

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 24. september 2013

Deres ref.: 11/01357

HØRING – VURDERING AV ENDRINGER AV NASJONAL INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER

INNLEDNING

NOAS stiller seg meget positiv til at det nå foreslås en endring av nasjonal institusjon for menneskerettigheter. I likhet med mange andre mener NOAS at nasjonal institusjon ikke har vært så synlig som den burde, eller hatt en så sentral rolle som en slik aktør bør ha.

Det er svært viktig at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter på en tydelig og markant måte bidrar til kunnskap om og holdninger til menneskerettigheter. Av like stor viktighet er det at nasjonal institusjon er en aktiv overvåker av menneskerettighetssituasjonen i Norge, og at den maktet å fremme tydelig kritikk av myndighetenes praksis vedrørende menneskerettighetsspørsmål der dette er nødvendig. En slik rolle har nasjonal institusjon for menneskerettigheter etter vår oppfatning ikke hatt, noe som trolig skyldes både organisering og kapasitet.

NOAS mener Utenriksdepartementets høringsnotat inneholder mange gode vurderinger, og vi stiller oss positive til flere av forslagene som fremmes. I det følgende vil vi kommentere de enkelte forslagene. De forslagene som ikke er nevnt, har NOAS ingen kommentarer til.

§ 1 – FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE

Det er positivt at ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter lovfestes. Dette vil føre til større legitimitet, og til at det sikres klare rammer og ansvarsområder for institusjonen.

§ 2 – DEN NASJONALE INSTITUSJONENS ORGANISERING

NOAS mener det er positivt at en ny nasjonal institusjons uavhengighet blir lovfestet. Dette er helt nødvendig, ikke bare for å oppfylle kriteriene i Paris-prinsippene, men også for at institusjonen skal ha mulighet til å fylle den rolle den bør ha. Det følger naturlig av en slik

uavhengighet at institusjonen selv organiserer sin virksomhet, og NOAS støtter at dette også fremkommer av bestemmelsen.

Departementet har foreslått at nasjonal institusjon skal være administrativt underlagt regjering og departement. Samtidig opplistes en rekke mulige fordeler ved at institusjonen organisatorisk knyttes til Stortinget. Vi ser at departementet mener det vil være i strid med maktfordelingsprinsippet om det selv skulle foreslå en modell hvor Stortinget er overordnet organ, og at det overlates til Stortinget selv å fremme et slikt forslag.

NOAS mener det er gode grunner til at en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter legges under Stortinget. Vi er enig med departementet i at uavhengighet kan sikres både om departement eller Storting velges som overordnet organ. Som departementet selv nevner vil imidlertid en større avstand mellom institusjonen og den utøvende makt styrke den faktiske uavhengigheten, og den allmenne tilliten til institusjonen. Selv om uavhengigheten i seg selv lovfestes, er det klare fordeler om nasjonal institusjon ikke er koblet opp mot regjeringen, da det i stor grad vil være regjeringen og dets underliggende departementer og etater som vil være gjenstand for institusjonens granskning. At FN's generalsekretær har anbefalt en styrking av båndene mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlinger er et ytterligere argument for en slik organisatorisk plassering.

Som de fleste andre som tidligere har uttalt seg om spørsmålet vil NOAS advare mot at en ny nasjonal institusjon legges til Sivilombudsmannen eller en annen allerede eksisterende institusjon. Det er helt avgjørende at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter kan operere med et klart og tydelig mandat, og at det ikke hersker noen tvil om hva som er institusjonens rolle og fokus. Om ansvaret legges under Sivilombudsmannen er NOAS bekymret for at nasjonal institusjon kan bli en mindre tydelig aktør på menneskerettighetsfeltet enn hva som er ønskelig. Det kan videre være en fare for at nasjonal institusjons oppgaver og prioriteringer blir påvirket av Sivilombudsmannens kapasitetssituasjon og hvilke oppgaver han prioriterer.

§ 3 – DEN NASJONALE INSTITUSJONENS OPPGAVER

NOAS støtter departementets forslag til lovfesting av oppgaver for ny nasjonal institusjon, men ønsker å komme med noen bemerkninger.

Departementet uttaler i høringsnotatets kapittel 8.1 at det ikke er noe til hinder for at nasjonal institusjons mandat inkluderer å fremme menneskerettigheter utenfor Norge, men konkluderer med at de først og fremst må konsentrere seg om nasjonale forhold.

NOAS er enig i dette utgangspunktet, men mener det bør finnes ett unntak til denne hovedregelen; Om norske interesser i utlandet bedriver aktiviteter som er kritikkverdig i et menneskerettsperspektiv mener vi dette bør påpekes av Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. I mange land hvor norske interesser er representert er

menneskerettigheter et lite prioritert felt, og mulighetene for å påpeke kritikkverdige forhold kan være små.

Vi mener videre det er viktig at returner av personer til land hvor de kan bli utsatt for forfølgelse er inkludert i nasjonal institusjon for menneskerettigheters mandat. Blir noen utsatt for overgrep i sitt hjemland, etter å ha fått avslag på sin søknad om beskyttelse av norske myndigheter og etter å ha blitt returnert fra Norge, er det viktig å få avklart om Norge gjennom en tvangsretur har brutt sine menneskerettslige forpliktelser. I en slik situasjon er det etter vår oppfatning åpenbart at nasjonal institusjon for menneskerettigheter må kunne kommentere dette.

Det er uklart om departementet har vurdert disse problemstillingene da de ikke er nevnt i høringsnotatet. NOAS vil uansett anbefale at det tas inn i § 3 bokstav a en henvisning til at norske aktørers virksomheter i utlandet og returner av personer fra Norge til utlandet, også er omfattet av nasjonal institusjons mandat.

NOAS mener det er positivt at departementet foreslår en veiledningsplikt i § 3 bokstav c. Veiledning av enkeltpersoner er viktig for å opprettholde en god menneskerettighetsstandard. For at dette skal gjøres på en skikkelig måte er det nødvendig med tilstrekkelig kapasitet. NOAS mener i den sammenheng det er bekymringsfullt at departementet på notatets side 10 anslår at den foreslåtte organisasjonsformen er gjennomførbar innenfor dagens budsjettamme. Erfaringene fra dagens nasjonale institusjon gir en klar indikasjon på at en slik økonomisk ramme vil være for snever til at den nasjonale institusjonen skal kunne oppfylle sin rolle og sine oppgaver slik departementet forutsetter. Vi håper derfor budsjettammene for nasjonal institusjon økes betraktelig, og at det settes av tilstrekkelige midler til at det kan gis en reell veiledning til de som oppsøker dem og har behov for hjelp.

I høringsnotatet er det på side 45 nevnt forskjellige måter å gjennomføre veiledningen på. Det første alternativet som er nevnt er en oversikt på nettsidene over aktuelle klageinstanser. NOAS mener dette bør være en selvfølge hos en nasjonal institusjon for menneskerettigheter, men vi forutsetter at departementet legger opp til at den individuelle veiledningen skal gå langt videre enn dette. Hvis ikke vil det ikke være snakk om en reell veiledning av enkeltpersoner.

NOAS støtter for øvrig departementets vurdering om at nasjonal institusjon ikke skal pålegges behandling av enkeltsaker. Vi ser gode grunner for at den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter skal kunne behandle enkeltsaker, men samtidig ser vi at dette fort vil kunne legge beslag på store deler av institusjonens ressurser. Om det skal åpnes for behandling av enkeltsaker er det behov for en betydelig økning i budsjettammene.

§ 4 – DEN NASJONALE INSTITUSJONENS LEDELSE

NOAS har ikke sterke synspunkter på om nasjonal institusjon bør ledes av en kommisjon eller av en direktør under et styre. Det viktigste i en slik prosess er å etablere en institusjon som er en tydelig og kompetent aktør på menneskerettighetsfeltet, og som kan uttale seg med effektivitet, autoritet og pålitelighet om viktige menneskerettighetsspørsmål.

Vi mener dette kan oppnås både med en kommisjonsmodell og med en direktør underlagt et styre. NOAS vil imidlertid vise til at spørsmålet er grundig drøftet i Sveaas-rapporten, med en sterk begrunnelse for hvorfor kommisjonsmodellen bør foretrekkes.

§ 5 – STYRETS SAMMENSETNING OG OPPNEVNING

NOAS støtter departementets forslag om styrets sammensetning og oppnevning. Den foreslåtte modellen sørger etter vårt syn for uavhengighet, samt at flere miljøer får innvirkning på styrets sammensetning.

Som departementet påpeker bør styret selv utnevne sin leder og nestleder, for i størst mulig grad å bevare uavhengigheten.

§ 8 – RÅDGIVENDE UTVALG

NOAS mener det er svært viktig at nasjonal institusjon for menneskerettigheter har god kontakt med det sivile samfunn og de forskjellige ombud. Vi er derfor positive til at det lovfestes et rådgivende utvalg hvor de nevnte gruppene er representert.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**

Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Andreas Furueth
juridisk rådgiver