjoner. Statene velger selv hvilken organisatorisk struktur som er best tilpasset landets politiske og rettslige kontekst. ICC har heller ikke gjennom sin praksis uttalt preferanse for særskilte organisasjonsmodeller. Det er store variasjoner fra land til land.

Det finnes imidlertid noen hovedtyper av organisasjonsmodeller. Hovedforskjellen er om de ledes av et kollegialt organ eller en enkeltperson.

Internasjonalt er menneskerettighetskommisjoner den vanligste organisasjonsform for nasjonale institusjoner (ca. 60 prosent). I europeisk sammenheng har Storbritannia, Irland, Nord-Irland og Skottland en menneskerettighetskommisjon som sin nasjonale institusjon. Eksempler fra andre regioner inkluderer Australia, Canada, New Zealand, India, Indonesia, Kenya og Sør-Afrika. Kommisjoner ledes av flere medlemmer (kommisærer), på hel- eller deltid, som også kan fatte beslutninger. Kommisjoner har vanligvis et eksplisitt mandat til å fremme og beskytte menneskerettigheter. Mange er gitt mandat til å motta og behandle individklager og noen har også domstollignende kompetanse. Undersøkelse av menneskerettighetsbrudd er ofte en av kjerneoppgavene, og mange kommisjoner har et eksplisitt mandat til å bekjempe diskriminering og fremme likestilling.

Menneskerettighetsombud er en annen utbredt modell for nasjonale institusjoner (ca. 20-30 prosent), som særlig benyttes i spansktalende land og Øst- og Sentral-Europa. Slike ombud ledes vanligvis av en enkeltperson, som er den som har beslutningsmyndighet. Ombudet kan som regel motta og behandle enkeltklager. Undersøkelser av menneskerettighetsbrudd er vanligvis en av kjernefunksjonene. Menneskerettighetsombud har som regel ikke kompetanse til å fatte bindende beslutninger, men kan legge frem anbefalinger. Ombudet kan også ha kompetanse til å bringe enkeltsaker inn for domstolen.

Noen land har institusjoner som ledes av et styre og en direktør eller daglig leder. Styret utarbeider strategier og generelle rammer for arbeidet, mens den daglige ledelsen forvaltes av en daglig leder/direktør som bistås av et sekretariat. Noen slike institusjoner utfører forskning og utredning på menneskerettighetsfeltet, og har vanligvis ikke kompetanse til å motta og behandle klager i enkeltsaker. Danmark og Tyskland er eksempler på land som har valgt en slik organisasjonsform.

I flere land ivaretas mandatet som nasjonal institusjon av et offentlig organ som også har andre og som regel beslektede oppgaver. Flere ombud kombinerer rollen som nasjonal

institusjon med klassiske ombudsmannsoppgaver som etterfølgende rettslig kontroll med forvaltningen (for eksempel Spania og Bolivia).

4.2. Nasjonale institusjoner i andre nordiske land

4.2.1. Danmark

Det danske senteret for menneskerettigheter ble opprettet i 1987 og ble i 2002 endret til «Institut for menneskerettigheder». Instituttet har rollen som Danmarks nasjonale institusjon for menneskerettigheter og har A-status i det internasjonale nettverket. I 2002 ble instituttet administrativt slått sammen med Dansk Institut for Internationale Studier. Ved en lovendring av 2012 ble instituttet en selvstendig institusjon, og instituttets stilling som Danmarks nasjonale menneskerettighetsinstitusjon ble styrket og tydeliggjort.¹¹

Instituttet har en rekke likhetspunkter med SMR. Instituttet er forankret i et akademisk fagmiljø, vektlegger forskning, og har både nasjonale aktiviteter og internasjonale programmer som fremmer menneskerettighetene utenfor Danmark. Videre ledes det av et styre og en direktør. I motsetning til SMR er imidlertid instituttet ikke en del av et universitet og instituttets mandat som nasjonal institusjon har hjemmel i lov. Det danske instituttet er dessuten gitt særlige oppgaver med hensyn til å fremme likestilling og overvåke gjennomføringen av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette er oppgaver som i Norge utføres av Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Ved lovendringen av 2012 ble det tydeliggjort at instituttet ikke primært er en forskningsinstitusjon, men en nasjonal menneskerettighetsinstitusjon med forskning som ett av sine arbeidsområder. Nytt i loven fra 2012 er også at instituttet er pålagt å avgi en årlig rapport til Folketinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Danmark. De nærmere rammene for denne rapporteringen er ennå ikke fastlagt. Instituttets mål er at rapporten skal bidra til å øke oppmerksomheten om menneskerettslige utfordringer i Danmark.

Instituttets overordnede ledelse ivaretas av et styre med 13 medlemmer, som treffer avgjørelser i alle vesentlige spørsmål om instituttets faglige arbeidsområder, økonomi og forvaltning. Loven har bestemmelser om hvordan styrets medlemmer skal utpekes. En rekke medlemmer blir utpekt av ulike universiteter i Danmark. I tillegg blir seks medlemmer utpekt av Rådet for menneskerettigheter, og ett medlem velges av de ansatte ved instituttet. Styret utarbeider sine egne vedtekter som må godkjennes av utenriksministeren. Styret nedsetter etter offentlig høring Rådet for menneskerettigheter. Rådet består i dag av 82 medlemmer

¹¹ Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution av 18. juni 2012 nr. 553

og skal gjenspeile de synspunkter som gjør seg gjeldende blant aktører i sivilsamfunnet som arbeider med menneskerettighetsspørsmål. Rådet drøfter de overordnede retningslinjer for instituttets virksomhet og skal følge med på instituttets aktiviteter med henblikk på å fremme lovens formål.

Instituttet var i 2012 gjenstand for re-akkreditering i ICC og fikk fornyet sin A-status. ICC påpekte imidlertid at utpeking og sammensetning av styret kunne forbedres for å sikre større grad av transparens og mangfold.

I 2012 mottok instituttet 38 millioner danske kroner i henhold til finansloven, hvorav 21 millioner er øremerket instituttets arbeid som nasjonal institusjon. Resten av bevilgningen er øremerket instituttets arbeid med å fremme likebehandling. Instituttet mottar også annen finansiering fra andre kilder som er øremerket konkrete prosjekter nasjonalt og internasjonalt.

4.2.2. Finland

Finland opprettet en nasjonal institusjon ved lov av 20. mai 2011 (Lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman 535/2011). Den finske nasjonale institusjonen består av et menneskerettighetssenter, en menneskerettighetsdelegasjon og riksdagens justitieombudsman. Sistnevnte tilsvarer langt på vei Sivilombudsmannen i Norge. Justitieombudsmannen inngår som en del av nasjonal institusjon ved at ombudsmannen behandler enkeltklager i tråd med de valgfrie bestemmelsene om dette i Paris-prinsippene.

Menneskerettighetssenteret er uavhengig og autonomt, men administrativt underlagt justitieombudsmannen. Bestemmelser om etablering av et selvstendig menneskerettighetssenter ble lagt som et eget kapittel i loven om riksdagens justitieombudsman. Menneskerettighetssenteret ledes av en direktør som oppnevnes av justitieombudsmannen for en periode på fire år. Oppnevningen finner sted etter at justitieombudsmannen har innhentet synpunkter fra riksdagens «grundlagsutskott». Menneskerettighetssenteret skal ha en rådgivende funksjon og kan ikke avgi bindende uttalelser. Senteret behandler ikke enkeltklager.

Menneskerettighetsdelegasjonen består av representanter fra ulike ombudsinstitusjoner, sivilt samfunn, academia mv. Delegasjonen bidrar til å oppfylle mangfoldskravet i Paris-prinsippene. Det følger av loven at menneskerettighetsdelegasjonen har tre oppgaver: 1) behandle overgripende og prinsipielt viktige spørsmål som gjelder de grunnleggende menneskerettigheter, 2) godkjenne Menneskerettighetssenterets virksomhetsplan og virksomhetsrapport årlig, og 3) være et nasjonalt samarbeidsorgan for aktører innen menneskerettighetsfeltet. Den skal bestå av 20-40 medlemmer og utnevnes av justitieombudsmannen etter at han har hørt Menneskerettighetssenterets direktør.

Justitieombudsmannen har oppnevnt 40 medlemmer for perioden 2012-2016. Delegasjonen møtes fire ganger i året, og møtet ledes av direktøren for Menneskerettighetscenteret.

Hensikten med den finske modellen er å skape en institusjonsstruktur som utgjør en paraplyorganisasjon hvor det trekkes veksler på de eksisterende menneskerettighetsaktørene. Målet er å skape synergieffekter og rammer for bedre samordning av menneskerettighetsspørsmål.¹²

Justitieombudsmannens budsjett bevilges direkte av Riksdagen og utgjør ca. 6 millioner euro. Midler til Menneskerettighetscenteret er ikke øremerket, men bevilges av justitieombudsmannen. Menneskerettighetscenterets budsjett utgjør ca. 400 000 euro. Dette dekker lønnsutgifter til Menneskerettighetscenterets medarbeidere (direktør og tre saksbehandlere) samt innhenting av ekstern utredningskapasitet. Menneskerettighetscenteret betaler ingen husleie, og mottar administrative tjenester fra justitieombudsmannens kanselli uten å yte vederlag. I tillegg trekker Menneskerettighetscenteret vederlagsfritt veksler på justitieombudsmannens kompetanse.

Riksdagen skal ikke utøve kontroll med nasjonal institusjon. Nasjonal institusjon er heller ikke forpliktet til å rapportere til riksdagen. Justitieombudsmannen rapporterer imidlertid årlig til riksdagen om sine aktiviteter, hvor et kapittel vies en beskrivelse av aktivitetene til nasjonal institusjon. Nasjonal institusjon ved Menneskerettighetscenteret kan også velge å legge fram en egen rapport.

Den finske nasjonale institusjonen har ennå ikke søkt om akkreditering i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner, men tar sikte på å gjøre dette i nærmeste framtid.

4.2.3. Sverige

Sverige har for tiden ingen nasjonal institusjon for menneskerettigheter. I SOU 2010:70 «*Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetenkande från delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige*» foreslås det å opprette en nasjonal institusjon i samsvar med Paris-prinsippene. Det foreslås at denne innrettes som en kommisjon under Riksdagen.

I den offentlige debatten i kjølvannet av SOU 2010:70 har mange aktører tatt til orde for å legge en eventuell institusjon for menneskerettigheter under Riksdagen, men det er ulike syn på hvordan dette bør gjøres. Regjeringskanselliet har ennå saken til behandling og har ikke konkludert med hensyn til om det skal opprettes en nasjonal institusjon og hvordan denne eventuelt skal innrettes, herunder om oppgavene som nasjonal institusjon skal legges til et allerede eksisterende organ.

¹² RP 205/2010 rd - Regjeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet

4.2.4. Island

Island har så langt ikke opprettet noen nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Siden 2011 har Island arbeidet med å utarbeide en nasjonal handlingsplan for menneskerettigheter. Ett av forslagene til tiltak i handlingsplanen er å opprette en nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Det er foreslått at Islands eksisterende menneskerettighetscenter gis status som nasjonal institusjon. Ledelsen av den nasjonale institusjonen foreslås oppnevnt av Alltinget på lik linje med Ombudsmannen. Forslaget til handlingsplan ble lagt frem for Alltinget, men ble ikke behandlet i inneværende sesjon.

5. Om SMR som nasjonal institusjon for menneskerettigheter

5.1. Om etableringen av nasjonal institusjon ved Norsk senter for menneskerettigheter

Etablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter ble drøftet i regjeringens handlingsplan for menneskerettigheter for 2000-2004 (St.meld. nr. 21 (1999-2000)). I handlingsplanen ble det pekt på at de daværende vedtektene til Institutt for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo dekket deler av oppgavene som en nasjonal institusjon skulle ha. Et tiltak i handlingsplanen var at *«regjeringen ville stille ressurser til rådighet slik at Institutt for menneskerettigheter blir gitt status som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2001»*.

Bakgrunnen for å legge rollen som nasjonal institusjon til SMR var et ønske om å utnytte synergieffekter ved et styrket faglig menneskerettighetsmiljø i Norge. SMR var selv en pådriver for å bli nasjonal institusjon, og det rådende syn hos ledelsen ved UiO og SMR var at universitetstilknytningen styrket uavhengigheten fra norske myndigheter og at et tungt akademisk fagmiljø ville sikre kvaliteten på arbeidet.

Ved kongelig resolusjon av 21. september 2001 ble nasjonal institusjon etablert ved Institutt for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo.¹³ Institutt for menneskerettigheter ble i 2003 endret til Norsk senter for menneskerettigheter (SMR).

Den kongelige resolusjonen fastslår at den nasjonale institusjonen skal 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. Det er presisert at den skal ha en rådgivende funksjon overfor myndighetene og organisasjoner. Det slås fast i den kongelige resolusjonen at en grunnleggende forutsetning er at den nasjonale institusjonen har

¹³ Se fotnote 2

kompetanse og kapasitet til egen forskning, grunnforskning så vel som oppdragsforskning. Denne kompetansen må ligge til grunn for institusjonens øvrige oppgaver.

SMR-NI ble ikke gitt kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. Begrunnelsen for dette var at ombudsordningene ble ansett som godt utbygd, hvor to av ombudene har kompetanse til å behandle individklager (Sivilombudsmannen og Ligestillings- og diskrimineringsombudet). Det er derfor presisert i den kongelige resolusjonen at institusjonen ikke skal behandle enkeltsaker, men henviser til eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner.

Ved oppstarten fikk SMR fem millioner kroner som tilleggsbevilgning for å utføre oppgaven som nasjonal institusjon. Midlene ble imidlertid ikke spesifikt øremerket til formålet.

I 2003 søkte SMR-NI om å bli en del av det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. SMR-NI hadde fram til 2006 «*status A with reserve*» i nettverket. ICC hadde flere anmerkninger, blant annet ble det påpekt at SMR-NI ikke produserte årsrapporter, at de styrende organer ikke oppfylte kravet til mangfold og at NI ikke hadde tilstrekkelig autonomi innenfor universitetsstrukturen særlig hva gjaldt finansiering og ressurser. Flere av disse forholdene ble imøtekommet gjennom tiltak fra SMRs side. Kravet til mangfold ble søkt ivarettatt gjennom å opprette et rådgivende utvalg, hvor ombudene, Sametinget og frivillige organisasjoner er representert. Utvalget møtes fire ganger i året for å utveksle informasjon, diskutere relevante problemstillinger og legge til rette for samarbeid fra sak til sak.

I 2005 var SMR-NI gjenstand for fornyet vurdering i ICC. Fra ICCs side ble det anbefalt at bevilgningen til nasjonal institusjon ble øremerket og tatt ut av den generelle bevilgningen til Universitetet i Oslo. Fra myndighetenes side ble denne anbefalingen fulgt og bevilgningen til SMRs arbeid som nasjonal institusjon ble avsatt direkte på statsbudsjettet. Dette var en avgjørende forutsetning for ICCs vedtak om å gi SMR-NI fullverdig A-status i 2006.

SMR var gjenstand for fornyet vurdering i 2011, jf. punkt 2.

5.2. Oppgaver og aktiviteter som utføres av SMR-NI

SMR er organisert som et tverrfaglig senter under Det juridiske fakultet ved UiO. Senteret skal fremme menneskerettigheter som akademisk arbeidsfelt ved UiO. SMR er finansiert gjennom UiOs grunnbevilgning, i tillegg til eksterne midler. SMRs totalbudsjett i 2011 var 96,6 millioner kroner, hvorav ca. 10 millioner kom fra basisbevilgningen til UiO.

I statsbudsjettet for 2013 (Prop. 1 S (2012-2013)) ble det avsatt 6,3 millioner kroner til SMRs oppgaver som nasjonal institusjon i kapittel 100 post 71. I tillegg mottar SMR-NI enkelte midler fra eksterne kilder, blant annet Lovdata.

Oppgavene som nasjonal institusjon har i stor grad ligget fast siden oppstart, men aktivitetene og bemanningen ved nasjonal institusjon har endret karakter siden 2010 som konsekvens av intern evaluering og ICCs anbefalinger.

Før 2010 var arbeidet som nasjonal institusjon en integrert del av SMRs virksomhet. Arbeidet ble organisert i henhold til universitetets funksjonsområder og koordinert av leder for nasjonal institusjon. Tilgjengelig kapasitet var 2,5 faste stillinger (leder, rådgiver og undervisningskonsulent i 50 prosent stilling) og en vitenskapelig assistent (20 prosent stilling) tilknyttet NIs kjerneaktiviteter, samt en bibliotekar og syv faste forskere med et prosentvis pålagt arbeid for nasjonal institusjon (20 prosent stilling). Det var stor utskiftning i kjernebemanningen. Stillingen som leder for nasjonal institusjon ble endret fra en vitenskapelig stilling (50/50 faglig ledelse og forskning) til en lederstilling.

Innenfor denne rammen konsentrerte aktivitetene som nasjonal institusjon seg om utarbeidelse av årbok om menneskerettigheter i Norge, høringsuttalelser, skyggerapporter til internasjonale overvåkningsorganer, seminarer, kurs om menneskerettigheter og enkelte tematiske rapporter finansiert eksternt.

SMR iverksatte en intern gjennomgang (intern rapport om nasjonal institusjon for menneskerettigheter av Elin Saga Kjørholt av januar 2010). SMR etterspurte i forbindelse med UPR-gjennomgangen av Norge i FNs menneskerettighetsråd i 2009 en eksternt gjennomgang av arbeidet som nasjonal institusjon, jf. punkt 5.3. Som følge av den eksterne gjennomgangen, UiOs ønske om å avvikle ansvaret for nasjonal institusjon og ICCs anbefalinger i forbindelse med re-akkrediteringen i 2011, iverksatte SMR en plan for forbedringer i påvente av en politisk beslutning om den videre prosess for en eventuell etablering av en ny nasjonal institusjon.

Et viktig element i denne planen var å etablere en egen NI-enhet ved SMR med større grad av autonomi til å gjennomføre de nødvendige tiltak og berede grunnen for en fremtidig re-etablering av en ny nasjonal institusjon. I SMR-NIs årsrapport for 2011 fremgår det at det løpende arbeidet som nasjonal institusjon i all hovedsak utføres av en *«ikke-formalisert NI enhet som trekker veksler på Senterets øvrige kompetanse etter behov»*.

Per i dag disponeres den øremerkede NI-bevilgningen til fem stillinger: tre faste stillinger (leder og to rådgivere), to midlertidig rådgivere (rådgiver og konsulent), samt to vitenskapelige assistenter. Alle disse er tilknyttet nasjonal institusjons kjerneaktiviteter.

I det følgende beskrives nasjonal institusjons aktiviteter på menneskerettighetsområdet med utgangspunkt i årsrapporten fra 2011:

- Utarbeide årbok om hva som har skjedd på menneskerettighetsfeltet i Norge i året som er gått. Slik årbok ble utarbeidet fra og med 2005.
- Utarbeide skyggerapporter til Norges statsrapporter til FNs traktatorganer og til de universale gjennomganger i FNs menneskerettighetsråd (UPR). Dette skjer med innspill fra ombudene og i samråd med frivillige organisasjoner som utarbeider egne skyggerapporter på menneskerettighetsfeltet.

- Utarbeide høringsuttalelser til lovforslag og andre myndighetstiltak med fokus på om og i hvilken grad de menneskerettslige aspekter ivaretas.
- Følge med på myndighetenes oppfølging av anbefalingene fra traktatorganene og UPR.
- Utarbeide norske sammendrag av de viktigste avgjørelsene fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (finansiert av Lovdata).
- Overvåke og være en pådriver for myndighetens arbeid knyttet til ratifisering av nye internasjonale konvensjoner og tilleggsprotokoller.
- Utarbeide rapporter om særskilte menneskerettighetsspørsmål.
- Arrangere seminarer og kurs om ulike tema innenfor menneskerettighetsfeltet.
- Utvikle en elektronisk dokumentasjonsplattform om menneskerettigheter i Norge.
- Samarbeide med nasjonale aktører på menneskerettighetsfeltet, i all hovedsak gjennom møter i det rådgivende utvalg, og fra og med 2010 gjennom egne koordineringsmøter med ombudsinstitusjonene fire ganger i året.
- Samarbeide med internasjonale partnere som ICC og OHCHR. SMR-NI har deltatt på internasjonale og regionale møter, men har hittil ikke innehatt verv i disse nettverkene eller deltatt i noen av nettverkets tematiske arbeidsgrupper.

5.3. Om gjennomgangen av SMRs virksomhet som nasjonal institusjon

I 2010 iverksatte Utenriksdepartementet i samarbeid med SMR en ekstern gjennomgang av SMRs virksomhet som nasjonal institusjon. Gjennomgangen ble ledet av Nora Sveaass, (UiO/Psykologisk institutt og medlem av FNs torturkomité (CAT)) og for øvrig deltok Ketil Lund (tidligere høyesterettsdommer og styreleder for Den internasjonale juristkommisjon (ICJ), avdeling Norge) og Birgitte Kofod Olsen (konsulent og tidligere leder for det nasjonale arbeidet ved Dansk institut for menneskerettigheter). Sekretær for gruppen var Gunnar Ekeløve-Slydal (assisterende generalsekretær i Den norske Helsingforskomité).

Konsulentgruppen intervjuet et stort antall personer både innenfor SMR, UiO, ombudsinstitusjonene, sivilt samfunn, myndighetspersoner og andre relevante personer med interesse for spørsmål knyttet til nasjonal institusjon. Konsulentgruppen valgte å anonymisere disse kildene i rapporten.

Utenriksdepartementet har vært oppdragsgiver for gjennomgangen, men konsulentgruppen har foretatt en uavhengig vurdering.

Konsulentgruppens sluttrapport «*Protecting and promoting human rights in Norway*» ble mottatt av Utenriksdepartementet i mars 2011.¹⁴ Utenriksdepartementet har tatt hensyn til rapportens funn.

I det følgende oppsummeres rapportens hovedfunn:

Om SMRs utføring av NI-arbeidet:

- SMR besitter betydelig kompetanse på menneskerettighetsområdet, men har i rollen som nasjonal institusjon oppnådd begrensede resultater som pådriver og beskytter av de internasjonale menneskerettighetene i Norge. Nasjonal institusjon har ikke klart å innfri forventningene fra sivilt samfunn. SMR i rollen som nasjonal institusjon har i liten grad hatt en egen institusjonell stemme, og har vært lite proaktiv og synlig i det offentlige rom. SMR har hatt størst oppmerksomhet på internasjonale aktiviteter og mindre på spørsmål knyttet til menneskerettighetene i Norge.
- Dette skyldes flere forhold; organiseringen av NI-arbeidet ved SMR, svakheter ved nasjonal institusjons hjemmelsgrunnlag og størrelsen på NI-bevilgningen. Først og fremst fremheves imidlertid de prinsipielle vanskeligheter knyttet til det å forene rollene som nasjonal institusjon og det å være en del av Universitetet i Oslo med de krav og forventninger som tilligger et universitet.
- Organiseringen av NI-arbeidet ved SMR hadde flere svakheter: 1) NI-leder har ikke hatt full rådighet og myndighet til å disponere de øremerkede NI-midlene. 2) Ansatte lønnet over NI-bevilgningen var ikke underlagt NI-leder. 3) Arbeidet som nasjonal institusjon blir utført av et lite antall medarbeidere ved SMR, som har hatt begrensede muligheter til å trekke på SMRs samlede ressurser. 4) Medarbeiderne har hatt begrenset innflytelse på SMRs beslutninger. 5) I utformingen av SMRs strategiske prioriteringer er det blitt lagt større vekt på hensynet til forskning enn på hensynet til andre sentrale oppgaver. 6) Prioriteringer av oppgaver som nasjonal institusjon er i begrenset grad blitt utformet på bakgrunn av en analyse av de menneskerettslige utfordringer i Norge. Særlig spørsmål knyttet til minoriteter, samiske rettigheter og asylsøkere har blitt viet lite oppmerksomhet.
- Forskningsarbeidet for NI som de vitenskapelige ansatte ved SMR var pålagt fungerte lite tilfredsstillende. Denne ordningen bestod i at NI-bevilgningen finansierte to faste forskerstillinger ved SMR. Ingen av de vitenskapelige ansatte var imidlertid fast tilknyttet NI-enheten. Til gjengjeld skulle hver av de syv faste vitenskapelige ansatte være fritatt fra undervisning mot at de skulle arbeide for NI med 22,5 prosent av sin arbeidstid. Dette arbeidet var uklart definert og fungerte ikke etter forutsetningene.

¹⁴ Se fotnote 3

Videre ble ordningen i varierende grad praktisert. Dette var et strukturelt problem som medførte organisatoriske uenigheter og en ordning som ble opplevd som lite tilfredsstillende. I praksis medførte ordningen redusert kapasitet for NI og manglende tilgang til faglige ressurser for å utføre sine oppgaver. Fra 2010 ble denne ordningen formelt avvirket.

- Den kongelige resolusjonen av 2001 er for bred og uspesifisert. Det brede mandatet sikret uavhengighet fra myndighetene, men var så uspesifisert at SMR kunne nedprioritere NI-arbeidet.

Anbefalinger om veien videre

- Konsulentgruppen har ikke drøftet spørsmålet om i hvilken grad SMR kunne tatt interne grep for å sikre en fortsatt A-status, men har lagt til grunn at en aktiv, utadrettet og oppsøkende institusjon som en nasjonal institusjon er ment å være vanskelig kan finne sin plass innenfor universitetsstrukturen. Det fremheves som prinsipielt uheldig at NI-funksjonen ivaretas av en akademisk institusjon. Utviklingen av en institusjonell stemme kommer i konflikt med prinsippet om akademisk frihet og ansvar.
- Konsulentgruppen anbefaler at det opprettes en kommisjon for menneskerettigheter og viser til at den deler vurderinger i den svenske SOU 2010:70, *"Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetänkande från delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige"*, som foreslår å opprette en menneskerettighetskommisjon i Sverige.
- Kommisjonen foreslås å bestå av tre kommissærer, hvorav en kommissær er leder. Disse skal utnevnes av Stortinget. En av kommissærene foreslås å ha særlig ansvar for samiske rettigheter og minoriteters rettigheter og utpekes etter forslag fra Sametinget.
- Kommisjonen foreslås å gis et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene, fremme og beskytte urfolks og minoriteters rettigheter, samt overvåke etterlevelsen av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. For å oppfylle Paris-prinsippene foreslås det at mandatet nedfelles i lov, og helst i Grunnloven. Lovgrunnlag sikrer uavhengighet og gir autoritet og legitimitet.
- Målsettingen for institusjonen bør være å sikre full respekt for menneskerettighetene i Norge, og å sikre at Norge har en institusjonell modell som andre land med større utfordringer når det gjelder å sikre menneskerettighetene kan lære av. Det anbefales at institusjonen har kapasitet til å være aktiv i internasjonale fora.
- Nasjonal institusjon bør være uavhengig, ha kontroll over eget budsjett og ha egne ansatte. Andre viktige rammebetingelser er fravær av instruksjonsmyndighet, samt

konsultasjon og inkludering av sivilt samfunn. Kommisjonen bør ha et robust sekretariat og stabil finansiering, som foreslås øket til ca. 25 millioner kroner årlig.

- Nasjonal institusjon bør ikke gis kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker, men ha et lavterskeltilbud for rådgivning. Den bør samarbeide med de eksisterende ombudene og være en koordinerende enhet for deres innsats for å beskytte menneskerettighetene.
- Det anbefales at det må legges til rette for at en ny og re-etablert nasjonal institusjon må ha tilgang til SMRs bibliotek tjenester. Videre pekes det på at det vil være hensiktsmessig om nasjonal institusjon fortsatt kan trekke veksler på SMRs kompetanse. Det anbefales at ny nasjonal institusjon inngår de nødvendige rammeavtaler med UiO/SMR.

6. Synspunkter fra menneskerettighetsaktører

6.1. Synspunkter fra nasjonal institusjon ved SMR

Den tverrdepartementale arbeidsgruppen møtte lederen for SMR-NI 10. september 2012, 7. januar 2013 og 12. april 2013. SMR-NI har også avgitt et posisjonsnotat av 5. januar 2012 med innspill til hovedelementer i et lovforslag inkludert presentasjon av fire internasjonalt aksepterte organisasjonsmodeller. Etter anmodning fra arbeidsgruppen avga SMR-NI 12. oktober 2012 et kort notat som utdypet forslaget til en «blandingsmodell» i tråd med en av de internasjonalt aksepterte organisasjonsmodellene.

SMR-NIs posisjonsnotat begrunner hvilke elementer som, i lys av Paris-prinsippene og internasjonal «best practice», må vurderes i forbindelse med utformingen av en norsk lov om nasjonal institusjon for menneskerettigheter. En lov- eller grunnlovshjemmel er et absolutt krav for å oppnå A-status.

Hovedelementene som skisseres er institusjonens formål, mandat, uavhengighet, kjerneoppgaver (ansvarsområder), organisasjonsform, kompetanse (myndighet) og utnevning.

Det er et grunnleggende krav at myndighetene gjennom lov etablerer en profilert institusjon med et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene. For å kunne utøve oppgavene forutsettes reell uavhengighet fra myndighetene.

Utover dette understreker SMR-NI betydningen av at loven sikrer spesifiserte kjerneoppgaver (ansvarsområder) og den kompetanse (myndigheter) som kreves for å kunne oppfylle mandatet. Blant kjerneoppgavene fremhever SMR-NI betydningen av en systematisk og bredt anlagt overvåking av menneskerettighetssituasjonen i Norge på et uavhengig grunnlag og i samarbeid med andre nasjonale og internasjonale aktører. Analyse

av slik informasjon sett i sammenheng med kompetanse på internasjonale menneskerettigheter, er grunnlaget for institusjonens øvrige arbeid, inkludert rådgivning og anbefalinger til myndighetene.

SMR-NI fremhever at den nasjonale institusjonen må få adgang til relevante institusjoner, få innsyn i relevante opplysninger, kunne gjennomføre særlige undersøkelser og kunne rapportere sin kunnskap og anbefalinger til ansvarlige myndigheter. Rapporteringen bør fortrinnsvis forankres i Stortinget.

Når det gjelder organisasjonsform, fremhever SMR-NI at staten har handlingsrom både i valg av overordnet organisasjonsmodell og i valg av kapasitet for en nasjonal institusjon. Det sentrale er at den modellen som velges sikrer en nasjonal institusjon med autoritet, uavhengighet og legitimitet.

SMR-NI uttrykker klar støtte til den kommisjonsmodellen som er foreslått av konsulentgruppen ledet av Sveaass, gitt en budsjetttramme som foreslått. Som en alternativ organisasjonsmodell har SMR foreslått en såkalt «blandingsmodell» hvor grunnideen er en uavhengig nasjonal institusjon med en leder utnevnt av Stortinget, som styrker koordineringen mellom institusjonen, ombudene og faglige kompetansemiljøer, samt viderefører og videreutvikler samarbeidet med det sivile samfunn.

6.2. Synspunkter fra ledelsen ved Universitetet i Oslo

Arbeidsgruppen møtte rektor ved Universitetet i Oslo 18. september 2012.

UiOs holdning er at rollen som nasjonal institusjon vanskelig lar seg forene med Universitetets primæroppgaver og særlig de krav og forventninger som tilligger en forsknings- og utdanningsinstitusjon. UiO ønsker derfor å avvikle rollen som nasjonal institusjon.

Ledelsen ved UiO har i etterkant gitt uttrykk overfor Utenriksdepartementet at universitetet ikke vil stille seg avvisende til at en fremtidig nasjonal institusjon kan være fysisk samlokalisert med Norsk senter for menneskerettigheter, dersom dette skulle være formålstjenlig. En slik eventuell løsning vil etter deres syn forutsette et klart organisatorisk skille. En fysisk samlokalisering vil kunne muliggjøre felles bruk av bibliotek tjenester og faglig samarbeid. Det ville i så fall bli nødvendig å inngå rammeavtaler med UiO.

6.3. Synspunkter fra ombudsinstisusjonene

6.3.1. Likestillings- og diskrimineringsombudet

30. oktober 2012 møtte arbeidsgruppen representanter fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Sistnevnte leverte også skriftlige innspill i brev av 3.

desember 2012. LDO fører tilsyn med gjennomføringen av FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnekongresskonvensjon og vil føre tilsyn med FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne etter at Norge har ratifisert konvensjonen. LDO behandler også enkeltklager. LDOs lovgrunnlag og oppgaver er behandlet i punkt 7.2.3.

LDO ga uttrykk for støtte til anbefalingene i Sveaass-rapporten. LDO mener at forslaget om en kommisjonsmodell er særlig godt egnet til å sikre den nasjonale institusjonens nødvendige uavhengighet, tilstrekkelig grad av pluralitet og legitimitet i sivilt samfunn. LDO er skeptiske til den såkalte ombudsmodellen, hvor et av ombudene gis rollen som nasjonal institusjon, og fremhever behovet for at en nasjonal institusjon utvikler en egen stemme og identitet. Går man inn for en ombudsmodell vil en klar og konsistent stemme på det generelle menneskerettighetsområdet bli vanskelig å utvikle.

LDO fremhever også i sitt innspill generelle synspunkter som ikke er fastlåst til en bestemt modell. Det som er avgjørende for LDO er at Norge får en nasjonal institusjon med A-status – med uavhengighet og tilstrekkelige ressurser til å sikre effektivitet, samt legitimitet i sivilt samfunn. Den nasjonale institusjonen bør være forankret i nasjonal lovgivning og gis finansiell og organisatorisk trygghet, slik at det dermed legges til rette for uavhengighet og effektiv fungering. Videre fremheves nødvendigheten av at nasjonal institusjon utvikler en sterk institusjonell stemme.

I sitt skriftlige innspill har LDO kommentert den såkalte blandingsmodellen beskrevet i SMR-NIs posisjonsnotat av 12. oktober 2012 – en modell som består av etablering av et menneskerettighetsråd bestående av en direktør for nasjonal institusjon, eksisterende ombud og representant fra SMR. LDO mener denne modellen kan svekke forutsetningene for at nasjonal institusjon utvikler en sterk egenidentitet med en enhetlig stemme. Det vil eventuelt være behov for å definere klart hva et nasjonalt menneskerettighetsråd skal ha kompetanse til, herunder særlig en avgrensning mot LDOs kompetanse.

Uansett hvilken modell som velges for en fremtidig nasjonal institusjon, bør det opprettes et rådgivende utvalg hvor ulike ombud og representanter fra sivilt samfunn deltar – hvor sivilt samfunn og det rådgivende utvalget som helhet bør få en styrket rolle, sammenlignet med i dag. Dette utvalget bør være egnet til å hindre duplisering av arbeidsoppgaver mellom eksisterende ombud og nasjonal institusjon.

LDO mener det er avgjørende at nasjonal institusjon bidrar til å sikre «Access to Justice», dvs. tilgang til menneskerettighetene for den norske befolkningen, men stiller seg tvilende til om en plikt til å behandle individklager vil være en egnet måte å sikre dette på. LDOs erfaring tilsier at plikt til å behandle individklager vil kunne gå på bekostning av de oppgaver institusjonen er forpliktet til å ivareta etter Paris-prinsippene. LDO mener imidlertid at en nasjonal institusjon må sikres nær kontakt med de problemer enkeltmennesker har, og

fremhever behovet for å klargjøre i lov eller forskrift at en nasjonal institusjon skal ha en utvidet veiledningsplikt for å gi informasjon om eksisterende klagemuligheter.

6.3.2. Barneombudet

19. oktober 2012 møtte Arbeidsgruppen en representant fra Barneombudet

Barneombudet uttrykte støtte til vurderingene og anbefalingene i Sveaass-rapporten. Rapporten var grundig og hadde stor støtte i menneskerettighetsmiljøet.

Barneombudet ønsker en sterk og uavhengig nasjonal institusjon med en tydelig institusjonell stemme. Utover dette avsto Barneombudet fra å avgi synspunkter på de ulike modeller for innretningen av en nasjonal institusjon. Det ble understreket at Barneombudet skal ha ensidig fokus på barnas situasjon og være et talerør for deres sak. Dette ville kunne vanskeliggjøre Barneombudets mulighet til å delta i en nasjonal institusjons styrende organer eller et nasjonal menneskerettighetsråd som foreslått av SMR-NI. Barneombudet mente samtidig det var viktig at en ny nasjonal institusjon utviklet gode samarbeidsmekanismer med ombudene. Barneombudet har i all hovedsak opplevd samarbeidet i rådgivende utvalg ved SMR-NI som positivt.

6.3.3. Sivilombudsmannen

26. november 2012 møtte arbeidsgruppen en representant fra Sivilombudsmannens kontor, som redegjorde for Sivilombudsmannens menneskerettighetsmandat og hvordan samarbeidet med nasjonal institusjon har vært. Sivilombudsmannens hovedoppgave er etterfølgende rettslig kontroll av forvaltningens avgjørelser. Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) § 3 fastslår at Sivilombudsmannen skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Kontoret mottar ca. 3000 klager hvert år, hvor ca. halvparten tas opp til behandling. Uttalelser fra Sivilombudsmannen som omhandler internasjonale menneskerettighetsnormer utgjør en forholdsvis liten andel av saksporteføljen.

Sivilombudsmannen har deltatt i SMR-NIs rådgivende utvalg siden det ble opprettet, og er representert i utvalget på saksbehandlernivå. Det ble pekt på at møtene i rådgivende utvalg har karakter av informasjonsutveksling, og i mindre grad fungerer som et forum for koordinering av ulike aktørers menneskerettighetsinnsats. Sivilombudsmannen savnet veiledning og råd fra nasjonal institusjon i konkrete menneskerettighetsspørsmål, og mente at en ny nasjonal institusjon burde styrke sin utredningskapasitet.

Sivilombudsmannen har avstått fra å kommentere de ulike modellene som Utenriksdepartement har vurdert.

6.4. Synspunkter fra sivil samfunn

Som nevnt i punkt 2, hadde arbeidsgruppen et åpent møte med sivil samfunn 24. september 2012, og inviterte til skriftlige innspill innen 12. oktober 2012. Følgende refereres fra de skriftlige innspill og synspunkter fremmet i det åpne møtet:

Den norske Helsingforskomité fremmet synspunkter i møtet 24. september 2012 og i brev av 10. oktober 2012. Helsingforskomiteen tar til orde for at Stortinget ved lov og grunnlovsbestemmelse bør etablere en menneskerettighetskommisjon med tre medlemmer som skal ha en sentral rolle i å fremme respekt for og beskytte menneskerettighetene i Norge. Kommisjonen bør være organisert og fungere i samsvar med de såkalte Paris-prinsippene, slik at den blir akkreditert med A-status av ICC. Kommisjonen bør ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne delta i sentrale internasjonale menneskerettighetsfora og nettverk av nasjonale institusjoner. Nasjonal institusjon må få et tilstrekkelig budsjett og ha tilstrekkelig med menneskelige og faglige ressurser til å ivareta fullt ut de oppgavene Paris-prinsippene definerer. Norges nasjonale institusjon bør representere en god modell for andre land som ser hen til hvordan Norge beskytter menneskerettighetene på hjemmebane. Det pekes på at nasjonal institusjon skal være uavhengig av sivil samfunn, og det er derfor ikke naturlig at ikke-statlige organisasjoner er en del av institusjonen. Imidlertid må nasjonal institusjon ha et nært og samarbeidende forhold til sivilsamfunnet. Videre mener Den norske Helsingforskomité at kommisjonen må være lett tilgjengelig og at den må ha en lav terskel for personer som mener å oppleve brudd på eller problemer knyttet til sine menneskerettigheter. Den norske Helsingforskomité advarer mot en løsning som innebærer at nasjonal institusjon fortsetter å være ved SMR eller hos Sivilombudsmannen som alternativ til å opprette noe nytt. Å fungere som nasjonal institusjon er en krevende og omfattende oppgave som vanskeliggjør å legge oppgaven til en eksisterende funksjon med andre oppgaver. Det er avgjørende at institusjonen utvikler sin egen identitet og sin egen institusjonelle stemme.

FoodFirst Information and Action Network (FIAN) fremmet synspunkter i møtet 24. september 2012 og i brev av 12. oktober 2012. FIAN gav uttrykk for at det er viktig at en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter blir en selvstendig enhet og ikke legges til eksisterende institusjoner, som Universitetet i Oslo eller Sivilombudsmannen. FIAN støtter en kommisjonsmodell, som den mener er viktig for å ivareta kravet om pluralisme. Nasjonal institusjon må ha en synlig rolle i det norske samfunnet og gi et lavterskeltilbud til de mennesker som mener at de har blitt utsatt for krenkelser. Videre fremholder FIAN at nasjonal institusjon må ha et kompetent sekretariat og et budsjett som langt overstiger dagens nivå. FIAN mener at nasjonal institusjon bør spille en rolle overfor norske aktører i utlandet for å sikre at disse ikke bidrar til brudd på menneskerettighetene.

Juss-Buss fremmet synspunkter i brev av 15. oktober 2012. Juss-Buss mener at nasjonal institusjon må være et sterkt og uavhengig organ for å oppfylle rollen som en pådriver på menneskerettighetsfeltet. Juss-Buss fraråder å plassere nasjonal institusjon under et

allerede eksisterende organ, som eksempelvis Sivilombudsmannen. Dette vil kunne gjøre det vanskelig å skille mellom nasjonal institusjons aktive rolle som oppsøkende organ og Sivilombudsmannens mer saksbehandlingspregede praksis. Juss-Buss mener det må legges til rette for at sivilsamfunnet kan ha en direkte innflytelse på nasjonal institusjon. Videre må nasjonal institusjon være en kompetent institusjon med en tydelig stemme i offentlige debatter om menneskerettighetene. Juss-Buss mener at nasjonal institusjon må lovfestes og ønsker at det i forlengelsen av dette tas sikte på en grunnlovsfesting, som vil bidra til å heve nasjonal institusjons status opp til det nødvendige nivå.

NGO-forum for menneskerettigheter fremmet skriftlige synspunkter til konsulentgruppen ledet av Sveaass i brev av 1. februar 2011, som også ble spilt inn til arbeidsgruppen. NGO-forum fremholder at en fremtidig løsning for nasjonal institusjon bør ligge utenfor rammene av SMR. NGO-forum mener at en ny nasjonal institusjon bør etableres i form av en kommisjon som hjemles i grunnloven. Det bør være Stortinget som utnevner kommisjonsmedlemmer gjennom en transparent prosess. Nasjonal institusjon bør ha kompetanse til å beskytte og fremme rettighetene til personer som tilhører samene og andre nasjonale minoriteter. Det bør åpnes for at mandatet inkluderer å se på i hvilken grad menneskerettighetene blir ivaretatt i Norges utviklingssamarbeid, og i hvilken grad norske selskaper gjennom sin virksomhet hjemme og ute ivaretar sine forpliktelser. Nasjonal institusjon må være lett tilgjengelig. Den må være et ressurscenter for folk flest og menneskerettighetsmiljøet i Norge.

Advokatforeningen fremmet synspunkter i møtet 24. september 2012. Foreningen understreket at det var viktig at NI er en dedikert organisasjon som kan innta en aktiv rolle. Det ville være en fare for utvanning av NI-mandatet dersom organisasjonen også hadde andre roller. Det var ønskelig å etablere en helt ny institusjon for å sikre utviklingen av en ny kultur.

Innvandrerne landsorganisasjon fremmet synspunkter i møtet 24. september 2012. Organisasjonen påpekte at det var viktig at en ny nasjonal institusjon har en pluralistisk sammensetning. Det ble fremhevet at etniske minoriteter må ivaretas. Det var også viktig at nasjonal institusjon har en oppdragende rolle, blant annet for kommunene. Videre må institusjonen ha tilstrekkelig kapasitet til å formidle informasjon til publikum.

Amnesty fremmet synspunkter i møtet 24. september 2012 og ved brev av 12. oktober 2012. Amnesty har gitt uttrykk for støtte til de skriftlige innspill Den norske Helsingforskomité har gitt. Amnesty fremholdt at det er åpenbart at eksisterende budsjett for nasjonal institusjon er for lite, all den tid SMR-NI ikke har klart å innfri de forventningene som sivilt samfunn har til en nasjonal institusjon.

Njål Høstmælingen (nåværende direktør ved «International Law and Policy Institute» og tidligere leder av NI-arbeidet ved SMR) fremmet synspunkter i det åpne møtet 24. september 2012 og i eget møte med arbeidsgruppen 18. desember 2012. Høstmælingen

fremholdt at det ville bli vanskelig å etablere et nytt og stort menneskerettighets-tyngdepunkt i Norge. Han pekte på at det eksisterer mange muligheter for å klage inn vedtak for ulike organer. Videre har Norge godt utbygde ombudsordninger, en sterk og uavhengig presse, samt en godt utdannet befolkning. Høstmølingen stilte spørsmål ved om man heller burde se på muligheten for å ha et koordinerende organ, som kan være mer tydelig på utadrettet virksomhet. Høstmølingen påpekte at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom størrelsen på budsjettet og virksomhetens resultater. Det burde være mulig å finne modeller som kan levere godt innenfor eksisterende budsjettamme. Bioteknologinemda kunne tjene som et godt eksempel. Denne har markert seg godt både nasjonalt og internasjonalt. Det viktige er at oppgaver og mandatet til en ny nasjonal institusjon defineres tydelig og at man får på plass en mekanisme som kan balansere uavhengigheten og samarbeid mellom de forskjellige aktørene på menneskerettighetsområdet.

6.5. Synspunkter fra andre aktører

6.5.1. Sametinget

12. desember 2012 hadde arbeidsgruppen en telefonkonferanse med en representant for Sametinget. Sametinget ønsker en politisk uavhengig nasjonal institusjon for menneskerettigheter. En ny nasjonal institusjon må styrke sin folkerettslige kompetanse om urfolksspørsmål og samiske rettigheter. Det er behov for et organ som nasjonal institusjon som kan bidra som nøytral og objektiv rådgiver til myndighetene i spørsmål som berører samiske rettigheter. Sametinget støtter Sveaass-rapportens anbefaling om etablering av en kommisjon for menneskerettigheter, hvor en av kommissærene skal foreslås av Sametinget. Sametinget stiller seg også positiv til at nasjonal institusjon skal ha rett til å motta og behandle klager i enkeltsaker.

6.5.2. Gáldu - Kompetansesenteret for urfolksrettigheter

19. november 2012 møtte arbeidsgruppen representanter fra Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter. Det ble pekt på at det per i dag er Sametinget som representerer de samiske interesser i nasjonal institusjon gjennom sin deltakelse i SMR-NIs rådgivende utvalg. For ca. to år siden tok Gáldu initiativ til et tettere og direkte samarbeid med SMR-NI. Gáldu ble nå rutinemessig invitert til å bidra til nasjonal institusjons skyggerapporter til FNs traktatororganer. Imidlertid manglet både Gáldu og SMR-NI kapasitet til å følge opp alle prosesser. Gáldu mente at en ny nasjonal institusjon bør styrke sin kompetanse på urfolksrettigheter og samiske rettigheter, og dette bør defineres som et satsningsområde. Gáldu ser merverdien av en nasjonal institusjon ved at urfolksrettigheter vil kunne gis større tyngde og legitimitet. Primært ønsket Gáldu selv å få status som nasjonal institusjon etter Paris-prinsippene. Sekundært støtter de forslaget i Sveaass-rapporten om en kommisjon hvor en kommissær foreslås av Sametinget og forutsettes å inneha særlig kompetanse

innenfor feltet urfolksrettigheter. Gáldu stilte seg negativ til en løsning som innebærer at de funksjoner Gáldu så langt har ivaretatt legges inn under en ny nasjonal institusjon. Dette ville innebære en risiko for at samiske rettigheter ble usynlig og marginalisert. Gáldu var positiv til et institusjonelt samarbeid med en ny nasjonal institusjon og til å være representert i styrende organer. Det ble imidlertid fremhevet som et potensielt dilemma at samiske interesser kan stå i et spenningsforhold til andre menneskerettigheter.

6.5.3. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

3. desember 2012 møtte arbeidsgruppen KIM, som også leverte skriftlig innspill i brev av 5. desember 2012.

KIM ga uttrykk for støtte til Sveaass-rapportens anbefaling om å avvikle SMRs status som nasjonal institusjon og etablere en ny institusjon som ivaretar Paris-prinsippene om pluralisme, uavhengighet, dialog og tilgjengelighet. I mandatet til en ny nasjonal institusjon bør det presiseres nødvendigheten av å ha et nært forhold til sivilsamfunnet, inkludert et forum for dialog og debatt. Det bør dessuten komme klart fram i mandatet at dette også bør gjelde aktører som har sin forankring i innvandrerbefolkningen og blant nasjonale minoriteter. KIM mener at mandatet bør presisere at nasjonal institusjon skal involvere innvandrere og diasporaorganisasjoner i arbeid rettet både mot norske og internasjonale menneskerettighetsforhold. Paris-prinsippene åpner for at nasjonal institusjon kan behandle enkeltsaker. KIM påpekte at det i de institusjonene som per i dag behandler klager i rettighets- og diskrimineringssaker er til dels store skjevheter med hensyn til hvem som benytter seg av denne retten. Dersom en ny nasjonal institusjon skal gis mulighet til å behandle enkeltsaker, er det viktig at den også gis ressurser til å kunne være et lavterskeltilbud som alle befolkningsgrupper benytter seg av.

DEL II: UTENRIKSDEPARTEMENTETS VURDERINGER

7. Behovet for en nasjonal institusjon for menneskerettigheter

7.1. Innledning

Utenriksdepartementet har vurdert i hvilken grad det er behov for å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter når SMR-NI avvikler sin virksomhet og hvilket mandat og oppgaver en nasjonal institusjon i så fall bør gis. Denne vurderingen må blant annet ta utgangspunkt i hvordan oppgavene definert i Paris-prinsippene allerede ivaretas av eksisterende institusjoner og hvilke oppgaver som ikke vil bli dekket på en tilfredsstillende måte når SMR-NI avvikler sin virksomhet.

7.2. Hvordan blir Paris-prinsippene ivaretatt av eksisterende institusjoner?

7.2.1. Generelt

I Norge ivaretas mange av oppgavene som oppstilles i Paris-prinsippene av en rekke ulike aktører. SMR-NIs ansvarsområde og aktiviteter er gjennomgått i punkt 5. Nedenfor foretas en gjennomgang av de viktigste av de øvrige aktørene.

7.2.2. Sivilombudsmannen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen, ble opprettet i 1962. Sivilombudsmannen utpekes av Stortinget og utfører en uavhengig kontroll med alle sider av forvaltningens virksomhet, jf. lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) og tilhørende instruks. Det følger av lovens § 3 at sivilombudsmannen 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 lovens § 5 kan Sivilombudsmannen både behandle klager og ta opp saker av eget tiltak. I praksis utgjør klagebehandling den sentrale delen av virksomheten. Sivilombudsmannen driver også en viss systemkontroll gjennom å melde fra om mangler i lover, forskrifter og praksis, jf. § 11. Sivilombudsmannen har generelt vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser.¹⁵ Sivilombudsmannen gjennomfører et årlig seminar om menneskerettigheter og deltar i noe internasjonalt arbeid på menneskerettighetsfeltet. I Prop. 56 S (2012-2013) foreslås det at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Den nasjonale forebyggende mekanismen skal foreta regelmessige besøk til steder der personer er berøvet sin frihet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

¹⁵ Sivilombudsmannens årsmelding fra 2011 s. 18.

7.2.3. Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillingsombudet ble opprettet i 1978, som det første ombudet i verden som arbeidet for kjønnslikestilling. Fra og med 2006 ble det en del av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Ombudet skal fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom håndheving av diskrimineringsforbudene i lovverket, jf. lov 10. juni 2005 nr. 40 om likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda (diskrimineringsombudsloven). Ombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ombudet oppnevnes av Kongen i Statsråd for en åremålsperiode på seks år.

Ombudet fører også tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter FNs kvinneskikkelserkonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Ved lov om endringer i diskrimineringsombudsloven av 19. mars 2013 ble LDO også gitt oppgaven med å føre tilsyn med gjennomføringen av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, jf. Prop. 105 L (2011-2012). Stortinget samtykket til ratifikasjon av konvensjonen 19. mars 2013 i samsvar med Innst. 203 S (2012-2013), jf. Prop. 106 S (2011-2012).

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

Ombudet har også en pådriverrolle og skal bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering i samfunnet som helhet. Dette innebærer blant annet å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling, bidra til bevisstgjøring og endringer av holdninger og adferd og overvåke arten og omfanget av diskriminering.

7.2.4. Barneombudet

Barneombudet ble opprettet i 1981 og skal fremme barns interesser overfor det offentlige og det private. Ombudet fører tilsyn med at norske myndigheter overholder forpliktelsene i FNs barnekonvensjon. Arbeidet reguleres av lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud (barneombudsloven) og tilhørende instruks. Ombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og oppnevnes av Kongen i statsråd på åremål for en periode på seks år. Ombudet kan ta opp saker på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre, men Barneombudet behandler ikke enkeltsaker på samme måte som Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda.

Lovgivningen pålegger barneombudet en proaktiv rolle: Ombudet skal foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet og forebygge konflikter mellom barn og samfunnet, og skal bidra i samfunnsdebatten gjennom mediene. Videre er barneombudet høringsinstans for saker

som berører barns interesser, og avgir supplerende rapporter til FNs komité for barns rettigheter.

7.2.5. Datatilsynet

Datatilsynet ble opprettet i 1980. Det fungerer både som tilsyn og ombud, og er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Fornyings- og administrasjons- og kirkedepartementet, jf. lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Datatilsynet fører kontroll med at lovgivning om vern av personopplysninger følges. Oppgavene består blant annet i å identifisere farer for personvernet, bidra som høringsinstans, gi råd og veiledning til publikum og bidra til å sette saker på dagsordenen gjennom mediene.

Datatilsynet kan avgi uttalelser i enkeltsaker om behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 42 tredje ledd nr. 7. Datatilsynets avgjørelser kan påklages til personvernemnda, jf. § 43.

7.2.6. Pasient- og brukerombudet

Pasient- og brukerombudet skal ivareta pasientens og brukerens behov, interesser og rettssikkerhet overfor helsetjenesten og sosialtjenesten, og skal arbeide for å bedre kvaliteten i tjenestene, jf. lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter. Hvert fylke skal ha et eget pasientombud som kan behandle saker som gjelder den statlige spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten på bakgrunn av muntlig eller skriftlig henvendelse, eller av eget tiltak. Pasientombudet står også fritt til å påpeke mangler ved lovverk og forvaltningspraksis, og skal sette søkelys på forhold innen helsetjenesten som det er grunn til å undersøke nærmere. Ombudets uttalelser er ikke bindende.

7.2.7. Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter

Gáldu er et kompetansesenter for urfolks rettigheter og ble opprettet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter i 2002. Senteret arbeider med å samle inn, systematisere, bearbeide og formidle relevant informasjon om urfolks rettigheter nasjonalt og internasjonalt. Senteret kan også påpeke behov for forskning på aktuelle områder. Gáldu uttaler seg i spørsmål om urfolks rettigheter, men tar ikke imot individuelle henvendelser i motsetning til de øvrige institusjonene.

7.2.8. Arbeidstilsynet

Norge er tilsluttet en rekke ILO-konvensjoner, som er gjennomført i norsk rett. ILOs åtte kjernekonvensjoner regnes som menneskerettighetskonvensjoner og omhandler retten til organisering, kollektive forhandlinger, lik lønn for menn og kvinner, ikke-diskriminering i arbeidslivet, forbud mot barnarbeid og avskaffelse av tvangsarbeid. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv

(arbeidsmiljøloven) og en rekke andre lover og forskrifter på arbeidsrettens område blir overholdt.

7.3. Hvilke oppgaver dekkes ikke av eksisterende institusjoner?

Ingen av de ovennevnte organer har alene et så bredt mandat til å fremme menneskerettighetene som Paris-prinsippene forutsetter. De eksisterende tilsyns- og ombudsinstitusjonene dekker ulike, og i de fleste tilfellene relativt begrensede, retts- og politikkområder og har ulike virkemidler. Det varierer også hvorvidt de har en rolle som aktive pådrivere på sitt felt.

Sivilombudsmannen har et bredt mandat, som i prinsippet omfatter alle menneskerettslige konvensjonsbestemmelser som er gjennomført i norsk rett, jf. sivilombudsmannsloven § 3. Sivilombudsmannens arbeid er hovedsakelig basert på en etterhåndskontroll med forvaltningens virksomhet, og tar i dag ikke i bruk et så bredt spekter av virkemidler som Paris-prinsippene forutsetter. Sivilombudsmannen har så langt ikke hatt en utpreget pådriverrolle på menneskerettighetsfeltet, i form av for eksempel samarbeid med sivilsamfunn og arbeid for ratifisering av konvensjoner. Tilbakeholdenheten med å komme med høringsuttalelser er illustrerende for dette. Paris-prinsippene stiller krav til at institusjonen aktivt tar tak i problemstillinger og uttaler sitt syn ikke bare på forvaltningspraksis, men på eksisterende og foreslått lovgivning.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet arbeider i større grad med konkrete menneskerettighetskonvensjoner. Disse er gitt et mandat som åpner for mer proaktivt arbeid med å fremme menneskerettslige standarder gjennom høringsuttalelser, internasjonal rapportering og arbeid for å fremme ratifisering av konvensjoner. Samtidig innebærer den saklige avgrensningen til bestemte konvensjoner at en rekke problemstillinger faller utenom.

Dagens klageordninger dekker i prinsippet samlet sett alle menneskerettighetskonvensjonene som er gjennomført i norsk rett, jf. punkt 8.3 (om klagebehandling). Når det gjelder overvåkningsfunksjoner har ingen av de eksisterende ombudsinstitusjonene et særlig ansvar for å følge gjennomføringen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).

7.4. Utenriksdepartementets vurderinger

Gjennomgangen i punkt 7.2 og 7.3 viser at Norge har et godt utbygd, men fragmentert system for overvåkning av gjennomføringen av menneskerettighetene. Det mangler et overordnet system som sørger for en helhetlig overvåkning av alle felter på menneskerettighetsområdet. Etter Utenriksdepartementets vurdering er det et behov for å ha en nasjonal institusjon som kan bidra til samordning, overblikk og systematisering. En ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør utgjøre et faglig

tyngdepunkt som kan bistå både myndigheter og sivilt samfunn i menneskerettighets spørsmål, samtidig som den inntar en aktiv overvåknings- og pådriverrolle.

En nasjonal institusjon bør tilrettelegge for koordinering og samordning av de ulike overvåkningsorganers arbeid på menneskerettighetsområdet. En viktig funksjon for nasjonal institusjon bør være å legge rammene for en styrket og helhetlig menneskerettighetsinnsats fra de ulike aktører på menneskerettighetsfeltet i Norge.

Videre er det nødvendig å ha en institusjon som kan dekke oppgaver som faller utenfor de eksisterende ombudsordningene. Dette vil særlig være knyttet til å følge gjennomføringen av EMK, ØSK og SP. Ulike prosesser knyttet til ratifikasjon av menneskerettighetsinstrumenter faller også i stor grad utenfor ansvarsområdet til eksisterende ombud.

Det er også viktig å ha en institusjon som kan ta selvstendig initiativ, særlig på felter som ikke dekkes av de øvrige aktørene, men også mer generelt i forbindelse med saker av særlig betydning. Behovet for å ha en institusjon som kan utvikle en tydelig institusjonell stemme har blitt fremhevet i Sveaass-rapporten og har også blitt understreket av mange menneskerettighetsaktører arbeidsgruppen har konsultert.

Videre har Utenriksdepartementet kommet til at det er behov for å ha en nasjonal institusjon som kan bidra med faglige funderte råd overfor myndighetene på menneskerettighetsfeltet. En viktig funksjon for nasjonal institusjon bør derfor være å ha en faglig dialog med myndighetene. Samtidig bør nasjonal institusjon kunne 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 påse at norsk rett og forvaltningsmyndighet samsvarer med Norges menneskerettslige forpliktelser.

Etter Utenriksdepartementets syn bør en sentral oppgave for en nasjonal institusjon være å etablere kontakt og samarbeid med sivilt samfunn. Dette vil være en betydningsfull arena der institusjonen kan samle inn og spre informasjon og kunnskap om menneskerettighetene. Selv om nasjonal institusjon i mange tilfeller vil innta en pådriverrolle og benytte seg av samme arbeidsmetoder som sivilt samfunn, skal nasjonal institusjons rolle være av en annen karakter. Den bør ha en bredere tilnærming og institusjonens uttalelser bør ha en solid faglig forankring. Nasjonal institusjon kan bidra til at spørsmål de øvrige aktørene arbeider med kan forstås i en mer helhetlig menneskerettighetssammenheng.

Videre mener Utenriksdepartementet at det er behov for å ha nasjonal institusjon som bidrar med faglig funderte vurderinger i det offentlige ordskifte.

Endelig bør Norge ha en nasjonal institusjon som kan være 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. Nasjonale institusjoner gis en stadig

større rolle i å beskytte menneskerettigheter i de nasjonale systemer, og tillegges viktige funksjoner i det multilaterale systemet. Norge bør støtte opp om denne utviklingen ved å ha en nasjonal institusjon i samsvar med Paris-prinsippene.

8. Mandat og oppgaver som bør tilligge en nasjonal institusjon

8.1. Bredt mandat

Som et utgangspunkt må den nasjonale institusjonen gis et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene for at kravene i Paris-prinsippene skal tilfredsstilles, jf. punkt 3.2.2.

Det foreslås at den nasjonale institusjonen gis mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, Grunnloven, lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven) og lovgivningen for øvrig.

I henhold til Paris-prinsippene skal en nasjonal institusjon fritt kunne vurdere ethvert spørsmål innenfor sitt kompetanseområde. I tillegg til å overvåke norske myndigheters gjennomføring av de menneskerettighetskonvensjoner Norge er part i, skal institusjonen oppmuntre til ratifikasjon av nye menneskerettslige instrumenter.

En overordnet oppgave for nasjonal institusjon skal være å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.

Utenriksdepartementet har også vurdert om den nasjonale institusjonen bør arbeide med menneskerettighetssituasjonen utenfor Norges grenser. Den norske Helsingforskomité, FoodFirst Information and Action Network (FIAN) og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndigheter (KIM) har tatt til orde for at en ny nasjonal institusjon bør være et verktøy i utviklingspolitikken. KIM og FIAN har vist til behovet for et organ som kan overvåke ivaretagelsen av menneskerettslige standarder i forbindelse med utviklingssamarbeid og næringslivets investeringer i Sør. Helsingforskomiteen mener den nasjonale institusjonen bør bidra til å støtte etablering av nasjonale institusjoner for menneskerettigheter i land som Norge har utviklingssamarbeid eller dialog med.

Paris-prinsippene krever ikke at den nasjonale institusjonen skal bidra til å fremme menneskerettigheter utenfor landets grenser. Utgangspunktet er at den nasjonale institusjonen skal arbeide for gjennomføring av rettigheter på nasjonalt nivå. Prinsippene er imidlertid kun minimumskrav, og er derfor ikke til hinder for at mandatet også innbefatter å fremme menneskerettigheter utenfor Norge.

Utenriksdepartementet mener at nasjonal institusjon først og fremst må konsentrere seg om nasjonale forhold, og dette må utgjøre tyngdepunktet i institusjonens arbeid. Dette er også

anbefalt i Sveaass-rapporten, jf. punkt 5.3. SMR har en rekke internasjonale programmer som fremmer menneskerettighetene utenfor Norge, og det er således mindre behov for å ha en nasjonal institusjon med betydelig internasjonalt arbeid. Samtidig er det ikke hensiktsmessig å utelukke at nasjonal institusjon kan arbeide med gjennomføring av menneskerettigheter utenfor Norges grenser. Utenriksdepartements forslag til virkeområde er utformet bredt, og åpner for at nasjonal institusjon også kan arbeide for å fremme menneskerettighetene utenfor Norge.

Det bør imidlertid overlates til nasjonal institusjon å bestemme om og i hvilken grad den vil prioritere arbeidet med spørsmål knyttet til gjennomføring av menneskerettighetene utenfor Norge innenfor rammen av de ressurser den har til rådighet.

8.2. Arbeidsoppgaver for nasjonal institusjon

8.2.1. Generelt

Det forutsettes at en nærmere angivelse av arbeidsoppgavene til nasjonal institusjon må ta utgangspunkt i Paris-prinsippenes punkt A.3, som er gjennomgått i punkt 3.2.2.

Mandat og oppgaver for SMR som nasjonal institusjon defineres bredt i kongelig resolusjon av 21. september 2001 og dekker i prinsippet de ansvarsoppgaver som oppstilles i Paris-prinsippene. Oppgavene har imidlertid i varierende grad blitt fulgt opp av SMR, noe som blant annet kan tilskrives universitetstilknytningen og organiseringen av arbeidet, jf. punkt 5.3 om Sveaass-rapporten.

Det foreslås ingen vesentlige endringer i det formelle ansvarsområdet til en ny institusjon sammenlignet med ansvaret som i dag tilligger SMR i henhold til nevnte kongelige resolusjon, men Utenriksdepartementet mener det er behov for å lovfeste og presisere arbeidsoppgavene. Det antas imidlertid at en ny nasjonal institusjon i større grad bør vektlegge en aktiv, utadrettet virksomhet enn det som har vært tilfellet ved SMR. Omorganiseringen vil også nødvendigvis innebære at egen forskning på menneskerettighetene i mindre grad vil være en sentral oppgave for den nasjonale institusjonen.

Det foreslås at de sentrale oppgavene som skal ligge til den nasjonale institusjonen lovfestes. Oppgavene er sammenfattet noe sammenliknet med listen i Paris-prinsippene, men Utenriksdepartementet legger til grunn at alle de oppgavene som følger av disse skal være dekket. Det foreslås videre at loven fastsetter at 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 og andre offentlige myndigheter 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) fremme koordinasjon av ikke- statlige aktørers arbeid med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Utenriksdepartementet mener at den nasjonale institusjonen må gis en stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan de ulike arbeidsoppgaver skal prioriteres innenfor rammen av de ressurser den til enhver tid har til rådighet. Nasjonal institusjon må årlig utarbeide en virksomhetsplan og en årsrapport, jf. punkt 11.2.2.

I det følgende gjennomgås oppgavene nærmere:

8.2.2. Overvåke og rapportere om menneskerettighetens stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles

Det fremgår av Paris-prinsippene at nasjonal institusjon skal gjøre regjeringen oppmerksom på situasjoner der menneskerettighetene brytes og avgi forslag til hvordan slike situasjoner skal bringes til opphør. Videre skal den undersøke om lovgivning og forvaltningsbestemmelser er i samsvar med menneskerettighetene.

På denne bakgrunn foreslås det at nasjonal institusjon gis oppgaven med å overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge. Nasjonal institusjon vil kunne ta opp spørsmål av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Overvåkningsfunksjonen kan gjennomføres på mange ulike måter, herunder juridiske utredninger og rapporter, direkte henvendelser til ansvarlige myndigheter, organiseringen av seminarer osv. Arbeidet med høringsuttalelser til regjeringens lovforslag vil også være en del av denne oppgaven.

Nasjonale institusjon kan legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles. Det vil ofte være aktuelt å komme med forslag av denne karakter i forbindelse med høringen av lov- eller forskriftsforslag.

Nasjonale institusjon skal også kunne henvende seg direkte til det ansvarlige fagdepartement med anbefalinger og forslag om tiltak som nevnt i dette punktet. Det foreslås at loven fastsetter 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 skal kunne utføre sine oppgaver, jf. punkt 9.

Nasjonale institusjon bør også bidra til internasjonale overvåknings- og rapporteringsprosesser. Denne rapporteringen må ikke forveksles med den plikten som påligger Norge som stat til å rapportere til ulike traktatorganer om gjennomføringen av menneskerettighetskonvensjoner. Paris-prinsippene fremholder at nasjonal institusjon kan bidra til rapportene som statene er pålagt å legge fram for FNs organer og komiteer, men

også i kraft av sin uavhengighet avgi egne uttalelser om det aktuelle temaet. Dette skjer i praksis ved at nasjonale institusjoner utarbeider supplerende rapporter, også betegnet som skyggerapporter. Nasjonal institusjon avgjør selv om den vil avgi egne skyggerapporter eller samarbeide med ombudene og/eller sivilt samfunn.

Som påpekt i punkt 7.2.3 og 7.2.4 har LDO og Barneombudet oppgaven med å overvåke nærmere angitte konvensjoner: FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnekonvensjon overvåkes av LDO, mens FNs barnekonvensjon overvåkes av Barneombudet. Utenriksdepartementet har vurdert om nasjonal institusjons oppgave som konvensjonsovervåker uttrykkelig bør avgrenses mot LDO og Barneombudets oppgave som konvensjonsovervåkere på sine respektive felt. Utenriksdepartementets syn er at det ikke er behov for en slik avgrensning. Nasjonal institusjons funksjon som konvensjonsovervåker bør formuleres bredt og generelt, og tilpasses det praktiske behovet. Det forutsettes at nasjonal institusjon og ombudene kan enes om en hensiktsmessig arbeidsdeling, slik også tilfellet er i dag.

8.2.3. Gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige myndigheter og private aktører om gjennomføring av menneskerettighetene

En viktig oppgave for nasjonal institusjon bør etter Utenriksdepartementets syn være å bistå offentlige myndigheter med faglig rådgivning i spørsmål som gjelder menneskerettighetene. Nasjonal institusjon skal kunne bidra med rådgivning både på anmodning fra vedkommende organ, og på eget initiativ. I tillegg bør nasjonal institusjon kunne bistå private aktører på samme måte, for eksempel når det gjelder norske selskapers aktiviteter i utlandet.

8.2.4. Informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klagemuligheter

Nasjonale institusjon skal etter Utenriksdepartementets syn ha en aktiv, utadrettet virksomhet rettet ikke bare mot myndighetene og de frivillige organisasjonene som er involvert i menneskerettighetsarbeid, men også mot publikum i videre forstand. Ett av nasjonal institusjons siktemål bør være å bidra til økt bevissthet om de sentrale menneskerettighetene i befolkningen generelt, samt å bidra til at aktuelle menneskerettighetsspørsmål settes på dagsordenen i den offentlige debatten.

Det anbefales at nasjonal institusjon i tillegg gis et ansvar for å gi bistand til enkeltpersoner gjennom informasjon og rådgivning om menneskerettigheter, herunder om eksisterende nasjonale og internasjonale klagemuligheter.

Paris-prinsippene forutsetter at de nasjonale institusjonene skal være åpne for henvendelser fra enkeltpersoner, men oppstiller ingen konkret plikt til individuell veiledning i klagesaker.

Veiledningsplikten som Utenriksdepartementet foreslår kan gjennomføres på ulike måter, herunder ved en oversikt på nettsidene over aktuelle klageinstanser og vilkårene for å klage, veiledning over telefon eller en mer omfattende individuell rådgivning i konkrete saker.

Hvordan bistanden til enkeltpersoner skal innrettes vil måtte bero på en prioritering av ulike oppgaver innenfor rammen av de ressurser nasjonal institusjon har til rådighet.

Veiledningen bør omfatte både nasjonale klageinstanser, herunder mulighetene for klage til overordnet forvaltningsorgan og klage til de ulike ombudsordningene, samt internasjonale klageorgan som EMD og FNs traktatorganer. Behovet for veiledning vil kunne være større når det gjelder de internasjonale mekanismene fordi informasjonen er vanskeligere tilgjengelig og mekanismene mindre kjente enn de norske. Veiledningen vil også ha et dobbelt formål: for det første å styrke bevisstheten om menneskerettighetene og mulighetene til å klage, og for det andre å bidra til at de klagene som sendes til EMD og FN-komiteene oppfyller de relevante prosessuelle og materielle vilkår. Særlig når det gjelder EMD vil slik veiledning dermed også kunne bidra til å styrke domstolen ved å redusere antallet åpenbart grunnløse klager.

8.2.5. Fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene

En sentral oppgave for nasjonale institusjoner er å spre kunnskap om menneskerettighetene blant annet ved å fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene. Denne oppgaven utføres i dag av SMR-NI, og bør videreføres av en ny nasjonal institusjon i samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner.

8.2.6. Fremme koordinasjon av ikke-statlige aktørers arbeid med menneskerettighetene

Av Paris-prinsippene fremgår at den nasjonale institusjonen skal samarbeide og utvikle bånd med ikke-statlige organisasjoner (NGOer), og dette skal være en viktig arbeidsmetode for institusjonen. I punkt 7.4 om behovet for en nasjonal institusjon drøftes hvilken funksjon nasjonal institusjon bør ha overfor sivil samfunn.

I lys av behovet for samordning, overblikk og systematisering av menneskerettighetsarbeidet anses det som hensiktsmessig at koordinasjon av ikke-statlige aktørers arbeid bør angis som en særskilt ansvarsoppgave i loven.

Selv om det ikke er beskrevet som en uttrykkelig oppgave i loven, forutsettes den nasjonale institusjonen også å samarbeide med ombudene slik at det kan legges til rette for en samordning av innsats og oppgaver på menneskerettighetsfeltet.

Ansvar for koordinering innebærer ikke at den nasjonale institusjonen tenkes å ha en overordnet funksjon i forhold til ombudene eller de ikke-statlige organisasjonene. Institusjonen har primært ansvaret for å legge rammene for samarbeid og koordinering og skal ikke legge føringer på de øvrige aktørenes arbeid.

8.2.7. Delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene

I henhold til Paris-prinsippene skal nasjonale institusjoner samarbeide med FN og organisasjoner innenfor FN-systemet, regionale organisasjoner og nasjonale institusjoner i andre land.

Det foreslås at det presiseres som en oppgave at nasjonal institusjon skal delta i det internasjonale samarbeidet for å fremme og beskytte menneskerettighetene. En særlig viktig arena er samarbeidet i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner, som også tillegges betydning i FNs menneskerettighetsråd ved at A-akkrediterte institusjoner i nettverket er gitt talerett.

Den nasjonale institusjonen må selv kunne bestemme i hvilken grad og hvordan den deltar i et slikt internasjonalt samarbeid.

8.3. Særlig om kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker

Utenriksdepartementet har vurdert om en ny nasjonal institusjon bør gis kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. SMR-NI har ikke en slik kompetanse i dag.

Paris-prinsippene krever ikke at den nasjonale institusjonen behandler klager i enkeltsaker, men oppstiller et sett retningslinjer for institusjoner som har denne kompetansen, jf. prinsippenes punkt D, omtalt punkt 3.2.5. Retningslinjene åpner for ulike løsninger når det gjelder utforming av systemet for klagebehandling: institusjonene kan arbeide for at partene forlikes, gi bistand i form av veiledning om rettigheter og rettsmidler, prøve begjæringer fra enkeltpersoner og komme med anbefalinger til kompetente myndigheter.

I en undersøkelse utført av FNs høykommissær for menneskerettigheter i 2009 svarte 90 prosent av de nasjonale institusjonene som deltok at de behandlet klager i enkeltsaker.¹⁶ Hvordan systemet for klagebehandling er utformet varierer imidlertid mellom institusjonene. I undersøkelsen kommer det frem at flertallet av institusjonene som behandler klager har kompetanse til å veilede klagere om rettigheter og hvem som skal behandle saken. Færre har kompetanse til å søke en løsning gjennom forlik, og kun noen helt få institusjoner kan fatte bindende vedtak.¹⁷

Det finske menneskerettighetssenteret har ikke kompetanse til klagebehandling. Det er imidlertid tilknyttet justitieombudsmannen, som har en kompetanse til å behandle klager tilsvarende den norske sivilombudsmannen. Heller ikke det danske institutt for menneskerettigheter har myndighet til å behandle individklager.

¹⁶ «Survey on international human rights institutions» (2009), Office of the High Commissioner for Human Rights. Tilgjengelig her: <http://www.nhri.net/>. 61 nasjonale institusjoner deltok i undersøkelsen.

¹⁷ Ibid. s. 27

Behandling av klager i enkeltsaker gir gode forutsetninger for å få kjennskap til presserende problemstillinger for utsatte mennesker, og dermed et godt grunnlag for kunnskapsbasert pådriverarbeid.

Vurderingen bør imidlertid i første rekke ta utgangspunkt i hvilken utstrekning de nåværende klageordningene dekker klager på menneskerettighetsbrudd. Her har ombudene ulik kompetanse. Sivilombudsmannen har det bredeste mandatet og kan i prinsippet prøve alle saker hvor enkeltpersoner mener at forvaltningen har brutt rettighetsbestemmelser som er gjennomført i norsk rett. Uttalelsene er ikke rettslig bindende, jf. sivilombudsmannsloven § 10, men følges normalt opp av forvaltningen. Likestillings- og diskrimineringsombudet kan komme med uttalelser i forbindelse med diskrimineringslovgivningen i norsk rett, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd. Dersom partene ikke retter seg etter vedtaket, kan ombudet sende saken videre til Likestillings- og diskrimineringsnemda, som har en begrenset vedtakskompetanse, jf. § 7 flg. Også barneombudet kan behandle enkeltsaker og komme med uttalelser, men det har ikke vedtakskompetanse, jf. barneombudsloven § 5. Datatilsynet kan fatte vedtak som kan klages videre til personvernemda, jf. personopplysningsloven § 42. Se for øvrig punkt 7.2.

Etter Utenriksdepartementets syn vil de eksisterende ordningene i prinsippet kunne fange opp de fleste menneskerettighetsbrudd.

Av de konsulterte organene har verken ombudene, Norsk senter for menneskerettigheter som nasjonal institusjon eller sivilt samfunn tatt til orde for at det er nødvendig med et nytt klageorgan. Sametinget er den eneste av aktørene som har uttalt et ønske om at den nasjonale institusjonen skal behandle individklager.

En klageordning vil bli ressurs- og kostnadskrevende, og vil kunne gå på bekostning av institusjonens kjerneoppgaver i henhold til Paris-prinsippene.

Utenriksdepartementet har kommet til at behovet for en ytterligere klageordning er lite og ikke kan forsvare de økte kostnader ordningen vil medføre. Det konkluderes derfor med at en ny institusjon ikke bør gis kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker. Nasjonal institusjon vil på den annen side kunne ha en viktig funksjon med å veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger, jf. 8.2.4.

Den innsikt om særlige menneskerettslige problemområder som oppnås gjennom klagebehandlingen kan nasjonal institusjon tilegne seg gjennom samarbeid og kontakt med ombudene, jf. punkt 8.2.6, samt gjennom veiledning til enkeltpersoner, jf. punkt 8.2.4.

8.4. Bekjempelse av rasediskriminering

Paris-prinsippene fremhever at nasjonal institusjon skal informere om arbeidet med å bekjempe alle former for diskriminering, og de trekker særlig frem rasediskriminering. I Norge har Likestillings- og diskrimineringsombudet allerede en sterk rolle på dette feltet, og ombudet arbeider ved hjelp av et bredt spekter av virkemidler. Av den grunn ser det ikke ut til å være noe særskilt behov for å fremheve bekjempelse av diskriminering som et eget punkt i ansvarsoppgavene til en ny nasjonal institusjon. Det er større grunn til å fremheve institusjonens rolle i å samordne ulike aktørers innsats.

8.5. Urfolks- og minoritetsrettigheter

I sluttrapporten fra konsulentgruppen pekes det på at nasjonal institusjons prioriteringer i begrenset grad har vært utformet ut fra hva som er de menneskerettslige utfordringene i Norge. Rapporten viser at spørsmål knyttet til minoriteters rettigheter og samiske rettigheter har blitt viet liten oppmerksomhet. Utenriksdepartementet er opptatt av at nasjonal institusjon skal bygge kompetanse innenfor urfolks- og minoritetsrettigheter. Det kan tenkes flere tiltak for å legge til rette for kompetanseutvikling på dette området. Det kan oppstilles krav om at ledelsen i den nasjonale institusjonen skal ha kjennskap til samiske spørsmål, jf. 11.2.1. I samme punkt drøftes hvorvidt oppnevningmyndighet til medlem av en nasjonale institusjons ledelse kan legges til Sametinget. Et annet mulig tiltak kan være at nasjonal institusjon etablerer et aktivt samarbeid med Gáldu - Kompetansesenteret for urfolksrettigheter og med relevante minoritetsorganisasjoner. Det forutsettes at institusjonen også har nødvendig kjennskap til minoritetsspørsmål.

9. Arbeidsmetoder

Hvilke arbeidsmetoder nasjonal institusjon skal kunne benytte framgår av punkt C i Paris-prinsippene, og er omtalt foran under punkt 3.2.4.

Arbeidsmetodene må tilpasses de oppgaver institusjonen skal ha. Det må være opp til nasjonal institusjon selv å avgjøre hvilke arbeidsmetoder institusjonen skal benytte for å fylle sitt mandat, og det anses ikke som nødvendig eller ønskelig å lovregulere dette. Nasjonal institusjon kan for eksempel foreta systematiske undersøkelser, undersøke et spørsmål med utgangspunkt i enkeltsaker, samle informasjon fra offentlige organer, sivilsamfunn og enkeltpersoner gjennom intervjuer, møter og besøk, publisere uttalelser og rapporter og vurdere lov- og grunnlovsforslag.

Det har blitt reist spørsmål ved om nasjonal institusjons tilgang til bl.a. opplysninger, dokumenter og lokaler bør lovreguleres. Det framgår av Paris-prinsippene punkt C(b) at innenfor rammen av sin virksomhet skal den nasjonale institusjonen høre enhver person og innhente alle opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å vurdere situasjoner som hører inn under dens myndighet. I sine vurderinger har ikke Utenriksdepartementet

oppfattet Paris-prinsippene på dette punkt slik at det er nødvendig å gi nasjonal institusjon uinnskrenket tilgang til opplysninger og dokumenter, men at institusjonen gis den tilgang til opplysninger som er nødvendig for å vurdere saker som omfattes av dennes myndighet, innen rammen av institusjonens arbeid.

Dersom nasjonal institusjon ikke skal behandle klager i enkeltsaker (jf. punkt 8.3 foran), mener Utenriksdepartementet at institusjonens behov for tilgang til dokumenter og opplysninger vil være dekket under annen lovgivning, særlig lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) og lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Dokumenter i enkeltsaker som er underlagt taushetsplikt vil den nasjonale institusjonen som regel kunne få tilgang til ved å innhente samtykke fra vedkommende som taushetsplikten skal beskytte. Det sees ikke som nødvendig å lovfeste noen rett til tilgang til lokaler og institusjoner.

Det er imidlertid ønskelig 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 i hovedsak vil følge av annen lovgivning, vil en lovbestemmelse synliggjøre offentlige myndigheters plikt til å legge til rette for nasjonal institusjons arbeid og gi den et middel for å øve påtrykk i sitt arbeid. En slik lovbestemmelse vil også kunne fungere som en oppfordring til å praktisere meroffentlighet etter offentliglova der det er aktuelt.

10. Organisasjonsform

10.1. Generelt

Som det fremgår av punkt 4.1 inneholder Paris-prinsippene ingen anvisning på organisasjonsmodeller for nasjonale institusjoner. Statene har dermed en stor grad av handlefrihet i valg av organisasjonsform.

Følgende hensyn bør ligge til grunn for valg av organisasjonsform: 1) Paris-prinsippene, herunder særlig kravene om uavhengighet og representasjon av mangfold, 2) prinsipp for organisering av statlig virksomhet, 3) effektiv ivaretagelse av institusjonens ansvarsområde og oppgaver, jf. punkt 8.2 og 4) erfaringene fra organiseringen av NI-arbeidet ved SMR og hovedfunnene i Sveaass-rapporten, jf. punkt 5.3.

I det følgende drøftes ulike alternative organisasjonsformer.

10.2. Om muligheten for å legge oppgaven som nasjonal institusjon til eksisterende organer

10.2.1. SMR eller annen forskningsinstitusjon

Det har blitt vurdert om SMR eller en annen forskningsinstitusjon kan ivareta oppgaven som nasjonal institusjon.

SMRs tilknytning til universitetet utelukker ikke etter Utenriksdepartementets syn at Paris-prinsippenes krav om uavhengighet fra myndighetene kan tilfredsstilles. Paris-prinsippene er heller ikke til hinder for at mandatet som nasjonal institusjon ivaretas av en institusjon som også har andre oppgaver. Det finnes eksempler internasjonalt på at forskningsinstitusjoner har A-status i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner, eksempelvis Danmarks institut for menneskerettigheter. Instituttet er riktignok ikke en del av et universitet, men det har flere likhetspunkter med SMR, jf. punkt 4.2.1 . Instituttet har fått sin NI-modell til å fungere godt.

En løsning hvor SMR hadde fortsatt som nasjonal institusjon ville imidlertid ha nødvendiggjort at mandatet som nasjonal institusjon ble lovfestet, da dette uttrykkelig kreves i Paris-prinsippene og følger av anbefalingen fra ICC, jf. punkt 2. Videre vil man måtte gjennomføre tiltak for å imøtekomme svakheter påpekt i Sveaass-rapporten knyttet til organiseringen av NI-arbeidet ved SMR, blant annet for å sikre at NI-mandatet gis tilstrekkelig prioritet.

Under henvisning til UiOs styrevedtak av 12. mars 2013 om utskillelse av NI-funksjonen fra universitetet har det blitt lagt til grunn at muligheten for at SMR fortsetter som nasjonal institusjon er utelukket. I punkt 12.1 har det blitt vurdert om nasjonal institusjon fortsatt bør være fysisk samlokalisert med SMR.

Det finnes imidlertid utfordringer knyttet til å legge funksjonen som nasjonal institusjon til en annen forskningsinstitusjon. Erfaringene med SMR som nasjonal institusjon har vist at det er utfordringer knyttet til det å forene rollen som overvåker av menneskerettighetene med forskningsoppgaver. Universitetet har selv fremholdt at det har opplevd det som problematisk at pådriverrollen som nasjonal institusjon har kommet i konflikt med prinsippet om forskningsfrihet. Dette er også ett av funnene i Sveaass-rapporten, jf. punkt 5.3.

Utenriksdepartementet har derfor kommet til at det vil gi en rekke større utfordringer å legge oppgaven som nasjonal institusjon til en annen forskningsinstitusjon, og har ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på en slik løsning.

10.2.2. Om muligheten for at nasjonal institusjon legges til eksisterende ombud

Dersom nasjonal institusjon skulle legges under et av de allerede eksisterende ombudene, framstår Sivilombudsmannen, Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og

Barneombudet som de mest aktuelle. Som det framgår av beskrivelsen av ombudenes rolle under punkt 7.2 foran, ivaretar disse allerede flere av de oppgaver som nasjonal institusjon er ment å ha. Ved å legge en ny nasjonal institusjon til et av ombudene vil en kunne dra veksler på den menneskerettighetskompetansen de allerede besitter, og systemet for å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge vil kunne bli mindre fragmentert enn i dag. I tillegg må det antas at man vil kunne oppnå økonomiske besparelser.

Imidlertid er det i dag ingen av ombudene som alene fyller Paris-prinsippenes krav til mandat, oppgaver og kompetanse, og det vil derfor være nødvendig med dels betydelige endringer i deres mandat dersom de skal gis rollen som nasjonal institusjon. Som det framgår under punkt 6 foran, har modellen hvor nasjonal institusjon legges under et eksisterende ombud liten støtte i sivilsamfunnet. Også Ligestillings- og diskrimineringsombudet har uttrykt skepsis til en slik løsning. Sveaass-rapporten konkluderer med at nasjonal institusjon ikke bør plasseres under noen av de eksisterende ombudene, se rapporten s. 97–98.

Både Barneombudet og LDO fungerer som sterke pådrivere på sine felt, og har slik sett en liknende pådriverrolle som nasjonal institusjon er ment å ha. Disse ombudene, og særlig Barneombudet, har derimot langt snevrere mandater enn det feltet nasjonal institusjon skal dekke. Å integrere nasjonal institusjon i et av disse ombudene vil dermed kreve betydelige endringer i ombudenes mandat.

Det fremstår ikke som aktuelt å integrere nasjonal institusjon med Barneombudet, da dette vil innebære en vesentlig endring i ombudets rolle som pådriver og talsperson for barns rettigheter.

LDO, som har et bredere mandat, fremstår som et mer nærliggende alternativ. Å legge NI-funksjonen til LDO vil imidlertid ikke bare kreve endringer i mandatet, men også betydelig organisatoriske endringer. Dette vil kunne endre LDOs fokus og ha implikasjoner for arbeidet med diskrimineringsvernet som i seg selv er et politisk høyt prioritert arbeid. En slik løsning er således ikke å anbefale.

Det fremstår samtidig som klart at den nasjonale institusjonens mandat og oppgaver vil måtte ses i nær sammenheng med begge disse ombudenes mandater for å sikre en mest mulig effektiv oppgavefordeling, jf. punkt 8.2.6.

Sivilombudsmannen er det ombudet som i størst grad dekker bredden i det mandatet nasjonal institusjon vil måtte få, i og med at ombudet blant annet skal bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, jf. sivilombudsmannsloven § 3. Sivilombudsmannen besitter tung juridisk og menneskerettslig kompetanse, og har den uavhengighet som kreves av en nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Videre velges Sivilombudsmannen av Stortinget, noe som kan styrke tillitten til NI-funksjonens uavhengighet fra den utøvende makt, jf. punkt 10.3.2.

Sivilombudsmannen har imidlertid som hovedoppgave å drive etterfølgende rettslig kontroll med forvaltningen, og han har ikke hatt noen utpreget pådriverrolle. Selv om Sivilombudsmannen har mulighet til å ta opp saker av eget tiltak, ligger tradisjonelt hovedvekten av arbeidet på å behandle klagesaker. Sivilombudsmannen har en sterk posisjon i det norske samfunnet og en tydelig etablert rolle og identitet. En rekke av de frivillige organisasjonene mener at dersom NI-funksjonen legges hit, vil det være en fare for at de NI-funksjoner som i dag i mindre grad ivaretas av Sivilombudsmannen, slik som den aktive pådriverrollen og den utadrettede virksomheten vil bli nedprioritert. Det er reist tvil om en slik løsning vil legge til rette for at en ny nasjonal institusjon utvikler en egen identitet og klar stemme.

I Prop. 56 S (2012–2013) har Utenriksdepartementet foreslått at oppgaven som såkalt «nasjonal forebyggende mekanisme» i henhold til valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FNs torturkonvensjon, legges til Sivilombudsmannen. Flertallet i Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé er positive til dette, jf. Innst. 225 S (2012–2013). Oppgaven innebærer særlig å besøke steder for frihetsberøvelse (fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner, utlendingsinternat o.l.) for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, og gi anbefalinger til myndighetene knyttet til etterlevelsen av torturkonvensjonen.

Sivilombudsmannen besøker allerede steder for frihetsberøvelse flere ganger i året, med det formål å sikre at Norge følger opp sine menneskerettighetsforpliktelser generelt. Selv om Sivilombudsmannen skulle få tildelt nye oppgaver som nasjonal forebyggende mekanisme, er dette i større grad enn NIs oppgaver en naturlig forlengelse av arbeidsoppgavene ombudsmannen allerede har. Sivilombudsmannens arbeid vil fortsatt først og fremst være å føre kontroll med forvaltningen, og i mindre grad å være en aktiv pådriver slik nasjonal institusjon forutsettes å være. En eventuell rolle som nasjonal institusjon vil kreve langt mer omfattende omstruktureringer enn rollen som nasjonal forebyggende mekanisme.

Utenriksdepartementet mener det vil kunne være betydelige utfordringer med å integrere NI-funksjonen med Sivilombudsmannens øvrige virksomhet. Imidlertid er Utenriksdepartementet av den oppfatning at det i prinsippet ikke ville være umulig å gjennomføre organisatoriske endringer for å legge til rette for en synlig og utadrettet nasjonal institusjon integrert med Sivilombudsmannen.

I denne sammenheng vises det til løsningen i Finland, hvor oppgaven som nasjonal institusjon utføres av et menneskerettighetscenter som er administrativt underlagt justitieombudsmannen. Imidlertid er Finlands nasjonale institusjon nyopprettet, og den har ennå ikke søkt om akkreditering ved ICC. Det er derfor vanskelig å dra slutninger om det er erfaringer ved den finske modellen som det bør tas hensyn til i vurderingene av fordeler og ulemper ved å integrere NI-funksjonen med Sivilombudsmannen.

En løsning hvor oppgaven som nasjonal institusjon legges til Sivilombudsmannen vil etter Utenriksdepartementets syn la seg gjennomføre innenfor gjeldende kostnadsrammer.

Utenriksdepartementet har begrenset seg til å vurdere ulike sider ved en slik løsning, men har ikke konkludert eller utformet konkrete forslag til mulige endringer i Sivilombudsmannsloven, i og med at Sivilombudsmannen er et organ under Stortinget.

10.2.3. Oppsummering og konklusjon

Det har blitt lagt til grunn at NI-funksjonen ikke lenger kan ivaretas av SMR. Å legge oppgaven som nasjonal institusjon til en annen forskningsinstitusjon vil medføre en rekke større utfordringer, og man har således ikke funnet nærmere grunn til å gå inn på en slik løsning. Det har ikke blitt ansett som aktuelt å integrere NI-funksjonen med Barneombudet. Videre vurderes det som vanskelig å legge NI-oppgavene til LDO fordi det vil kreve betydelige organisatoriske endringer og kunne ha konsekvenser for arbeidet mot diskriminering. Hva gjelder muligheten for å integrere NI-funksjonen med Sivilombudsmannen har Utenriksdepartementet begrenset seg til å vurdere ulike sider ved en slik løsning, uten å konkludere eller utforme konkrete forslag til mulige endringer i Sivilombudsmannsloven.

10.3. Opprettelse av et nytt organ for å ivareta oppgavene som nasjonal institusjon

10.3.1. Generelt

Det legges til grunn at nasjonale institusjoner må defineres som et offentlig organ i henhold til Paris-prinsippene. Dette innebærer at stiftelse ikke anses som en aktuell organisasjonsform for en nasjonal institusjon.

I det følgende drøftes muligheten for å legge NI-funksjonen til et offentlig organ som opprettes for dette formål.

Det må først tas stilling til om et eventuelt nytt organ skal innrettes under Stortinget eller under forvaltningen.

10.3.2. Spørsmålet om tilknytning til Stortinget

10.3.2.1. Paris-prinsippene

Statene har, som påpekt i punkt 4.1 og 10.1, handlefrihet i valget av organisasjonsform, og Paris-prinsippene oppstiller ingen krav om at nasjonal institusjon må innrettes under eller stå til ansvar for nasjonalforsamlingen.

Paris-prinsippene gir heller ingen anvisning på at kompetansen til å oppnevne institusjonens ledelse bør tilligge nasjonalforsamlingen. I noen land, særlig i Øst-Europa, hvor NI-mandatet ivaretas av et ombud, tilligger oppnevningsmyndigheten nasjonalforsamlingen. I mange andre land tilligger oppnevningsmyndigheten den

utøvende myndighet. Det avgjørende er ikke hvor oppnevningsmyndigheten ligger, men at oppnevningen skjer på en måte som sikrer at ledelsen kan opptre uavhengig. Etter Utenriksdepartementets oppfatning kan dette også ivaretas uten at det er Stortinget som oppnevner institusjonens ledelse.

ICC har imidlertid gjennom sin praksis bidratt til å utfylle Paris-prinsippene når det gjelder forholdet mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlinger. Av ICCs «*General Observations*» fremgår det at de anbefalinger som gis av en nasjonal institusjon gjennom årsrapporter og tematiske rapporter bør drøftes både i relevante departementer og i parlamentskomiteer. I flere land avgir den nasjonale institusjonen en årsrapport til nasjonalforsamlingen om sine aktiviteter og om menneskerettighets-situasjonen i landet. Eksempelvis har den danske nasjonale institusjonen en lovpålagt plikt til å avgi en årlig rapport til Folketinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Danmark.

ICC har nylig vedtatt prinsipper om forholdet mellom nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner og nasjonalforsamlingen, de såkalte Beograd-prinsippene av februar 2012.¹⁸ Disse anbefaler blant annet at den nasjonale institusjonen skal fremlegge sine strategiske planer for nasjonalforsamlingen i forbindelse med budsjettbehandlinger, at institusjonen skal avgi rapport direkte til nasjonalforsamlingen, samt at institusjonen og nasjonalforsamlingen skal etablere formelle rammeverk for dialog og samarbeid.

FNs generalsekretær anbefaler i sin rapport til FNs menneskerettighetsråd av mai 2012 (A/HRC/20/9) at statene anvender Beograd-prinsippene som veiledende retningslinjer for å styrke samarbeidet mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen.¹⁹

Videre har Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) med referanse til Paris-prinsippene avgitt flere uttalelser om hvordan uavhengigheten til overvåknings- og tilsynsfunksjoner på menneskerettighetsområdet best mulig kan sikres.²⁰ Kommisjonen har uttalt at oppnevningsmyndigheten til slike funksjoner bør tilligge nasjonalforsamlingen, og at det bør legges til grunn et krav om kvalifisert flertall.

¹⁸ <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>

¹⁹ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-9_en.pdf

²⁰ Joint opinion on the law on the protector of human rights and freedoms of Montenegro. Tilgjengelig her: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)034-e)
Opinion on the draft law on the human rights defender of Armenia. Tilgjengelig her: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)006-e)

10.3.2.2. Ombudenes tilknytningsform

Det er Stortinget som velger Sivilombudsmannen, Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannen for sivile vernepliktige. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet blir utnevnt av Kongen i Statsråd. I St. meld. nr. 19 (2008-2009) «*Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*» fremholdes det at de ombud som er en del av Stortingets kontroll med forvaltningen bør utnevnes av Stortinget. De andre ombudene har et mer sammensatt mandat, hvor noen funksjoner ligger tett opp til andre oppgaver i statsforvaltningen, som informasjonsinnhenting og – spredning. Videre fremgår det av stortingsmeldingen at om ombudsfunksjonene er lagt til virksomheter som også skal være en del av apparatet for iverksettelse av statlige mål, bør virksomheten være en del av forvaltningen.

Et representantforslag om å be regjeringen utrede en omgjøring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet til organer under Stortinget ble behandlet i Stortinget i 2008 - 2009, ref. Innst. S nr. 35 (2008 - 2009). Forslaget ble ikke tatt til følge i komiteens innstilling. Flertallet viste til at gjeldende tilknytningsform for ombudene bidrar til faglig god dialog mellom håndhever og forvalter og ikke innebærer noen begrensning i hva ombudene kan uttale seg om og hvilken myndighet de kan kritisere. Ombudene har en faglig uavhengig posisjon overfor departementenes og regjeringens holdninger i ulike saker.

10.3.2.3. Utenriksdepartementets vurdering

Paris-prinsippene krever ikke at en nasjonal institusjon er oppnevnt av eller underlagt Stortinget for å oppfylle vilkåret om uavhengighet. Det finnes mange forvaltningsorganer i Norge som administrativt er underlagt et departement, men som har full uavhengighet i faglige spørsmål innenfor rammen av lov og instruks. Ombudene har i sin praksis inntatt en offensiv og uavhengig holdning til de problemstillinger de er satt til å overvåke. Gitt at uavhengigheten lovfestes (slik dette f.eks. er gjort for Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet) vil det være fullt ut i samsvar med Paris-prinsippene om oppgavene som nasjonal institusjon ivaretas av et organ under forvaltningen, jf. punkt 10.5.3.

Det kan imidlertid være klare fordeler ved å legge en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter under Stortinget. Den nasjonale institusjonen skal i motsetning til flere av ombudene ikke være en lovhåndhever, men ha et bredere mandat knyttet til å fremme og beskytte menneskerettighetene. De fordeler som har blitt fremhevet ved LDO og Barneombudets tilknytningsform til det ansvarlige departement og som gjelder den faglige dialogen mellom forvalter og håndhever gjør seg således i mindre grad gjeldende for en nasjonal institusjon.

Å legge den nasjonale institusjonen under Stortinget kan gi denne en tydeligere rolle som selvstendig overvåker av regjeringens menneskerettighetspolitikk. En større avstand til

regjeringen vil også styrke tilliten til institusjonens selvstendige rolle. Videre vil dette være en tydelig oppfølging av FNs generalsekretærs anbefaling om å styrke båndene mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen. Som det fremgår av punkt 4.2.2, har Finland innrettet sin nasjonale institusjon som en del av riksdagens justitieombudsman. Tilknytningen til nasjonalforsamlingen har også stått sentralt i debatten omkring innrettingen av en nasjonal institusjon i Sverige og Island, jf. punkt 4.2.3 og 4.2.4.

Denne løsningen har også støtte blant andre menneskerettighetsaktører. Sveaass-rapporten tar til orde for at Stortinget bør oppnevne ledelsen av den nasjonale institusjonen, jf. punkt 5.3. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet, Sametinget og Gáldu har også støttet dette. Videre har forslaget fremsatt i Sveaass-rapporten sterk støtte hos sivilt samfunn. SMR-NI mener at en ny nasjonal institusjon bør ligge under Stortinget for å sikre størst mulig autoritet, legitimitet og gjennomslagskraft, og fremhever at den internasjonale utviklingen peker i retning av strengere krav om tilknytning mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen.

Nasjonal institusjon kan således tenkes lagt under Stortinget gjennom opprettelsen av et nytt organ eller ved å integrere NI-funksjonen hos Sivilombudsmannen, jf. punkt 10.2.2. Utenriksdepartementet har begrenset seg til å vurdere ulike sider ved en slik løsning, men har ikke konkludert eller utformet konkrete forslag, i og med at dette vil være under Stortinget.

10.4. Særlig om opprettelse av en menneskerettighetskommissjon

Det har blitt vurdert om det bør opprettes en kommisjon for menneskerettigheter i Norge.

Som det fremgår av punkt 5.3, anbefales det i Sveaass-rapporten at det opprettes en kommisjon for menneskerettigheter. Denne foreslås å bestå av tre kommissærer hvorav en av dem er leder. Kommissærene foreslås oppnevnt av Stortinget. En av kommissærene foreslås å ha spesielt fokus på samiske rettigheter og minoriteters rettigheter. Kommisjonen foreslås understøttet av et sekretariat som ledes av en sekretariatsleder. Kommisjonsmodellen har fått støtte fra sivilt samfunn, Sametinget, Gáldu, LDO og Barneombudet.

Det understrekes at kommisjonsmodellen ikke fordrer at kommissærene utnevnes av Stortinget, men også kan tenkes som organisasjonsform for et uavhengig forvaltningsorgan. I det følgende drøftes kommisjonsmodellen som organisasjonsform uavhengig av om organet tenkes lagt til Stortinget eller under forvaltningen.

Hovedessensen i kommisjonsmodellen er at den ledes av et kollegialt organ som består av flere medlemmer (kommissærer). Disse er tilsatt i virksomheten på hel- eller deltid. Modellen innebærer at kommissærene fatter beslutninger i fellesskap.

Den viktigste fordelen med kommisjonsmodellen er mangfold i sammensetningen av ledelsen. Dette kan styrke legitimiteten til den nasjonale institusjonen. Gitt at kommisjonsmedlemmene besitter kompetanse på ulike felter kan de til sammen sikre

institusjonen en bred kompetanse. Videre er det argumentert med at flere profilerte og høyt kompetente kommissærer vil bidra til økt synlighet og tyngde for institusjonen. Kommisjonsmodellen er den mest utbredte modellen internasjonalt, jf. punkt 4.1.

Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til kommisjonsmodellen.

En stor toppledelse kan hemme beslutningsdyktigheten og effektiviteten. Videre kan institusjonen under en slik organisasjonsform bli mindre fleksibel og mer tungdrevet. Lønn og behovet for støttefunksjoner til flere heltidsansatte kommissærer vil innebære at det må forventes at en forholdsmessig større del av ressursene må gå til administrasjon og drift.

Videre kan kommisjonsmodellen medføre risiko for en uklar rolle-, ansvars- og oppgavefordeling innbyrdes mellom kommissærene og mellom de ulike kommissærene og sekretariatslederen/sekretariatet. Dette kan hemme muligheten for utviklingen av en helhetlig og tydelig institusjonell stemme på menneskerettighetsfeltet, som er et sentralt behov institusjonen er tiltenkt å dekke i Norge, jf. punkt 7.

I tillegg mener Utenriksdepartementet at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom graden av synlighet og hvorvidt lederansvaret påligger et kollegialt organ. Institusjonens synlighet kan også sikres med andre organisasjonsformer. Etter Utenriksdepartementets oppfatning vil institusjonens evne til å være relevant, aktuell og faglig solid være mest avgjørende for synligheten.

I en rekke land som har menneskerettighetskommisjoner er disse også gitt kompetanse til å motta og behandle klager i enkeltsaker. I tilfeller hvor den nasjonale institusjonen er gitt slik kompetanse kan kommisjonsmodellen representere en fordel, ved at enkeltsaker avgjøres av et bredt sammensatt organ som kan bidra til økt grad av kvalitetssikring. Det følger imidlertid av punkt 8.3 at det ikke anbefales at Norges nasjonale institusjon gis slik kompetanse, blant annet fordi dekningen er god under de gjeldende ombudsordningene. I de nordiske landene, som kjennetegnes av godt utbygde og sterke ombudsinstitusjoner, er det ingen tradisjon for en kommisjonsmodell på menneskerettighetsfeltet, og ingen av de nordiske land har per i dag valgt en slik modell for sin nasjonale institusjon.

Videre er kommisjonsløsningen den mest kostbare organisasjonsformen. I Sveaass-rapporten anslås de årlige kostnadene ved den foreslåtte kommisjonsmodellen å beløpe seg til 25 millioner kroner. Andre og mindre kostnadskrevede organisasjonsformer kan være like godt egnet til å oppfylle den funksjon og de arbeidsoppgaver som foreslås lagt til nasjonal institusjon i Norge.

Bredden i kompetansen som ulike kommissærer kan tilføre en nasjonal institusjon kan også ivaretas ved sammensetningen av sekretariatet eller eventuelt gjennom et styre, jf. punkt 10.6.3. Institusjonens behov for kompetanse innenfor særlige felter, herunder urfolksrettigheter og minoriteters rettigheter, kan ivaretas gjennom sammensetningen av sekretariatet eller av et eventuelt styre, og samarbeid med andre institusjoner med særskilt

kompetanse på feltet. Når det gjelder urfolksrettigheter, vil Gáldu være en naturlig samarbeidspartner, jf. punkt 8.5. Et faglig solid og kompetansemessig godt sammensatt sekretariat vil også ha den fordel at det i større grad dyrker frem en kompetanse forankret i institusjonen og i mindre grad blir avhengig av særskilt profilerte enkeltindivider.

På denne bakgrunn anbefales ikke kommisjonsmodellen.

10.5. Et nytt forvaltningsorgan for utføring av oppgaven som nasjonal institusjon

10.5.1. Innledning

I det følgende drøftes etablering og organiseringen av et nytt forvaltningsorgan for å utføre oppgaven som nasjonal institusjon.

10.5.2. Kjennetegn ved forvaltningsorgan

Forvaltningsorgan er hovedformen innenfor statsforvaltningen. Forvaltningsorganer er juridisk sett en del av staten og er ikke skilt ut som egne rettssubjekt. Staten har det fulle ansvaret for forvaltningsorganer. De omfattes av regelverk som gjelder for statsforvaltningen, slik som Stortingets bevilgningsreglement, reglement for økonomistyring i staten, offentleglova og lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Det departement som forvaltningsorganet er underlagt, med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider av virksomheten deres, kan i utgangspunktet instruere organet både faglig, økonomisk og administrativt. I visse tilfeller kan instruksjonsretten til statsråden avskjæres gjennom lov. Behovet for å avskjære departementets instruksjonsadgang drøftes nedenfor i punkt 10.5.3.

10.5.3. Kravet til uavhengighet

Som påpekt i punkt 10.5.2, er hovedmodellen i Norge at Kongen og den enkelte statsråd har instruksjonsmyndighet gjennom forvaltningshierarkiet, og at statsråden har et ubegrenset ansvar overfor Stortinget innenfor de rammene lovgivningene setter.

Utenriksdepartementet har kommet til at denne hovedmodellen ikke kan legges til grunn for en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Kravet om uavhengighet i Paris-prinsippene medfører at den ansvarlige statsrådens instruksjonsadgang uttrykkelig ville måtte avskjæres gjennom lov. Overvåkningsoppgaven tilsier også at det må klargjøres i lovs form at den nasjonale institusjonen utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Både Barneombudet og LDO har en tilsvarende lovfestet uavhengighet, jf. barneombudsloven § 5 og diskrimineringsombudsloven § 2.

På denne bakgrunn mener Utenriksdepartementet at institusjonens uavhengighet må lovfestes.

Gitt at dette lovfestes uttrykkelig, vil et forvaltningsorgan kunne ivareta oppgaven som nasjonal institusjon i samsvar med Paris-prinsippene.

10.6. Ulike ledelsesmodeller for et forvaltningsorgan

Det har blitt vurdert hvilken ledelsesmodell som bør legges til grunn for et forvaltningsorgan som skal ivareta oppgaven som nasjonal institusjon. Kommisjonsmodellen, som også kan være aktuelt for et forvaltningsorgan er drøftet i punkt 10.4 og anbefales ikke som organisasjonsmodell for en ny nasjonal institusjon. I det følgende drøftes om styret bør ledes av enkeltperson, nemnd/råd eller daglig leder/direktør og styre.

10.6.1. Nemnd/råd

Det har blitt vurdert hvorvidt den nasjonale institusjonen bør ledes av et kollegialt organ med medlemmer tilknyttet eller utpekt av institusjoner. I motsetning til en kommisjon er medlemmene av et slikt kollegialt organ ikke ansatt på hel- eller deltid, men primært knyttet til virksomheten gjennom møter. Et slikt organ kan ha betegnelsen nemnd eller råd. SMR-NI har i brev av 12. oktober 2012 foreslått en variant av en slik modell i form av et menneskerettighetsråd som alternativ til kommisjonsmodellen. Modellen innebærer at den nasjonale institusjonen ledes av en direktør sammen med de eksisterende ombudene og en representant fra SMR. Det vises til at denne modellen kan samle flinke fagfolk som kan jobbe på tvers, og bidra til samordning og helhetlig tenkning på menneskerettighetsfeltet.

Det bør påpekes at nemndsmodellen fortrinnsvis synes å være benyttet for organer som fatter enkeltvedtak eller for organer som har ansvaret for spesialiserte fagfelt, som f.eks. Bioteknologinemda. Således kan denne organisasjonsmodellen sies å være mindre egnet for de oppgaver den nasjonale institusjonen skal utføre, særlig overvåkningsfunksjonene. På samme måte som kommisjonsløsningen har Utenriksdepartementet kommet til at en nemndsmodell vil kunne hemme beslutningsdyktigheten og institusjonens effektivitet. Utenriksdepartementet viser i denne sammenheng også til synspunkter fremmet av LDO i brev av 3. desember 2012. Her pekes det på at selv om medlemmene av SMR-NIs foreslåtte menneskerettighetsråd skal utnevnes i personlig kapasitet, ser LDO betydelige utfordringer ved at deltakere fra for eksempel Sivilombudsmannen, LDO eller Barneombudet skal kunne opptre med en annen stemme i et slikt organ enn den stemmen de opptre med som de respektive ombud. LDO ser derfor faren ved at en slik modell vil kunne videreføre noen av problemene knyttet til dagens nasjonale institusjon for menneskerettigheter ved SMR, og redusere institusjonens muligheter for å utvikle sin egen selvstendige stemme på menneskerettighetsfeltet.

På denne bakgrunn anbefales det ikke at den nasjonale institusjonen ledes av et råd eller nemnd.

10.6.2. Ledelsesansvaret tilligger en enkeltperson

Det har blitt vurdert om ledelsesansvaret bør tilligge en enkeltperson. Som det fremgår av punkt 4.1, er ombudsmodellen hvor ledelsesansvaret tilligger en enkeltperson en vanlig organisasjonsform for nasjonale institusjoner internasjonalt. At ledelsesansvaret tilligger en enkeltperson kan vanskeliggjøre oppfyllelse av Paris-prinsippenes krav om representasjon av mangfold. Dette kan imidlertid bøtes på ved ulike tiltak, for eksempel ved at ombudet knytter til seg et konsultativt/rådgivende utvalg, jf. punkt 3.2.3. Det rådgivende utvalget vil først og fremst ha som funksjon å være et bindeledd til de ulike interesse- og brukergrupper for den nasjonale institusjonen. Det rådgivende utvalget vil ikke i nevneverdig grad kunne tilføre den nasjonale institusjonen styrket kompetanse hva gjelder økonomi, drift og styring.

Paris-prinsippene forstås ikke å være til hinder for at ledelsesansvaret tilligger en enkeltperson, men det anses som hensiktsmessig at den nasjonale institusjonen tilføres en styrket ledelseskapasitet gjennom et styre, jf. punkt 10.6.3.

10.6.3. Ledelsesansvaret tilligger en daglig leder/direktør og et styre

Det fremgår av Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder «Bruk av styrer i staten» av juni 2006 at det som hovedregel ikke skal brukes styrer i forvaltningsorganer, men at det i en del tilfeller likevel kan anses formålstjenlig å ha styre innenfor forvaltningen. Forskningsinstituttene, Forbrukerrådet, Norsk romsenter og Gáldu er eksempler på forvaltningsorgan med styrer.

Om det skal settes inn et styre vil avhenge av departementets styringsbehov, virksomhetens karakter, statsrådets konstitusjonelle ansvar og om et styre vil gi merverdi og bedre styring. For virksomheter som har stor økonomisk og administrativ selvstendighet vil et styre kunne ha en funksjon.

Paris-prinsippenes krav til uavhengighet tilsier at den nasjonale institusjonen ikke bare skal gis faglig uavhengighet, men også i størst mulig grad økonomisk og administrativ selvstendighet. Departementets muligheter for styring bør beskjæres tilsvarende. Samtidig bør det legges til rette for gode mekanismer for kontroll og tilsyn med virksomheten. Det vil derfor kunne styrke institusjonens uavhengighet om et styre gis fullmakt til å legge føringer for og kontrollere den administrative ledelsen av den nasjonale institusjonen på vegne av departementet. Gjennom et styre kan man trekke inn bredere kompetanse i både menneskerettighetsspørsmål, økonomi og administrasjon. Videre anses det som en fordel at oppnevningsmyndighet av institusjonens daglige leder/direktør tilligger et styre, noe som vil øke avstanden til regjeringen og dermed styrke tillitten til institusjonens selvstendige rolle.

Den risikoen for uklarheter i rolle- og ansvarsdeling i ledelsen og mellom ledelsen og sekretariatet som foreligger ved kommisjonsmodellen, gjør seg ikke i samme grad gjeldende for en styremodell. Direktøren vil være ansvarlig for den daglige ledelsen av institusjonen, representere institusjonen utad og uttale seg offentlig om faglige spørsmål. Styret skal ikke gripe inn i daglig leders løpende arbeid og beslutninger, men definere handlingsrom

gjennom å fastsette overordnede målsettinger og strategier, samt føre kontroll og tilsyn med virksomheten. Utenriksdepartementet har på dette punktet kommet til at tilføring av styrket ledelseskapasitet i form av et styre, vil gi den nasjonale institusjonen merverdi.

En organisasjonsform med en direktør og et styre vil legge til rette for en effektiv og uavhengig institusjon som kan drive tydelig utadrettet virksomhet. Samtidig legges det til rette for velfungerende mekanismer for kontroll og tilsyn.

10.6.4. Oppsummering og konklusjon

Det har blitt påpekt at NI-oppgaven kan legges til et organ under Stortinget og ulike sider ved dette har blitt drøftet, uten at konkrete forslag til dette eller en konklusjon har blitt utformet. Videre har det blitt påpekt at et forvaltningsorgan kan utøve NI-funksjonen under forutsetning av at det lovfestes at organet skal være uavhengig. Det anbefales at et slikt forvaltningsorgan ledes av et styre og en direktør.

11. Nærmere om forslaget om organisering av et nytt forvaltningsorgan som ledes av en direktør og et styre

11.1. Innledning

I det følgende drøftes organiseringen av et nytt forvaltningsorgan som ledes av en direktør og et styre.

Som det fremgår av punkt 10.5.3, har Utenriksdepartementet kommet til at det må fremgå av loven at den nasjonale institusjonen er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Videre bør det presiseres at den nasjonale institusjonen utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og at verken Kongen eller departementet kan instruere den nasjonale institusjonen om dens faglige virksomhet. Loven bør også presisere at den nasjonale institusjonen selv organiserer sin virksomhet innenfor rammen av loven og tilhørende forskrift.

I henhold til økonomireglementet av 12. desember 2003 må det fastsettes instruks/forskrift som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de *«innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen»*.

Nedenfor drøftes hvilke spørsmål som bør lovreguleres og hvilke som bør reguleres i forskrift. I punkt 13 gis en samlet oversikt over forslag til ny lov og forskrift.

11.2. Styret

11.2.1. Sammensetning

Loven bør inneholde en bestemmelse om den nasjonale institusjonens ledelse. Her bør det fremgå at den nasjonale institusjonen skal ledes av et styre og en direktør. Videre bør styrets sammensetning og oppnevning fremgå av loven.

Det foreslås at institusjonens styre skal bestå av syv medlemmer med personlige varamedlemmer. Styremedlemmene oppnevnes for en periode på fire år. Medlemmene bør kunne gjenoppnevnes, men for å sikre fornyelse foreslås det at ingen kan sitte sammenhengende i styret i mer enn to perioder.

Det foreslås videre at det fremgår av loven at styremedlemmene skal representere ulike faglige felt og at det ved sammensetningen av styret skal legges vekt på at styret samlet sett skal ha økonomisk, administrativt og menneskerettslig kompetanse. Det foreslås også presisert at begge kjønn skal være representert med minst 40 %, i tråd med kravene i lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven). Det er særlig viktig å sikre at samiske interesser reflekteres i de styrende organer, og det anbefales derfor at det lovfestes en rett for Sametinget til å oppnevne et medlem.

Hva gjelder oppnevningsprosessen må det tas hensyn til ICCs anbefalinger om at medlemmene til den nasjonale institusjonens styrende organer bør utnevnes på grunnlag av en åpen og konsultativ prosess og at ledige stillinger og verv så langt mulig bør lyses ut offentlig. Disse hensynene kan ivaretas på flere måter, og ulike modeller for oppnevning av styret har blitt vurdert, herunder opprettelsen av en innstillingskomité tilsvarende den ordning som er etablert ved nominasjon av kandidater til stillingen som norsk dommer i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).

Det anbefales en modell der oppnevningsmyndigheten deles mellom Stortinget, Kongen i Statsråd, Sametinget og det rådgivende utvalg som det foreslås at institusjonen skal knytte til seg, jf. punkt 11.4. En slik delt oppnevningsmyndighet vil markere at den nasjonale institusjon skal være uavhengig både av regjering, Storting og sivilt samfunn, og vil bidra til å styrke tilliten til organisasjonen. Forslaget om at Stortinget velger to av styremedlemmene vil også bidra til å styrke båndene mellom Stortinget og den nasjonale institusjonen, jf. punkt 10.3.2 foran. Det vises til at en tilsvarende modell er lagt til grunn ved oppnevning av domstoladministrasjonens styre, der Stortinget velger to medlemmer mens de øvrige sju oppnevnes av Kongen i statsråd etter nærmere fastsatte kriterier, jf. lov 13. august 1915 nr. 5 (domstoloven) § 33 a.

For å sikre mangfoldet i sammensetningen av styret og en åpen og transparent prosess rundt utnevningen av medlemmene, foreslås det at departementet skal innhente forslag til kandidater fra et bredt utvalg organer og institusjoner. Listen over de foreslåtte kandidater

vil bli offentliggjort og oversendt Stortinget, Sametinget og rådgivende utvalg, og vil kunne gi et grunnlag for en bred, offentlig debatt om sammensetningen av styret.

Det foreslås presisert i loven at Sametinget har ansvar for å oppnevne styremedlemmet med særskilt kjennskap til samiske spørsmål. Videre foreslås det presisert i loven at de organene som oppnevner mer enn ett styremedlem skal oppnevne en kvinne og en mann.

Det har blitt vurdert hvordan styreleder og nestleder bør utpekes. Et alternativ er at styreleder og eventuelt også nestleder utpekes av Kongen i Statsråd. Dette er en vanlig ordning for forvaltningsorganer som ledes av et styre. Et annet alternativ er at styret selv velger blant sine medlemmer en styreleder og nestleder. Dette er ordningen for Institut for menneskerettigheter, som har status som Danmarks nasjonale institusjon, jf. punkt 4.2.1. Som følge av anbefalingen om en modell der oppnevningensmyndigheten deles mellom Storting, Kongen i Statsråd, Sametinget og det rådgivende utvalg, anses det som mest hensiktsmessig at styret selv velger blant sine medlemmer sin leder og nestleder. Dette vil bidra til å styrke institusjonens uavhengighet.

I punkt 11.4 har det blitt vurdert om det bør lovfestes at institusjonen skal knytte til seg et rådgivende utvalg for ytterligere å sikre at institusjonen avspeiler mangfoldet og synspunkter som gjør seg gjeldende blant menneskerettighetsaktørene.

Det foreslås inntatt i forskrift at godtgjørelse til styrets medlemmer fastsettes av departementet på grunnlag av statens veiledende satser for utvalgsgodtgjøring.

11.2.2. Oppgaver

Det bør lovfestes at styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige arbeid, økonomi og drift. I tillegg bør det presiseres i loven at følgende særskilte oppgaver tilligger styret: ansette den nasjonale institusjonens direktør, oppnevne et rådgivende utvalg (se punkt 11.4) og godkjenne den nasjonale institusjonens virksomhetsplan og årsrapport.

Styrets oppgaver bør nærmere presiseres og utdypes i forskrift, hvor det bør fremgå at styret har ansvaret for at den nasjonale institusjonen holder høy faglig kvalitet og drives effektivt og i samsvar med gjeldende regelverk, herunder lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og tilhørende forskrift. Videre bør det fremgå at styret har ansvar for ressursbruk og prioriteringer og for å vedta strategier for institusjonens virksomhet. Det foreslås forskriftsfestet at styret skal avgi årsregnskap og årsmelding og vedta budsjett og virksomhetsplan. I forskrift bør også styrets ansvar ved ansettelse av direktør og annet personale utdypes. Foruten å ansette direktør foreslås det at styret ansetter øvrig personale etter innstilling fra direktøren. Styret bør fastsette administrerende direktørs lønn og øvrige vilkår samt lønn og arbeidsvilkår for institusjonens øvrige ansatte etter innstilling fra direktøren.

11.2.3. Møter og beslutningsdyktighet

I forskrift må det gis nærmere regler om styrets møter og beslutningsdyktighet. Det foreslås å presisere at styrets leder, eventuelt nestleder, leder styremøtene. Dersom noen av styremedlemmene er forhindret fra å møte skal varamedlemmer innkalles. Det foreslås forskriftsfestet at styret er beslutningsdyktig når minst 2/3 er til stede. Styrets beslutninger fastsettes ved simpelt flertall. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

Forskriften bør presisere at direktøren kan delta i styremøtene, men ikke har stemmerett.

Den nasjonale institusjonens uavhengighet innebærer at departementet ikke kan utøve direkte kontroll og tilsyn med virksomheten. Det har blitt vurdert om det bør legges til rette for at departementet kan følge med på institusjonens virksomhet ved at en representant fra departementet kan delta i styremøtene som observatør med talerett, men uten stemmerett. Paris-prinsippene er ikke til hinder for dette, så lenge representanten fra departementet kun deltar i drøftelsene som rådgiver, jf. Paris-prinsippenes punkt B.2.(e). En slik rett til deltakelse vil også sikre informasjons- og erfaringsutveksling på menneskerettighetsområdet mellom myndighetene og den nasjonale institusjonen. Danmark har en tilsvarende ordning for sin nasjonale institusjon, hvor en representant fra utenriksministeriet har rett til å delta i styremøtene som observatør med talerett, men uten stemmerett. På den annen side er det generelle forvaltningspolitiske utgangspunkt at departementer ikke bør være representert i styret, og heller ikke bør delta som observatører i styremøtene. Styret vil kunne ha behov for å fritt diskutere saker som gjelder myndighetenes håndtering av saker på menneskerettighetsfeltet. Tilstedeværelse fra observatører under diskusjonene vil kunne være til hinder for en fri debatt. Protokollen fra møtene vil være offentlige og departementet vil derfor motta nødvendig informasjon fra styremøtene. På denne bakgrunn anbefales det ikke at departementet deltar som observatør i styret.

11.3. Direktøren

11.3.1. Ansettelse

Det foreslås at det lovfestes at den nasjonale institusjonens direktør ansettes av styret etter ekstern kunngjøring for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning. Dette er den samme åremålsperioden som gjelder for Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet, jf. barneombudsloven § 2 og diskrimineringsombudsloven § 2.

En slik åremålsperiode er nødvendig dersom direktøren skal få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i, sette sitt preg på og få utført sine oppgaver. Direktørens uavhengighet vil styrkes ytterligere ved at det ikke bør være adgang til fornyelse av åremålet. Utnevning på åremål tilfredsstillende også kravet i Paris-prinsippene punkt B.3 om at mandatets varighet skal spesifiseres.

Det anses som viktig at direktøren tilfredsstiller høye krav til personlige og faglige kvalifikasjoner, herunder juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og har erfaring fra internasjonalt eller nasjonalt menneskerettighetsarbeid. Kvalifikasjonskravene for direktørstillingen foreslås lovfestet.

11.3.2. Arbeidsoppgaver

Det anbefales at det fastslås i loven at direktøren har ansvaret for den daglige ledelsen av den nasjonale institusjonen. Direktørens arbeidsoppgaver foreslås nærmere presisert i forskriften. Her bør det presiseres at direktøren har ansvar for den daglige administrative og faglige ledelse av institusjonen, og for den nasjonale institusjonens interne organisering innenfor de rammer som styret fastsetter. Det bør også fremgå av forskriften at direktøren er sekretær for styret, skal forberede og gi tilrådninger i de saker som legges fram for styret, og er ansvarlig for å iverksette styrevedtak.

Det bør videre presiseres i forskriften at direktøren skal være ansvarlig for at den økonomiske driften skjer i samsvar med gjeldende regelverk. Direktøren skal utarbeide budsjettforslag og årsregnskap, og holde styret orientert om økonomiske og andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet. Endelig bør forskriften presisere at direktøren har anvisningsmyndighet og myndighet til å inngå avtaler om institusjonens eiendeler, prosjekter og samarbeid innenfor de rammer som styret fastsetter.

11.4. Rådgivende utvalg

For å oppfylle Paris-prinsippenes krav om at institusjonen i størst mulig grad må avspeile mangfold og for å legge til rette for at institusjonen skal kunne oppfylle den tiltenkte funksjonen med å samordne de ulike menneskerettighetsaktørers innsats, foreslås det at institusjonen knytter til seg et rådgivende utvalg. Utvalget skal gi råd om institusjonens virksomhet. Den nasjonale institusjonens ledelse skal også kunne legge frem viktige eller prinsipielle saker til drøftelse i utvalget. Utvalget skal kun ha en rådgivende funksjon og skal ikke kunne legge bindende føringer på institusjonen.

Det foreslås at loven gir styret fullmakt til å oppnevne det rådgivende utvalget. Rådgivende utvalg foreslås å bestå av minimum 10 og maksimum 20 medlemmer. Det rådgivende utvalget skal bestå av representanter fra frivillige organisasjoner, ombudene og andre særlig berørte offentlige institusjoner, det akademiske miljø og særlig berørte profesjonsgrupper. Det foreslås at styret gis frihet til å tilpasse antall og sammensetningen til institusjonens behov. Styret bør også gis frihet til å bestemme hvordan oppnevningen skal finne sted.

Det antas at det vil oppnevnes et nytt rådgivende utvalg når et nytt styre tiltrer, men det tas høyde for at det også kan være behov for færre eller hyppigere utskiftninger av medlemmer av det rådgivende utvalg, og man har derfor ikke ønsket å regulere oppnevningsperioden.

Det foreslås forskriftsfestet at direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

Det forutsettes at det ikke gis noen godtgjørelse til medlemmene av det rådgivende utvalget.

11.5. Sekretariatet

Det foreslås at sekretariatets oppgaver forskriftsfestes. Her bør det fremgå at den nasjonale institusjonens sekretariat skal yte faglig, operativ og administrativ støtte til institusjonens ledelse. Sekretariatet skal ledes av direktøren.

Det foreslås presisert i forskriften at styret av den nasjonale institusjonen oppretter og nedlegger stillinger i sekretariatet, og foretar selv ansettelse etter innstilling fra direktøren, jf. punkt. 11.2.2. Det foreslås klargjort i forskrift at tilsetningsforholdene ved den nasjonale institusjonen reguleres av lov 4. mars 1983 nr. 3 (tjenestemannsloven) og lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven).

Den nærmere organiseringen av sekretariatet, herunder inndeling i avdelinger eller seksjoner, overlates til direktøren av den nasjonale institusjonen.

Størrelsen på sekretariat vil være avhengig av institusjonens budsjettammer.

11.6. Finansiering

Det foreslås at forskriften fastsetter at den nasjonale institusjonen skal organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det bør fremkomme av forskriften at den nasjonale institusjonen kan drive inntektsbringende aktiviteter i den grad de er forenelig med lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og med institusjonens uavhengige stilling. Forutsetningen for dette vil være at Stortinget ved særskilt vedtak gir samtykke til unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet, jf. bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd. I samsvar med gjeldende praksis må dette unntaket bekreftes hvert år ved vedtak av nettobevilgning under utgiftspost 50.

Institusjonen bør også kunne inngå avtaler med offentlige myndigheter om løsning av konkrete oppgaver.

11.7. Plikt til å fremlegge rapporter

Det har blitt vurdert om det skal inntas en bestemmelse i loven om at den nasjonale institusjonen årlig skal avgi en rapport til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge. En slik rapporteringsplikt vil være i tråd med anbefalinger fra ICC, jf. punkt 10.3.2.1.

Utenriksdepartementet er imidlertid av den oppfatning at en slik rapporteringsplikt vanskelig kan gjennomføres i Norge. Det er ingen tradisjon i Norge for at et forvaltningsorgan avgir rapporter direkte til Stortinget. Det er den statsråden

forvaltningsorganet er underlagt som rapporterer til og står til ansvar overfor Stortinget for institusjonens virksomhet.

Det foreslås imidlertid at loven pålegger institusjonen en plikt til årlig å avgi en rapport til departementet om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighets-situasjonen i Norge. Denne rapporten vil være offentlig og bør utformes slik at den kan gi grunnlag for en bred offentlig debatt om de temaene som tas opp i rapporten.

Selv om årsrapporten formelt avgis til departementet, vil den nasjonale institusjonen stå fritt til å påpeke behov for lovendringer mv. overfor Stortinget, både av eget tiltak og i forbindelse med Stortingets behandling av lovforslag, jf. også forslaget til § 3 bokstav b.

Det foreslås presisert i forskrift at nærmere krav til rapportering om virksomheten skal følge av økonomiregelverket for staten og vil måtte presiseres i de årlige tildelingsbrevene fra departementene. Videre bør det i forskrift pålegges en plikt for institusjonen til å rapportere til departementet om andre saker av særlig viktighet.

11.8. Samarbeidsplikten

Som det fremkommer av punkt 9, har Utenriksdepartementet gitt uttrykk for at det er ønskelig 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 i hovedsak vil følge av annen lovgivning, vil en lovbestemmelse synliggjøre offentlige myndigheters plikt til å legge til rette for nasjonal institusjons arbeid og gi den et middel for å øve påtrykk i sitt arbeid. En slik lovbestemmelse vil også kunne fungere som en oppfordring til å praktisere meroffentlighet etter offentleglova der det er aktuelt.

11.9. Ikrafttredelse

Det foreslås at det inntas en bestemmelse om at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

11.10. Overgangsbestemmelser

En løsning i tråd med forslaget om oppnevningsprosessen til den nasjonale institusjonens styre vil kunne nødvendiggjøre særlige overgangsbestemmelser.

12. Administrative og andre vesentlige konsekvenser

12.1. Administrative konsekvenser

NI-bevilgningen bør som i dag fortsatt bevilges over en egen post på statsbudsjettet i tråd med anbefalinger fra ICC for å sikre tilstrekkelig uavhengighet fra den utøvende myndighet. I samsvar med den nasjonale institusjonens selvstendige status må institusjonen stå fritt til å kunne disponere denne bevilgningen innenfor den foreslåtte lov og instruks.

I prinsippet bør den nasjonale institusjonen selv kunne velge hvor den skal være lokalisert og finne passende kontorlokaler. Det antas at det kan være hensiktsmessig at den nasjonale institusjonen inngår en avtale om samlokalisering, f.eks. med SMR. Ved en eventuell samlokalisering med SMR kan det inngås en avtale om leie av kontorer og kjøp av administrative tjenester fra Senteret. Dette vil kunne legge til rette for felles bruk av blant annet bibliotekjenestene ved SMR, og medfører en klar kostnadsbesparelse. Videre antas det at en samlokalisering vil kunne legge til rette for faglig samarbeid, og at den nasjonale institusjonen vil kunne trekke veksler på den kompetanse på menneskerettighetsfeltet som SMR besitter.

De ansatte ved SMR som arbeider med NI-arbeid vil kunne være omfattet av de statlige bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Dette vil eventuelt reguleres av kapittel 16 i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Det foreslås at den nasjonale institusjonen administrativt legges under Utenriksdepartementet, som i dag har ansvaret for å følge opp bevilgningen til NI-arbeidet ved SMR. De administrative oppgaver knyttet til etablering og oppfølging av et underliggende forvaltningsorgan er noe mer omfattende, men vil kunne dekkes innenfor Utenriksdepartementets gjeldende budsjetttramme.

12.2. Andre vesentlige konsekvenser

12.2.1. Samfunnsmessige konsekvenser

Den nasjonale institusjonen vil kunne bidra til å øke bevisstheten om menneskerettighetene og gjennomføringen av disse i Norge, både hos offentlige organer, private og befolkningen generelt. Videre vil den kunne bidra til å øke befolkningens kunnskap om de nasjonale og internasjonale klageordninger på menneskerettighetsfeltet, herunder både muligheter og begrensningene for å fremme klager.

Endelig vil den nasjonale institusjonen kunne bidra til at de eksisterende institusjoners arbeid med menneskerettigheter blir bedre samordnet.

12.2.2. Utenrikspolitiske konsekvenser

Arbeidet for å beskytte og fremme menneskerettigheter står sentralt i Norges utenrikspolitikk. Nasjonale institusjoner gis en stadig større rolle hva gjelder beskyttelsen av menneskerettigheter i de nasjonale systemer, og tillegges viktige funksjoner i det multilaterale systemet. Å ha en nasjonal institusjon i samsvar med de internasjonale standardene vil styrke Norges troverdighet og påvirkningsevne i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet.

13. Samlet oversikt over forslag til lov og forskrift

Utenriksdepartementet 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.

Den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter skal fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med internasjonale traktater og folkeretten forøvrig, Grunnloven, lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett og lovgivningen forøvrig.

§ 2 Den nasjonale institusjonens organisering

Den nasjonale institusjonen er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Den nasjonale institusjonen utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og Kongen eller departementet kan ikke instruere den nasjonale institusjonen om institusjonens faglige virksomhet.

Den nasjonale institusjonen organiserer selv sin virksomhet innenfor rammen av denne lov og tilhørende forskrift.

§ 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 og andre offentlige myndigheter 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) fremme koordinasjon av ikke-statlige aktørers arbeid med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

§ 4 Den nasjonale institusjonens ledelse

Den nasjonale institusjonen ledes av et styre og en direktør.

§ 5 Styrets sammensetning og oppnevning

Den nasjonale institusjonens styre skal bestå av syv medlemmer med personlige varamedlemmer.

I styret skal både kvinner og menn være representert med minst 40 prosent. Styremedlemmene skal representere ulike faglige felt, og styret skal samlet ha økonomisk, administrativ og menneskerettslig kompetanse. Minst ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål.

Departementet skal åpent invitere relevante institusjoner og organisasjoner til å fremme forslag til kandidater til styret.

Det rådgivende utvalget, jf. § 8, velger to medlemmer til styret, Sametinget velger ett medlem, Stortinget velger to medlemmer, og Kongen i Statsråd oppnevner to medlemmer. Sametinget oppnevner det styremedlemmet som skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. De organene som oppnevner mer enn ett styremedlem skal oppnevne en mann og en kvinne.

Styremedlemmene oppnevnes for en periode på fire år. Medlemmene kan gjenoppnevnes, men ingen kan sitte sammenhengende i styret i mer enn to perioder.

Styret velger blant sine medlemmer styreleder og nestleder.

§ 6 Styrets oppgaver

Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige arbeid, økonomi og drift.

Styret skal særlig:

- 1) ansette den nasjonale institusjonens direktør,
- 2) oppnevne det rådgivende utvalg i samsvar med § 8, og
- 3) godkjenne den nasjonale institusjonens virksomhetsplan og årsrapport.

§ 7 Direktør

Den nasjonale institusjonens direktør ansettes av styret etter ekstern kunngjøring. Direktøren ansettes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

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

Direktøren har ansvar for den daglige administrative og faglige ledelse av institusjonen.

§ 8 Rådgivende utvalg

Styret oppnevner et rådgivende utvalg bestående av minst 10 og høyst 20 medlemmer. Det rådgivende utvalget skal bestå av representanter fra ideelle organisasjoner, ombudene og andre særlig berørte offentlige institusjoner, det akademiske miljø og særlig berørte profesjonsgrupper.

Det rådgivende utvalg skal gi den nasjonale institusjonen råd om virksomheten.

§ 9 Årsrapport

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

§ 10 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.

§ 11 Forskrifter

Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om den nasjonale institusjonens organisasjon.

§ 12 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Forslag til forskrift

§ 1 Styret

Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens virksomhet. Det har ansvaret for at den nasjonale institusjonen holder høy faglig kvalitet, drives effektivt og i samsvar med gjeldende regelverk, herunder lov av ... nr. om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og denne forskrift.

Styret har ansvar for ressursbruk og prioriteringer og for å utarbeide strategier for institusjonens virksomhet. Styret skal avgi årsregnskap og årsmelding og vedta budsjett og virksomhetsplan. Foruten å tilsette direktør skal styret tilsette øvrig personale etter innstilling fra direktøren. Styret fastsetter direktørens lønn og øvrige vilkår. Styret fastsetter lønn og arbeidsvilkår for institusjonens øvrige ansatte etter innstilling fra direktøren.

Styrets leder, eventuelt nestleder, leder styremøtene.

Dersom noen av styremedlemmene er forhindret fra å møte, skal varamedlemmer innkalles. Styret er beslutningsdyktig når minst 2/3 er til stede. Styrets beslutninger fastsettes ved simpelt flertall. Ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende.

Direktøren deltar i styremøtene, men har ikke stemmerett.

Når styret behandler tilsettingssaker skal to representanter for de ansatte tiltre styret og ha stemmerett.

Departementet fastsetter godtgjørelse til styrets medlemmer på grunnlag av statens veiledende satser for utvalgsgodtgjøring.

§ 2 Direktør

Direktøren har ansvar for den daglige administrative og faglige ledelse av den nasjonale institusjonen, og for institusjonens interne organisering innenfor de rammer som styret fastsetter. Direktøren er sekretær for styret, forbereder og gir sin anbefaling i saker som legges fram for styret, og er ansvarlig for å iverksette styrevedtak.

Direktøren er ansvarlig for at den økonomiske driften skjer i samsvar med gjeldende regelverk. Direktøren skal utarbeide budsjettforslag og årsregnskap, og holde styret orientert om økonomiske og andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.

Direktøren har anvisningsmyndighet og myndighet til å inngå avtaler om institusjonens eiendeler, prosjekter og samarbeid innenfor de rammer som styret fastsetter.

§ 3 Sekretariatet

Sekretariatet for den nasjonale institusjonen skal yte faglig, operativ og administrativ støtte til institusjonens ledelse. Sekretariatet ledes av direktøren.

Styret oppretter og nedlegger stillinger i sekretariatet, og foretar ansettelser etter innstilling fra direktøren, jf. § 1 tredje ledd.

§ 4 Tilsettingsforhold

Tilsettingsforholdene ved den nasjonale institusjonen reguleres av lov 4. mars 1983 nr. 3 (tjenestemannsloven) og lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven).

§ 5 Rådgivende utvalg

Direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

Det ytes ingen godtgjørelse til medlemmene av det rådgivende utvalget.

§ 6 Finansiering

Den nasjonale institusjonen kan drive inntektsbringende aktiviteter i den grad de er forenelig med lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og med institusjonens uavhengige stilling.

Institusjonen kan også inngå avtaler med offentlige myndigheter om løsning av konkrete oppgaver.

§ 7 Fullmakter

Den nasjonale institusjonen organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

§ 8 Rapportering

Den nasjonale institusjonen rapporterer årlig til departementet om institusjonens virksomhet, og skal rapportere til departementet om andre saker av særlig viktighet. Nærmere krav til rapportering følger av økonomireglementet for staten og de årlige tildelingsbrevene.

14. Vedlegg: Prinsipper om nasjonale institusjoners status

Prinsipper om nasjonale institusjoners status

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 forfatnings- 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 den nasjonale institusjonens rettigheter 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 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 mottiltak,
- b) å fremme og sikre at nasjonal lovgivning og praksis harmoniseres med de internasjonale menneskerettighetsinstrumentene 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 utarbeidingen av programmer med sikte på 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 sosiale krefter (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) trender 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. 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 kan virke 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

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 henvendelse,

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, fremme økonomisk og sosial utvikling, bekjempe rasisme og verne særlig utsatte grupper (spesielt barn, fremmedarbeidere, flyktninger og personer med nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne) eller på særlige områder.

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

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.