



Stortingets presidentskap

Deres referanse: Høringsnotat 08.03.22

Vår referanse: 2022/86

Dato: 20.04.22

Høringsuttalelse om endringer i NIM-loven, EOS-kontrollen og lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret

1. Innledning

Det vises til Stortingets høringsnotat datert 8. mars 2022 om endringer i NIM-loven, EOS-kontrollen og lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret.¹

NIM vil i denne høringsuttalelsen kun uttale seg om NIM-loven.

NIM er positiv til de fleste forslagene til endringer i NIM-loven, og til sammenslåingen av NIM-loven med NIM-instruksen. Vi har noen merknader til forslagene. Rekkefølgen sammenfaller i hovedsak med rekkefølgen i lovforslaget.

2. Institusjonens navn

NIM foreslo i 2018 å endre institusjonens norske navn til Norges institusjon for menneskerettigheter, noe Stortingets administrasjon og presidentskap sluttet seg til. NIM er tilfreds med at denne navneendringen nå også foreslås tatt inn i loven.

3. Sammenslåing av lov og instruks, samt om «bestemmelser»

NIM er positiv til å slå sammen lov og instruks, og er enig i at NIMs mandat og funksjoner og organisering bør fremgå direkte av loven. NIM er også enig i at det kan se uheldig ut å regulere en uavhengig menneskerettighetsinstitusjon gjennom en «instruks». NIM er videre positiv til forslaget om å åpne for at Stortinget i stedet kan fastsette

¹ NIM har etter avtale med Stortingets administrasjon fått tillatelse til å levere inn høringsuttalelsen 20. i istedenfor 13. april 2022.

«bestemmelser» om institusjonens virksomhet. Det blir dermed klarere at Stortinget ikke skal gi NIM spesifikke pålegg eller instruksjoner.

NIM noterer seg uttalelsen i høringsnotatet om at denne myndigheten til å gi «bestemmelser» er ment å «omfatte regulering av virksomhetens praktiske formål – ikke institusjonens mandat eller oppgaver som sådan» og at slike bestemmelser gitt ved stortingsvedtak «forutsettes å være en utfylling av NIM-lovens bestemmelser, og ikke kan gå ut over dette». NIM mener dette er viktige presiseringer.

4. Meldinger til Stortinget

NIM noterer at adgangen til å sende særskilte meldinger til Stortinget (utover årsmeldingen) nå foreslås eksplisitt tatt inn i selve lovteksten. NIM mener det er ryddig at dette presiseres i loven.

5. Institusjonens oppgaver

NIM mener at forslaget til tillegg i lovens § 3 om å spesifisere at NIMs oppgaver skal utføres i samsvar med Paris-prinsippene om nasjonale institusjoners status, er viktig for å nettopp understreke institusjonens uavhengighet og at den er en del av et FN-basert nettverk.

Dette vil også være av betydning for prosessen med re-akkreditering av NIM, som nasjonal institusjon med A-status, under det globale nettverket av nasjonale institusjoner (GANHRI). Re-akkrediteringen skal finne sted høsten 2022. I sitt brev om NIMs første akkreditering i 2017, påpekte GANHRI ved SCA² at det var uheldig at NIM-loven ikke eksplisitt fastsetter at NIM skulle fremme norsk ratifisering av menneskerettighetsinstrumenter.³ Dette bygger direkte på Paris-prinsippene, hvor det fremgår at de nasjonale institusjonene skal: «*encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation*».⁴

Når en egen henvisning til at NIM skal operere i tråd med Paris-prinsippene nå tas inn i lovteksten, vil det muligens være mindre behov for å lovfeste dette. De fleste andre opplyste oppgavene for den nasjonale institusjonen fremgår imidlertid uttrykkelig av loven. NIM foreslår derfor at oppgaven med å fremme ratifikasjon av menneskerettighetsinstrumenter enten inntas i lovteksten eller i det minste nevnes i forarbeidene, som en eksplisitt oppgave etter Paris-prinsippene.

² Sub-Committee on Accreditation.

³ Brevet fra SCA legges ved som bilag 1 til denne høringsuttalelsen.

⁴ Paris-prinsippene, Competence and responsibilities, punkt 3, bokstav c.

6. Styret

Offentlighet og åpenhet omkring utnevning av NIMs styre og mulighet for å foreslå kandidater til styret var noe GANHRI la vekt på i sitt brev til NIM i 2017 i forbindelse med akkrediteringen. Det ble i dette brevet også pekt på at kriteriene for å kunne bli valgt til NIM-styret burde fremgå av loven, at de burde offentliggjøres og være objektive og forhåndsfastsatte.

Den foreslåtte lovteksten (§ 5) beskriver de faglige kravene til styremedlemmer, krav til kjønnsfordeling og understreker at ett av medlemmene skal ha særlig kjennskap til samiske spørsmål. NIM vil her understreke at det er et grunnleggende prinsipp for nasjonale institusjoner at de skal være etablert «in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society)».⁵ Det er med andre ord sentralt at dette prinsippet om pluralisme og bred representasjon ivaretas i utnevningssprosesser. Vi ber derfor om at dette fremkommer tydeligere av lovteksten.

Forslaget sier videre at styret skal oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Det er også foreslått i lovteksten at presidentskapet aktivt skal informere om adgangen til å fremme forslag til kandidater til styret. Det er fint at utnevningssprosessen nå reguleres tydeligere.

GANHRI pekte imidlertid i sitt brev fra 2017 på at det er problematisk at det i den opprinnelige NIM-loven ikke var fastsatt hvordan styremedlemmer utnevnes eller avsettes. I det nye forslaget spesifiseres det at det er Stortinget, etter innstilling fra presidentskapet, som *utnevner* styret. Det står imidlertid ingen ting i lovforslaget om prosedyrene for *avsettelse* av styremedlemmer, og det er heller ikke fastsatt materielle vilkår for dette.

I GANHRI's brev av 2017 ble dette omtalt som følger (uten at det her skilles mellom styret og direktør, uttalelsen er generell og synes å knytte seg til «*the governing body*» som kan være både direktør og styret):

“The grounds for dismissal must be clearly defined and appropriately confined to those actions that impact adversely on the capacity of the member to fulfil his or her mandate. Where appropriate, the legislation should specify that the application of a particular ground must be supported by a decision of an independent body with appropriate jurisdiction. The dismissal should not be allowed solely on the discretion of the appointing authorities. It must be made in strict conformity with all the substantive and procedural requirements as

⁵ Paris-prinsippene, Composition and guarantees of independence and pluralism, punkt 1.

prescribed by law. Such requirements ensure the security of tenure, of the members of the governing body and are essential to ensure the independence of, and public confidence, in the senior leadership for an NHRI.” (uthevet her)

GANHRI sitt akkrediteringsorgan understreker med andre ord at beslutninger om å avsette styremedlemmer og/eller direktør ikke kan bero på oppnevningsmyndighetens frie skjønn, men må være basert på materielle vilkår begrunnet i «actions that impact adversely on the capacity of the member to fulfil his or her mandate». Dette skal sikre institusjonens uavhengighet og tillit.⁶

Det fremgår av forslaget at utnevningsmyndigheten fortsatt skal ligge til Stortinget som fatter beslutning etter innstilling fra presidentskapet. NIM antar at dette innebærer at en eventuell *avsettelse* av styremedlemmer også vil måtte vedtas av et flertall av landets stortingsrepresentanter. Etter NIMs oppfatning bør det på bakgrunn av GHANRIs brev fastsettes både prosessuelle og materielle vilkår for avsetting av styremedlemmer som altså kun kan knytte seg til styremedlemmets egne forhold og som ikke bygger på avsettingsmyndighetens frie skjønn.

NIM støtter ellers forslagene om at maksimum tre styremedlemmer bør skiftes ut av gangen, og at Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse til styrets medlemmer, samt forslaget om at styret fastsetter NIMs økonomireglement basert på statens økonomireglement.

7. Direktør

NIM mener det er viktig og riktig å endre modellen for ansettelse av direktør, fra at direktøren oppnevnes av Stortinget til at direktøren oppnevnes av styret, slik det er foreslått i høringsnotatet. En slik endring vil understreke og styrke NIMs uavhengighet fra Stortinget.

I høringsnotatet foreslås at direktøren skal ansettes på åremål på 6 år med mulighet for å forlenge dette med ytterligere et 6-årig åremål. NIM har noen prinsipielle betenkeligheter ved dette forslaget. Paris-prinsippene sier at «the members» av den nasjonale institusjonen kan få fornyet mandatperiode under forutsetning av at «the pluralism of the institution’s membership is ensured.» I Venezia-prinsippene om ombudspersoner, heter det derimot at mandatperioden «shall preferably be limited to a single term, with no option for reelection.» EMK artikkel 23 (som endret gjennom protokoll 14) avgrenser

⁶ Til sammenlikning har både stiftelsesloven § 29 og Universitets- og høyskoleloven § 9-8 kriterier for avsettelse av styremedlemmer som nettopp begrenser seg til forhold ved styremedlemmet selv, og som viser en høy terskel for avsetting av styremedlemmer i slike tilfeller.

likeledes perioden til dommerne ved EMD til én ni-årig periode uten mulighet til fornyelse.

Bakgrunnen for dette er at en ordning med mulighet til fornyet åremålsperiode kan føre til spørsmål ved uavhengigheten til en person i en slik rolle, særlig i den første perioden når vedkommende kanskje ønsker en ny åremålsperiode. Dette argumentet fremheves også i høringsnotatet, som viser til Dokument 16 (2014-2015), hvor det ble pekt på at det var viktig at «lederen av institusjonen ikke posisjonerte seg med tanke på ønske om gjenoppnevning».⁷ At det ifølge lovforslaget blir styret og ikke Stortinget som skal treffe denne avgjørelsen, vil avhjelpe dette til en viss grad, men ikke fullt ut ettersom styret utnevnes av Stortinget.

Argumentet for en ordning med to åremål er et «ønske om harmonisering av tilsettingsperioden for de administrative ledere i de ulike eksterne organene for Stortinget.»⁸ NIM mener at et ønske om en strømlinjeforming på dette området ikke er et tungt argument for å innføre en slik ordning hos NIM. Den offentlige tilliten til direktørens uavhengighet av Stortinget, og at vedkommende ikke har noen egen agenda i tilknytning til gjenoppnevning, er viktigere for NIM enn for de andre institusjonene det vises til. NIM ber Stortinget vurdere om det heller burde innføres en åremålsperiode på for eksempel 8 år, men uten adgang til fornying.

NIM støtter at en spesifisering av direktørens oppgaver, som var nedfelt i den gamle instruksen, nå er tatt inn i lovteksten.

I GANHRI's brev om akkrediteringen av NIM i 2017 ble det som nevnt ovenfor pekt på et behov for lovfastsatte prosedyrer og forutberegnelighet ved en eventuell oppsigelse av direktøren. Det ble pekt på at NIM-loven burde inneholde en «independent and objective dismissal process». Lovforslaget inneholder ingen egne bestemmelser om prosessen rundt en eventuell oppsigelse av direktøren. Videreføringen i lovforslaget av det utvidede stillingsvernet som NIM-direktøren har, hvor styret bare kan si opp direktøren ved grovt pliktbrudd eller vesentlig mislighold av arbeidsavtalen, sikrer i stor grad mot eventuelt maktmisbruk i form av politisk motivert fjerning av direktøren. NIM ber likevel Stortinget om å regulere særskilt *prosessen* for oppsigelse, for eksempel i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser, for å ytterligere sikre institusjonens uavhengighet.

8. Personalreglement

NIM mener forslaget om justering og strømlinjeforming av bestemmelsen om personalet er ryddig, og støtter dette.

⁷ Høringsnotatet side 10.

⁸ Høringsnotatet side 10.

9. Rådgivende utvalg

NIM støtter at den nærmere angivelsen av hvem som skal være med i NIMs rådgivende utvalg er flyttet fra den gamle instruksen og inn i den nye lovteksten. NIM mener ordlyden fortsatt er hensiktsmessig. NIMs rådgivende utvalg er velfungerende og svært viktig for NIMs arbeid.

10. Dokumentoffentlighet

NIM legger til grunn at den foreslåtte § 11 om dokumentoffentlighet bygger på tidligere regler i NIM-loven og NIM-instruksen, i tillegg til at den viser til gjeldende rett hva gjelder offentleglova og arkivloven med tilhørende forskrifter. Bestemmelsen innebærer ikke realitetsendringer, og NIM mener den foreslåtte bestemmelsen er hensiktsmessig.

11. Behandling av personopplysninger

Denne bestemmelsen er ny. Den foreslås tatt inn i NIM-loven selv om NIM i utgangspunktet ikke behandler personopplysninger i noen særlig grad. Som høringsnotatet påpeker, kan det likevel være at visse deler av NIMs virksomhet involverer behandling av personopplysninger, for eksempel ved veiledning av enkeltpersoner om klageordninger. Det er også slik at selv om NIM ikke skal behandle enkeltsaker, er det likevel en rekke enkeltpersoner som henvender seg til NIM med nettopp enkeltsaker, som dermed innebærer at NIM får tilgang til personopplysninger. Selv om det i slike tilfeller ofte vil være samtykke som er hjemmelsgrunlaget for å behandle personopplysninger, mener NIM det er formålstjenlig med en egen bestemmelse som gir et klart rettsgrunnlag til å behandle personopplysninger også utover samtykketilfellene, slik at det ikke skal kunne reises tvil om NIMs rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger. NIM er også enig med Stortinget i at det ikke synes påkrevet med en egen hjemmel for å *viderebehandle* personopplysninger. NIM støtter den foreslåtte § 13.

12. Forholdet til sikkerhetsloven

Stortinget skal fastsette i hvilken grad sikkerhetsloven skal gjelde for Stortingets organer (sikkerhetsloven § 1-4). Som påpekt i høringsnotatet, har behandling av gradert informasjon så langt vært lite aktuelt for NIM, selv om det i den gamle loven forutsettes at taushetsplikten omfatter opplysninger som er gradert i henhold til sikkerhetsloven og sikkerhetsinstruksen. Selv om det så langt ikke har vært aktuelt for NIM å behandle gradert informasjon, er det ikke utenkelig at slike situasjoner vil kunne oppstå, for eksempel hvis rikets sikkerhet blir truet eller ved andre nasjonale kriser. Da vil det vært

viktig for NIM å kunne utføre sine oppgaver uten å bli hindret av at det mangler hjemmel for nødvendig sikkerhetsklarering og autorisasjon. NIM støtter på denne bakgrunn lovforslagets § 14.

NIMs styre og ledelse stiller seg til disposisjon for ytterligere oppklaringer eller diskusjoner om innholdet i loven og i dette høringssvaret ved behov.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Marit Berger Røsland
Styreleder

Adele Matheson Mestad
Direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.