

Utenriksdepartementet

**Oslo, 12. november
2013**

Juss-Buss' høringsuttalelse om vurdering av endring i nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI)

Juss-Buss er et studentdrevet rettshjelptiltak som siden 1971 har tilbudt rettshjelp til ressursvake grupper. Vi består av 30 jusstudenter som yter gratis rettshjelp. Størstedelen av arbeidet som blir nedlagt er frivillig. Juss-Buss gir gratis rettshjelp i enkeltsaker. Vi gir hjelp i form av muntlig eller skriftlig juridisk veiledning, og i form av partsrepresentasjon. Juss-Buss jobber med de rettsområdene hvor behovet for rettshjelp er størst. Dette er bl.a. utlendingsrett, arbeidsrett, fengselsrett, familierett og spørsmål om gjeld. I 2012 behandlet vi 5594 enkeltsaker. I saksområdene vi arbeider med har klientene ofte spørsmål av menneskerettslig karakter. Juss-Buss driver også rettspolitisk arbeid, herunder har vi deltatt i flere skyggerapporteringer til FN. Det er på denne bakgrunn vi nå uttaler oss.

Juss-Buss er glade for at Utenriksdepartementet tar til orde for å etablere en god og effektiv Nasjonal Institusjon (NI) for å avdekke menneskerettighetsbrudd i Norge. For faktisk å avdekke samt å forhindre menneskerettighetsbrudd, kreves det en realitetsendring fra dagens ordning. Det har blitt fastslått internasjonalt, og det ser vi også i praksis. Det er opplagt at vi må ha en NI som oppfyller kravene til A-status etter Paris-prinsippene.

Det er viktig å understreke at A-status må være et minimumskrav. Vi ønsker å se en faktisk vilje til å etablere en god institusjon, herunder en vilje til å bevilge midler for å oppnå dette. Det er ingen tvil om at Norge er et av de landene med færrest menneskerettighetsbrudd. Det betyr ikke at det ikke finnes mange utsatte grupper i Norge som er utsatt for å få sine grunnleggende menneskerettigheter krenket. Det at menneskerettighetsbrudd i Norge ofte er mindre synlige, gjør behovet for en velfungerende NI stort.

Juss-Buss er enige med Utenriksdepartementets vurdering i punkt 7.4 om viktigheten av at en NI må ha en sammensetning av folk med tung kompetanse fra ulike fagfelt. Dette for å kunne fungere som et overordnet system som sørger for en helhetlig overvåking av alle felter på menneskerettighetsområdet. I tillegg vil vi understreke viktigheten av at NI etablerer kontakt og samarbeid med sivilt samfunn, slik Utenriksdepartementet også trekker frem i punkt 7.4. Det sivile samfunn er en viktig arena med særlig kompetanse og erfaringer, som bør kunne påvirke arbeidet i NI. Videre vil nær kontakt med det sivile samfunn kunne bidra til større kjennskap til NIs arbeid blant utsatte grupper og befolkningen for øvrig. Det er viktig at NI får tilstrekkelig med ressurser til å være tydelig tilstede i samfunnsdebatten.

I høringsdokumentet viser Utenriksdepartementet liten vilje til å bevilge ressurser som samsvarer med de oppgavene NI skal utføre. Dette er kritikkverdige, noe Juss-Buss vil knytte særlige bemerkninger til. Juss-Buss har også kommentarer til NIs mandat og valg av organisasjonsform.

Ressurser

NI behøver en betydelig økning i ressurser for å utføre oppgavene som institusjonen tillegges. Ressurssituasjonen må være stabil og reguleres som en egen post i statsbudsjettet. Kostnadene ved en NI i Norge er små. Sveaas-utvalget beregnet behovet til 25 000 000 kroner årlig. Sett opp mot summene Norge bruker på menneskerettighetsarbeid i utlandet er beløpet ubetydelig.

En NI er en billig forsikring for å unngå at den store majoritet i samfunnet vårt krenker grunnleggende rettigheter for svake enkeltindivider. Selv om rapporten anslår at mindre kostnadskrevende organisasjonsformer kan være egnet til å oppfylle den nasjonale institusjons funksjon mener Juss-Buss at Norge bør være et foregangsland og ikke legge seg på et minimum av ambisjoner og ressurser.

Departementet lar ressursspørsmålet være avgjørende for flere prioriteringer i forslaget, og legger opp til at NI selv må gjøre prioriteringen. Blant annet fremgår av rapporten i punkt 8.2.1 at det må være opp til NI selv om den vil jobbe med internasjonale spørsmål «innenfor rammer av de ressurser den har til rådighet». Videre fremgår det av punkt 8.2.4 at hvordan bistand til enkeltpersoner skal innrettes, må bero på prioritering av ressurser til rådighet.

Juss-Buss mener at NI bør ha tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig for å kunne utføre oppsøkende virksomhet, differensiert saksbehandling og utvidet veiledningsplikt, uten å måtte prioritere mellom disse oppgaver etter hvor mye ressurser det finnes tilgjengelig. Juss-Buss mener videre at dersom NI skal overvåke internasjonale menneskerettighetsbrudd må det bevilges mer penger til dette.

Videre er det viktig at NI bevilges nok ressurser til å være et lavterskeltilbud. Juss-Buss mener at en ny NI bør bli et sted hvor det er naturlig å henvende seg for alle spørsmål vedrørende menneskerettigheter. For at også ressurssvake grupper skal benytte seg av NIs veiledning er det viktig at institusjonen har tilstrekkelige ressurser til å gjøre seg kjent og tilgjengelig for alle befolkningsgrupper.

Kommentarer knyttet til den nasjonale institusjonens mandat

Juss-Buss er enig med departementet i at NI først og fremst må konsentrere seg om nasjonale forhold, se høringsdokumentets punkt 8.1. I den grad institusjonen skal prioritere arbeid med spørsmål knyttet til gjennomføring av menneskerettighetene utenfor Norge, mener Juss-Buss at det må bevilges særskilte ressurser til dette. Juss-Buss påpeker at det fremstår som urealistisk og lite gjennomtenkt at NI blir tillagt kompetanse til å velge bredden i mandatet, når det ikke er rom for en slik vurdering budsjettmessige hensyn tatt i betraktning.

Særlig om kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker

Nasjonale institusjoner sitt ansvarsområde kan ivaretas uten at institusjonen behandler klager i enkeltsaker. Paris-prinsippene tillegger statene kompetansen til selv å avgjøre hvorvidt deres nasjonale institusjon skal gis denne kompetansen.

I departementets høringsforslag gjøres en vurdering av spørsmålet basert på hvorvidt de nåværende klageordningene dekker klager på menneskerettighetsbrudd, se punkt 8.3. Etter departementets syn fanger de eksisterende ordningene, herunder Sivilombudsmannen, Likestilling -og- diskrimineringsombudet og barneombudet, opp «de fleste» menneskerettighetsbrudd. Etter Juss-Buss' oppfatning er ikke dette tilstrekkelig. Vi trenger en nasjonal ordning der klager på *alle* former for menneskerettighetsbrudd kan fanges opp. Juss-Buss mener dette kun kan ivaretas gjennom en aktiv og oppsøkende NI med en vid veiledningsplikt.

Kjernevirksomheten til NI må være å avdekke og forebygge nasjonale menneskerettighetsbrudd som begås mot utsatte grupper av mennesker. En aktiv og oppsøkende virksomhet er etter Juss-Buss sin oppfatning et grunnleggende utgangspunkt for en nasjonal institusjon som skal ha legitimitet til å uttale seg om menneskerettighetssituasjonen i landet. En oppsøkende NI er også avgjørende for at man skal komme i kontakt med de mest utsatte og sårbare gruppene. I saker hvor det ikke eksisterer adekvate klageordninger per i dag, vil det være viktig at NI kan bistå med gratis enkeltsaksbehandling. Det vil være lite tillitsvekkende om NI oppsøker og avdekker menneskerettighetsbrudd uten å faktisk følge opp at saken blir rapportert, at krenkelsene opphører og at det arbeides for at liknende brudd ikke skjer.

Juss-Buss mener at NI bør gis differensiert kompetanse til å behandle klager i enkeltsaker der de eksisterende klageordningene ikke strekker til. Menneskerettighetsbrudd skjer på svært ulike rettsområder. I enkeltsakene hvor sakskomplekset faller innenfor mandatet til de eksisterende ordningene mener Juss-Buss det vil være tilstrekkelig å veilede/henvise til benyttelse av disse. I de saker som ikke omfattes av eksisterende ordninger, mener vi det er nødvendig at NI representerer en liknende ordning som i de øvrige organene. En slik differensiert behandling av klager i enkeltsaker, kombinert med veiledning og henvisningspraksis der det eksisterer tilfredsstillende klageordninger fra før, gir både forutsetning for å få kjennskap til presserende problemstillinger for utsatte mennesker i Norge, i tillegg til at det danner grunnlag for kunnskapsbasert pådriverarbeid ovenfor andre aktører på menneskerettighetsfeltet.

Juss-Buss mener denne ordningen best vil la seg gjennomføre i praksis dersom den nasjonale institusjonen har en lavterskelprofil for henvendelser. NI bør utgjøre en slags menneskerettighetsentral som er kjent i hele befolkningen. Sentralen må få en status og et omdømme som gjør den til et naturlig sted for henvendelser fra folk flest når de opplever menneskerettighetsbrudd eller har spørsmål knyttet til menneskerettigheter. En NI med en lavterskelprofil for henvendelser, og differensiert kompetanse til å behandle enkeltsaker der det er nødvendig, vil etter Juss-Buss sin oppfatning fange opp sårbare mennesker som ikke ellers ville ha forutsetninger for å hevde sine rettigheter.

Valg av organisasjonsform

Juss-Buss vil understreke viktigheten av at NI bygges etter en modell som sikrer reell uavhengighet. Uavhengighet er avgjørende for at den nasjonale institusjon effektivt skal kunne overvåke at staten og andre aktører i samfunnet opptrer i samsvar med våre menneskerettslige forpliktelser. Det må selvfølgelig sikres at dette kan skje upåvirket av det politiske stemningsklimaet. Juss-Buss stiller spørsmål ved om det forslaget departementet har fremmet er det som i størst mulig grad ivaretar kravet om uavhengighet.

Utenriksdepartementet fremmer et forslag der NI organiseres som et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Det følger av lovforslaget § 2 at institusjonen utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og Kongen eller departementet kan ikke instruere den nasjonale institusjonen om institusjonens faglige virksomhet. Juss-Buss mener en lovfesting av institusjonens uavhengighet er en nødvendig forutsetning for en organisering under forvaltningen.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved om organisering under forvaltningen sikrer reell uavhengighet. Vi mener det er flere forhold som kan tilsi det motsatte. Som ansatt i forvaltningsorganet kan det oppstå en lojalitetsproblematikk, der det å kritisere andre deler av forvaltningen kan oppleves vanskelig for de ansatte. Dette kan føre til at NI blir mer tilbakeholden i sin kritikk enn den ville vært dersom den var organisert på en annen måte. Videre mener vi det er vesentlig hvordan den nasjonale institusjonen

oppfattes av befolkningen og samfunnet for øvrig. Det er viktig at institusjonen organiseres slik at den vinner mest mulig tillit hos befolkningen. Det er nærliggende at en organisering under forvaltningen ikke har maksimal effekt i dette henseende.

Under punkt 10.3.2.3 fremgår det at Utenriksdepartementet ser flere klare fordeler ved å legge institusjonen under Stortinget. Fordeler som trekkes frem er at en organisering under Stortinget kan gi institusjonen en tydeligere rolle som selvstendig overvåker av regjeringens menneskerettighetspolitikk. Det trekkes frem at en større avstand til regjeringen vil styrke tilliten til institusjonens selvstendige rolle. Videre trekkes frem FNs generalsekretær anbefaling om å styrke båndene mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen.

Juss-Buss er enige i de betraktninger som trekkes frem, og vi mener det er svært uheldig at det ikke er utarbeidet et alternativt forslag til organisering under Stortinget. Det bør være fokus på hvordan NI på best mulig måte kan bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene. Vel så viktig som at Norge oppnår A-status på sin nasjonale institusjon, er viljen til, og ønsket om, å oppnå best mulig nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Det er dette som bør være målet i prosessen, og ønsket fra Utenriksdepartementet sin side.

Kommentarer knyttet til punkt 10.2.2. om muligheter for at NI legges til eksisterende ombud

Utenriksdepartementet vurderer Sivilombudsmannen som "beste alternativ" hva gjelder en organisering under ombudene. Sivilombudsmannen dekker i størst grad bredden i det mandatet en nasjonal institusjon vil måtte få. En utfordring med å legge oppgaven til Sivilombudsmannen er at dette organet i stor grad fokuserer på å behandle klagesaker, og i mindre grad har en utadrettet virksomhet og aktiv pådriverrolle. Sistnevnte oppgaver anser Juss-Buss som svært viktige oppgaver for en nasjonal institusjon, og Juss-Buss er derfor skeptisk til at den nasjonale institusjonen legges til Sivilombudsmannen.

Kommentarer til punkt 10.4. om opprettelse av en menneskerettighetskommisjon.

Juss-Buss ser kommisjonsmodellen som et godt alternativ til Utenriksdepartementets forslag. En nasjonal menneskerettighetskommisjon med høyt kompetente kommissærer vil trolig fremstå som mer uavhengig, samt være mer synlig og tilgjengelig for det sivile samfunn og enkeltmennesker i befolkningen.

Departementet viser i sin vurdering til utfordringer knyttet til en stor toppledelse i form av hemmet beslutningsdyktighet og effektivitet. Det påpekes at det må forventes at en større del av ressurser må gå til administrasjon og drift. Videre pekes på at det vil kunne oppstå en uklar rolle-, ansvars-, og oppgavefordeling innbyrdes mellom kommissærer og sekretariat.

Juss-Buss ser ikke at dette kan være tungtveiende argumenter mot en kommisjonsmodell. Det må være mulig å opprette klare retningslinjer som avklarer rolle-, ansvars-, og oppgavefordeling, samt for hvordan prosesser skal foregå, slik at ineffektivitet i minst mulig grad forekommer.

Utenriksdepartementet viser videre til at i andre land der kommisjonsformen benyttes, er kommisjonene gitt kompetanse til å motta og behandle klager i enkeltsaker, en kompetanse som Utenriksdepartementet ikke anbefaler at gis til Norges nasjonale institusjon. Departementet gir uttrykk for at det ikke er behov for en kommisjonsmodell basert på at vi har ombudsinstitusjoner og ikke tradisjon for denne type modell. Juss-Buss er ikke enig i denne argumentasjonen. Det må være fullt mulig å opprette en norsk kommisjon, der man bestemmer at det ikke skal være en del av mandatet å behandle enkeltsaker, dersom departementet konkluderer slik i dette henseende.

Juss-Buss stiller spørsmål ved om den egentlige og avgjørende grunnen for at Utenriksdepartementet ikke ønsker kommisjonsmodellen, er kostnadene knyttet til en slik modell. Dersom økonomiske forhold er de reelle motargumenter, burde Utenriksdepartementet gjort en mer inngående vurdering av kostnader knyttet til en slik modell, herunder vurdert hvorvidt det lar seg gjøre å benytte seg av modellen, med et budsjett som departementet anser som aktuelt.

Juss-Buss er enig i at det ikke bør gå for stor del av ressurser til administrasjon og drift av institusjonen. Ressursene bør benyttes på best mulig måte, dvs. i størst mulig grad gå til institusjonens faktiske arbeide med å fremme menneskerettighetene. Hensynet til at NI skal bli uavhengig og tilgjengelig må imidlertid få tyngre vekt enn økonomiske betraktninger som vil ha liten betydning for den totale summen Norge årlig bruker på menneskerettighetsarbeid.

For øvrig om organisasjonsform

Som en endelig kommentar til valg av organisasjonsform, opplever vi at det er mangelfullt at departementet ikke har utredet et forslag til en NI organisert som et helt nytt organ, enten underlagt Stortinget, eller som et organ frigjort både fra forvaltning og storting, kun med tilknytning i form av offentlige bevilgninger. Det er beklagelig at høringsinstansene ikke har blitt gitt anledning til å sette seg inn i en alternativ organisasjonsform som kunne representert en mer uavhengig, tilgjengelig og oppsøkende NI.

Oppnevning av ledelse og deltakelse av det sivile samfunn

Som ledd i en reell uavhengighet mener Juss-Buss det er svært viktig at utvelgelse av ledelse skjer i henhold til formelle prosedyrer, og ser helst at utvelgelsen er pluralistisk basert, slik at innspill fra ulike organisasjoner blir tatt hensyn til. Juss-Buss vurderer det slik at lovforslagets § 5 ivaretar disse hensyn.

Juss-Buss er videre opptatt av at det sivile samfunn i stor grad får adgang til å påvirke det som skjer i NI. Med særskilt kompetanse, bred erfaring innenfor sine felt og mange kritiske røster, vil det sivile samfunn kunne ha en viktig påvirkning på den nasjonale institusjonens arbeid. Lovforslaget gir et rådgivende utvalg bestående av representanter fra ideelle organisasjoner, ombud og andre særlig berørte offentlige institusjoner, det akademiske miljø og særlig berørte profesjonsgrupper, en rolle som rådgiver overfor den nasjonale institusjonen. Juss-Buss er positive til at lovforslaget hjemler en rett til deltakelse fra det sivile samfunn. Forslag til tillegg i lovtekst i § 8 siste avsnitt er: «Den nasjonale institusjon skal alltid i sine vurderinger ta hensyn til de råd som fremkommer av det rådgivende utvalg».

Avsluttende kommentar

Som det fremgår av høringsuttalelsen er det enkelte punkter Juss-Buss mener er viktige: Det må bevilges tilstrekkelig ressurser til NI slik at den i realiteten kan ha et bredt mandat, slik at den nasjonale institusjonen kan arbeide utadrettet og oppsøkende og slik at den kan utgjøre en slags menneskerettighetssentral som det er en lav terskel for å oppsøke.

Videre mener Juss-Buss en organisering under forvaltningen ikke nødvendigvis er den form for organisering som er best egnet til å vekke tillit hos befolkningen. Det burde vært vurdert en organisering under Stortinget, som burde vært uavhengig av allerede eksisterende ombudsordninger.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss,

Elisabeth Krauss Amundsen
Vibeke Rødseth Holm
Silje Haukdal
Marte Eikeland Vangen
Marit Lomundal Sæther