



Stortingets presidentskap

Deres referanse:

Vår referanse: 2021/181

Dato: 18/10/2021

NIMs mandat og samarbeid med Stortingets presidentskap

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vil ønske det nye presidentskapet på Stortinget til lykke med viktige verv den kommende stortingsperioden.

I forbindelse med åpningen av det nye Stortinget for perioden 2021 - 2025, ønsker NIM å gi det nye presidentskapet informasjon om vårt mandat og gi en oversikt over hvordan vi kan yte bistand. Vi ønsker også å fremme noen merknader knyttet til NIMs adgang til å avgi særskilte meldinger til Stortinget.

2. Om NIM og vår rolle overfor Stortinget

NIM er et uavhengig offentlig organ som ble opprettet av Stortinget i 2015 gjennom NIM-loven. NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og øvrig lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Dette gjøre vi blant annet ved å overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, og gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. NIM-loven § 3. I tillegg skal NIM informere om menneskerettighetene, og være en brobygger mellom myndighetene og sivilt samfunn.

NIM bistår gjerne Stortinget med fagkunnskap, råd, og veiledning angående menneskerettslige problemstillinger. Dette innebærer blant annet veiledning om hvilke menneskerettslige forpliktelser norske myndigheter har, menneskerettslig rettspraksis fra norske og internasjonale domstoler og FNs traktatorganer, og NIMs vurdering av konkrete lovforslag eller andre forslag fra regjeringen. NIM kan også bistå med råd og veiledning i forbindelse med anmodningsvedtak, representantforslag, interpellasjoner og skriftlige spørsmål på Stortinget som reiser menneskerettsspørsmål. I tillegg kan NIM bidra med kunnskap og faktagrunnlag om den faktiske gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge på ulike områder. Om ønskelig kan NIM også bistå med foredrag om ulike menneskerettsspørsmål og gjennomføringen av dem i norsk rett. NIM stiller seg også disponibel til å bistå med arbeid og utredninger knyttet til grunnlovsendringer som berører menneskerettslige forhold.

Utover denne mer generelle rådgivningsfunksjonen, har NIM har en direkte relasjon til presidentskapet på særlig tre måter.

For det første, utnevnes NIMs direktør og styremedlemmer av Stortinget etter ekstern kunngjøring og innstilling fra presidentskapet. Stortinget har imidlertid bedt presidentskapet om å fremme et forslag som endrer på dette, slik at direktøren utnevnes av styret.¹ For det andre, er det Stortingspresidenten som mottar NIMs årsmelding på vegne av Stortinget. For det tredje, fremmer NIM hvert år forslag til budsjett for presidentskapet og avleverer et årsregnskap.

Utover dette har vi tidligere vært i dialog med presidentskapet om å holde et seminar for presidentskapet om menneskerettigheter i Norge, og tar gjerne opp igjen denne dialogen hvis ønskelig. For øvrig har Stortingspresidenten deltatt på ulike fagarrangementer og lansering av NIMs årsmelding. Vi ser frem til å videreføre denne gode dialogen med nytt presidentskap.

3. Om NIMs adgang til å avgi særskilte meldinger til Stortinget

Vi ønsker videre å rette oppmerksomheten mot et særlig forhold vedrørende vårt mandat. Som kjent utredet Harberg-utvalget Stortingets kontrollfunksjoner, som ble fulgt opp i Stortingets presidentskap våren 2021.²

Utvalget legger i rapporten til grunn at NIM, i likhet med Stortingets øvrige kontrollorganer, bør ha adgang til å avgi særskilte meldinger til Stortinget. Utvalget mener at det ikke er behov for å lovfeste denne adgangen nærmere for NIMs del, siden dette uansett følger av NIMs mandat som Stortingets «vaktbikkje» på menneskerettighetsområdet.³ I sin oppfølging av rapporten, kommenterer ikke Stortingets presidentskap eksplisitt på dette, men uttaler at gjeldende ordning, der NIM kun avgir en årlig melding til Stortinget, bør videreføres.⁴

NIM er noe usikker på hvordan vi forstår presidentskapets uttalelse, men ønsker for ordens skyld å knytte noen kommentarer til NIMs rolle når det kommer til rapportering til Stortinget, i lys av internasjonale føringer for rammene til nasjonale institusjoner.

NIM vil innledningsvis nevne at vi deler Harberg-utvalgets syn. Vi forstår utvalgets uttalelser kun som en presisering av det som er situasjonen i dag og som følger av NIM-

¹ Se Dokument 21 (2020–2021) og Innst. 426 S (2020-2021)

² Hhv. Dokument 21 (2020–2021) og Innst. 651 S (2020–2021) pkt. 3.

³ Dokument 21 (2020–2021) pkt. 6.10. Uten at dette spørsmålet vurderes konkret i den etterfølgende innstillingen fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen (der er pkt. 6.10 unntatt), leser NIM også innstillingen slik at komiteen anser det naturlig at alle kontrollorganer (inkl. NIM) etter forholdene kan avgi en særskilt melding til Stortinget for å bidra til Stortingets kontrollfunksjon, se Innst. 392 S (2020–2021) pkt. 2.

⁴ Innst. 651 S (2020–2021) pkt. 3.

loven⁵ og FNs prinsipper for organiseringen og oppgavene til nasjonale institusjoner (Paris-prinsippene).⁶ Som kjent er NIM-loven basert på og forutsatt å være i samsvar med Paris-prinsippene. Ved etableringen av NIM var det sentralt å opprette en institusjon som oppfylte kriteriene i Paris-prinsippene.⁷ I Paris-prinsippene legges det særlig vekt på uavhengighet fra nasjonale myndigheter og bredde i institusjonens mandat.

Selv om NIM i sin relativt sett korte levetid ikke har avgitt noen særskilte meldinger til Stortinget så langt, kan det være nyttig å presisere at dette ikke skyldes at NIM har ansett seg avskåret fra å gjøre dette. I likhet med øvrige kontrollorganer har NIM lagt til grunn at dette er en adgang NIM har, og som kan anvendes, dersom NIM ser det nødvendig for å ivareta sitt mandat om å fremme og sikre menneskerettighetene i Norge. NIMs lovfestede plikt til å gi en årlig melding til Stortinget etter NIM-loven § 11, har heller ikke NIM ansett å innebære noen (motsetningsvis) begrensning for NIMs mulighet til å gi andre meldinger til Stortinget. I forarbeidene til NIM-loven fremgår det at årsmeldingen kun er å anse som et unntak fra at NIM ellers selvstendig vurderer hvilke metoder som er påkrevd for å ivareta mandatet.⁸ For ordens skyld bemerkes også at NIM er helt enig med presidentskapet at denne ordningen med årsmelding bør videreføres. Dette er også en ordning som anbefales av de såkalte Beograd-prinsippene som omtales under.

Det understrekes imidlertid at NIM ser på adgangen til unntaksvis å kunne avgi særskilte meldinger, hvis situasjoner krever det, som nødvendig for å være at institusjonen skal være overensstemmelse med Paris-prinsippene og andre internasjonale føringer om rollen til en nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

NIM viser her til Paris-prinsippenes nr. 3 (a) om at en nasjonal institusjon blant annet skal ha følgende ansvar: «[t]o *submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights*». Rapportering er utdypet i nr. 3 (a) (iii): «The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, *and on more specific matters*». Det synes altså være en forutsetning at nasjonale institusjoner skal ha muligheten til å gi rapporter (i flertall) til parlamentet, både når det kommer til menneskerettighetssituasjonen generelt, slik NIMs årsmelding typisk vil gjøre, men også når det kommer til mer spesifikke temaer, slik en særskilt melding typisk vil gjøre. Dette

⁵ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015.

⁶ Tilgjengelig på FNs nettside her: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>. FNs generalforsamling ga sin tilslutning til prinsippene i 1993, se resolusjon 48/134-1993. Prinsippene er også vedlagt forarbeidene til NIM-loven i Dokument 16 (2014–2015) «Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter».

⁷ Se Stortingets vedtak om opprettelse av 19. juni 2014 og gjennomgående i forarbeidene til NIM-loven, f.eks. Innst. 216 L (2014–2015) pkt. 4.1 og pkt. 3.3.

⁸ Dokument 16 (2014–2015) pkt. 2.2.

er også fremhevet av GANHRI⁹ underkomité for akkreditering av nasjonale institusjoner,¹⁰ som blant annet har utdypet kravene etter Paris-prinsippene slik: «[...] it important that the enabling laws of an NHRI establish a process whereby its reports are required to be widely circulated, discussed and considered by the legislature. *It is preferable for the NHRI to have an explicit power to table reports directly in the legislature rather than through the Executive and, in so doing, to promote action on them*».¹¹ Det kan også utledes av Beograd-prinsippene om forholdet mellom nasjonale institusjoner og parlamentet (utarbeidet av GANRHIs forgjenger ICC) at nasjonale institusjoner er forutsatt å kunne avgi flere rapporter til parlamentet enn kun en årlig rapport.¹²

Oppsummert synes altså eventuelle begrensninger i NIMs mulighet til å adressere Stortinget hvis det er nødvendig for å sikre menneskerettighetene, å ville være i motstrid med de internasjonale føringene for rammene til en nasjonal institusjon. Det kan også være nyttig å merke seg at slike begrensninger er noe som vil kunne bli påpekt og vurdert negativt i fremtidige akkrediteringsprosesser av NIM som nasjonal institusjon.

NIM vil følgelig fortsatt legge til grunn at NIM, for å kunne operere i henhold til Paris-prinsippene, har muligheten til å avgi andre meldinger til Stortinget enn årsmeldingen, hvis situasjonen en gang i fremtiden skulle tilsi at det er påkrevd, slik også Harberg-utvalget har lagt til grunn.

NIM diskuterer dette gjerne nærmere med presidentskapet, og ser frem til et godt og konstruktivt samarbeid i den kommende Stortingsperioden.

⁹ The Global Alliance of National Human Rights Institutions, som er det globale nettverket av nasjonale institusjoner. Mer informasjon: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/About-GANHRI.aspx>

¹⁰ The Sub-Committee on Accreditation (SCA).

¹¹ G.O. 1.11, Essential requirements of the Paris Principles - General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, av 21. februar 2018.

¹² Beograd-prinsippene fikk sin tilslutning av GANHRI's forgjenger ICC den 22. februar 2012. FNs generalsekretær, på bakgrunn av anbefaling fra FNs høykommissær for menneskerettigheter, har anbefalt at statene benytter Beograd-prinsippene som veiledende retningslinjer for å styrke samarbeidet mellom nasjonale institusjoner og nasjonalforsamlingen, slik dette også er gjengitt i forarbeidene til NIM-loven i Dok. 16 (2014–2015) pkt. 1.6. De relevante prinsippene 15 og 16 lyder: «15) NHRIs should submit to Parliament an annual report on activities, along with a summary of its accounts, and also report on the human rights situation in the country and on any other issue that is related to human rights. 16) Parliaments should receive, review and respond to NHRI reports and ensure that they debate the priorities of the NHRI and should seek opportunities to debate the most significant reports of the NHRI promptly».

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad
Direktør

Marit Berger Røsland
Styreleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.