

Dokument 8:32 S (2013–2014) (Midlertidig)

Representantforslag fra stortingsrepresentant Olemic Thommessen om å etablere en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter organisatorisk underlagt Stortinget og knyttet til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Til Stortinget

1. Bakgrunn

Innledning

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ble ved kongelig resolusjon i 2001 etablert ved nåværende Norsk senter for menneskerettigheter (SMR), som er organisert som et tverrfaglig senter under Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo (UiO). De såkalte Paris-prinsippene, som er nærmere omtalt nedenfor, legger visse rammer for virksomheten som nasjonal institusjon. I henhold til SMRs vedtekter skal senteret som nasjonal institusjon for menneskerettigheter overvåke menneskerettighets-situasjonen i Norge og på selvstendig basis samarbeide med lignende fagmiljøer, med frivillige organisasjoner og med internasjonale og nasjonale organer som arbeider med menneskerettighetsspørsmål. Aktivitetene består blant annet i internasjonal rapportering, høringsuttalelser til lovforslag og andre myndighetstiltak, seminarer, webinformasjon, påvirkningsarbeid og utarbeidelse av årbok om hva som har skjedd på menneskerettighetsfeltet i det foregående år.

I statsbudsjettet for 2014 er det under kap. 100 post 71 avsatt vel 7 mill. kroner til SMRs oppgaver som nasjonal institusjon for menneskerettigheter i 2014. Fem stillinger dekkes innenfor bevilgningen.

Styret ved UiO vedtok 12. mars 2013 at SMR senest fra og med 30. juni 2014 ikke skal være nasjonal institusjon. Det ble vist til at sentrale prinsipper for universitetet som akademisk frihet og forskningsfrihet ikke lar seg forene med rollen som nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Sak om endring av nasjonal institusjon for menneskerettigheter er til vurdering i Utenriksdepartementet.

Internasjonale prinsipper for nasjonale institusjoner for menneskerettigheter

Prinsippene om nasjonale institusjoners status ble i 1991 formulert i Paris av en gruppe nasjonale institusjoner, og FNs generalforsamling ga sin tilslutning til disse i 1993 (resolusjon 48/134). De såkalte Paris-prinsippene er ikke folkerettslig bindende, og de definerer heller ikke én spesifikk organisasjonsmodell. Men de inneholder en rekke krav til nasjonale institusjoner vedrørende myndighet og ansvarsområde, sammensetning og krav til uavhengighet, og mangfold og arbeidsmetoder. Den enkelte stat bestemmer om den nasjonale institusjonen skal ha kompetanse til å behandle enkeltsaker. Norges nasjonale institusjon behandler ikke enkeltsaker, men henviser til eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner.

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

Etterlevelsen av Paris-prinsippene håndheves av Det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoners koordinerende råd (ICC). Nasjonale institusjoner kan søke ICC om anerkjennelse av at de oppfyller Paris-prinsippene ved akkreditering i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. A-status er et internasjonalt anerkjent kvalitetsstempel som gis til de nasjonale

institusjonene som vurderes å oppfylle Paris-prinsippene fullt ut, og som gir en rekke viktige rettigheter, herunder stemmerett i ICC. ICCs oversikt av februar 2013 viser at 69 av de 103 medlemsstatene i FN som har opprettet nasjonal institusjon har A-status, 24 har B-status og 10 har C-status.

Ved ICCs vurdering av Norges nasjonale institusjon i oktober/november 2011 ble det konkludert med at Senter for menneskerettigheter i sin nåværende form ikke oppfylder Paris-prinsippene. I november 2012 anbefalte ICC derfor en nedgradering av Norges nasjonale institusjon, til B-status.

Høringsdokument fra Utenriksdepartementet

I 2011 innhentet Utenriksdepartementet en konsulentrapport hvor SMRs ivaretagelse av rollen som nasjonal institusjon ble vurdert. Konklusjonen var at tilknytningen til UiO hadde begrenset den nasjonale institusjonens mulighet til å ivareta rollen som overvåker og i menneskerettighetsspørsmål i samsvar med Paris-prinsippene. I juli 2011 ble Utenriksdepartementet informert om at UiO ønsket en avvikling av funksjonen som nasjonal institusjon, slik denne hadde vært ivarettatt av SMR. På denne bakgrunn, samt på grunn av ICCs nedgradering til B-status, nedsatte Utenriksdepartementet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som fikk som mandat blant annet å vurdere om nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør endres, om det bør etableres en ny institusjon med en annen organisasjonsform og struktur, om mandatet til nasjonal institusjon skal gis et lovgrunnlag og eventuelt foreslå nødvendige lov- og forskriftsendringer. Arbeidsgruppens rapport, som ble avgitt 24. april 2013, var det sentrale grunnlaget for et høringsdokument fra Utenriksdepartementet som ble sendt på bred høring med frist 17. september 2013¹.

¹<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2013/horingsdokument-om-vurdering-av-endringe/horingsnotat.html?id=731940>

I høringsdokumentet påpekes det at Norge har et godt utbygd, men fragmentert system for overvåking av menneskerettigheter, og det konkluderes derfor med at det er behov for en ny nasjonal institusjon for å styrke samordning og systematisering av menneskerettighetsarbeidet i Norge. Den bør utgjøre et faglig tyngdepunkt som kan bistå både myndigheter og sivilt samfunn i menneskerettighetsspørsmål, samtidig som den inntar en aktiv overvåkings- og pådriverrolle. Videre foreslås det at den nasjonale institusjonen gis et bredt mandat til å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med folkeretten, grunnloven, menneskerettsloven og annen lovgivning, og at institusjonens sentrale oppgaver lovfestes. 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.

Flere ulike organisasjonsformer drøftes i høringsdokumentet. På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport, var Utenriksdepartementets forslag at det opprettes et nytt uavhengig forvaltningsorgan, administrativt underlagt dette departementet, ledet av et styre og en direktør.

Forholdet mellom nasjonal institusjon og nasjonalforsamlingen

ICC vedtok i 2012 de såkalte Beograd-prinsippene som anbefaler at den nasjonale institusjonen skal legge frem sine strategiske planer for nasjonalforsamlingen i forbindelse med budsjettbehandlinger, at institusjonen skal avgi rapport direkte til nasjonalforsamlingen og at institusjonen og nasjonalforsamlingen skal etablere formelle rammeverk for dialog og samarbeid. FNs generalsekretær har anbefalt at statene benytter disse prinsippene som veiledende retningslinjer for å styrke samarbeidet mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen.

Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) har uttalt at oppnevningmyndigheten vedrørende overvåkings- og tilsynsfunksjoner på menneskerettighetsområdet bør ligge hos nasjonalforsamlingen, og at det bør legges til grunn et krav om kvalifisert flertall.

Ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter underlagt Stortinget og knyttet til Sivilombudsmannen

Forslagsstilleren er enig i premissene i Utenriksdepartementets høringsnotat om at det bør opprettes en ny uavhengig nasjonal institusjon for menneskerettigheter i Norge, men mener at institusjonen bør legges under Stortinget og knyttes til Stortingets ombudsmann for forvaltningen,

Sivilombudsmannen. Forslagsstilleren viser til at dette er én av flere løsninger som er drøftet i Utenriksdepartementets høringsnotat.

Forslagsstilleren viser til at Stortinget bærer et særlig ansvar for å bidra til ivaretagelse av menneskerettighetene i Norge ved å samtykke til ratifikasjon av Norges internasjonale forpliktelser og påse at den utøvende myndighet følger opp de forpliktelsene fellesskapet har overfor enkeltpersoner i Norge. Forslagsstilleren viser videre til at det vil være en naturlig videreføring av Stortingets rolle og ansvar for menneskerettigheter at nasjonal institusjon for menneskerettigheter knyttes til Stortinget gjennom integrering med Sivilombudsmannen. Beograd-prinsippene tilsier at det uansett organisasjonsform bør etableres et nært samarbeid mellom nasjonal institusjon og Stortinget, noe som det vil kunne legges godt til rette for med den foreslåtte organisasjonsmodellen.

Ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal omfatte den delen av virksomheten som Senter for menneskerettigheter ivaretar som nasjonal institusjon, med de tilpasninger av dagens arbeidsoppgaver som følger av en slik ny organisering. Forslagsstilleren forutsetter at den nye nasjonale institusjonen kan etableres fra og med 1. januar 2015.

I tilknytning til den nasjonale institusjonen bør det oppnevnes et rådgivende utvalg for å legge til rette for at institusjonen kan avspeile et mangfold og ha en samordningsfunksjon overfor ulike menneskerettighetsaktørers innsats, slik Paris-prinsippene gir anvisning på.

Sivilombudsmannen er opprettet for å «bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3. Som en forlengelse av Sivilombudsmannens menneskerettighetsarbeid ble Sivilombudsmannen i 2013 utpekt til nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) i henhold til valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon, som ble ratifisert og trådte i kraft for Norge samme år. Ombudsmannen har for øvrig vært representert i nasjonal institusjons rådgivende utvalg i en årrekke.

Forslagsstilleren viser til at Sivilombudsmannen velges av Stortinget og har dermed den uavhengige posisjonen som kreves for at den nasjonale institusjonen kan markere sin uavhengighet til regjeringen som den utøvende makt. En nasjonal institusjon i tilknytning til Sivilombudsmannen vil, etter forslagsstillers mening, bidra til å gi den en fremtredende rolle som selvstendig overvåker av regjeringens menneskerettighetspolitikk og forvaltningens gjennomføring og oppfølging av lovverket på området. Dessuten vil den nasjonale institusjonen kunne trekke veksler på den brede fagkompetansen hos Sivilombudsmannen, herunder nasjonal forebyggende mekanisme som er tillagt embetet. Nærhet til sistnevnte vil også være en fordel med hensyn til eventuell samordning av arbeidsoppgaver. Samlokaliseringen med Sivilombudsmannen antas også å ha administrative og ressursmessige fordeler, i tillegg til synergieffektene av et samlet sterkt faglig miljø.

Forslagsstilleren viser til at Sivilombudsmannens rolle i samfunnet er tydelig og etablert, med en hovedvekt på behandling av klagesaker. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter vil ha en annen karakter. Institusjonen skal være en pådriver i menneskerettighetsarbeidet og drive utstrakt utadrettet virksomhet. Det er derfor viktig at institusjonen blir en identifiserbar enhet med egen agenda i henhold til det mandat den er gitt.

En høy grad av legitimitet og gjennomslagskraft er viktige forutsetninger for den funksjon nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal ha. En organisering som foreslått vil gi et godt grunnlag for institusjonen til å styrke sin stilling for igjen å kunne oppnå A-status i det internasjonale nettverket av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, i samsvar med de krav FN stiller. Dette vil markere viktigheten av institusjonen i et nasjonalt perspektiv, og vil også kunne bidra positivt til Norges utenrikspolitiske troverdighet og påvirkningskraft på menneskerettighetsområdet.

Administrative forhold og ressurser

Forslagsstilleren vil understreke at den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter skal utøve sin myndighet selvstendig og uavhengig. Det forutsettes at ny nasjonal institusjon etableres fullt ut i samsvar med FNs krav til slike institusjoner, og slik at institusjonenes arbeidsoppgaver dekker de oppgavene som Paris-prinsippene gir anvisning på. For at Sivilombudsmannen skal oppfylle Paris-prinsippenes krav til nasjonal institusjon vil det være nødvendig å gjøre endringer i sivilombudsmannsloven og i instruksene for sivilombudsmannen.

Forslagsstilleren legger til grunn at ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør være en egen intern enhet hos Sivilombudsmannen med egen leder. For øvrig bør det overlates til Sivilombudsmannen å bestemme hvilke organisatoriske tilpasninger som vil være nødvendige for å etablere en nasjonal institusjon ved embetet, innenfor rammene som trekkes opp i det forestående lovarbeidet.

Forslagsstilleren mener at en egen årlig melding fra Sivilombudsmannen om arbeidet til nasjonal institusjon bør fremlegges for Stortinget, og at meldingen bør følges opp med en debatt om menneskerettslige spørsmål i Stortingets plenum.

For at nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal kunne gjennomføre sine lovpålagte oppgaver tilfredsstillende, og ha den ønskede gjennomslagskraft, må institusjonen tilføres nødvendige ressurser og kapasitet. Det forutsettes at de ressursmessige konsekvensene av etablering av nasjonal institusjon for menneskerettigheter tilknyttet Sivilombudsmannen også utredes i forbindelse med det foreslåtte lovarbeidet. De personmessige og arbeidsrettslige forhold vedrørende de nåværende ansatte ved Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved SMR må også avklares i denne forbindelse.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

I

Det opprettes en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter fra 1. januar 2015, organisatorisk underlagt Stortinget og knyttet til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), som forutsettes å oppfylle kriteriene i henhold til FNs prinsipper om nasjonale institusjoners status (Paris-prinsippene).

II

Stortinget ber Stortingets presidentskap sørge for at det som følge av opprettelse av ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter, utarbeides forslag til endring av lov og instruks om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

4. mars 2014

Sist oppdatert: 04.03.2014 12:53