



Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

RAPPORT 2020

STORTINGET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Stortinget

RAPPORT NR: R1021249

RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

ANSVARLIG KONSULENT: Marit Brochmann

KVALITETSSIKRET AV: Cecilie Aagestad

DATO: 18.12.2020

Forord

Agenda Kaupang har, sammen med Tor-Egil Viblemo fra Oxford Research, gjennomført en evaluering på oppdrag fra Stortinget av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Formålet med evalueringen har vært å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte, og i tråd med hovedformålet for etableringen som er å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.

Det er Gitte Haugnæss, Tom E. Markussen, Cecilie Aagestad, Tor-Egil Viblemo og Marit Brochmann som har gjennomført evalueringen, med sistnevnte som ansvarlig konsulent, og Cecilie Aagestad som kvalitetssikrer.

Oppdraget er gjennomført fra juni til desember 2020.

I evalueringen har vi intervjuet en rekke personer både i NIM og fra øvrige virksomheter. Vi vil takke alle som har stilt opp til intervjuer. Vi vil også takke NIM for god tilrettelegging for gjennomføring av evalueringen underveis ved tilgjengeliggjøring av dokumentasjon og praktisk tilretteleggelser for intervjuer, samt kommentarer på utvalgte datadeler i rapporten. Evalueringen har også hatt en referansegruppe, oppnevnt av Stortingets presidentskap, bestående av:

- ▶ Gunn Karin Gjøl (Ap), leder av Politikk og samfunnsavdelingen, Fagforbundet
- ▶ Vette Wang Soleim (H), stortingsrepresentant
- ▶ Asle Toje (FrP), medlem av Nobelkomiteen, tidl. forskningsdirektør Nobelinstituttet
- ▶ Henriette Westhrin (SV), generalsekretær i Norsk Folkehjelp
- ▶ Ragna Aarli, professor, juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
- ▶ Nicolai V. Skjerdal, advokat og partner, Fend Advokatfirma DA
- ▶ Finn-Arne Schanche Selfors, sorenskriver, Indre Finnmark tingrett

Det har vært gjennomført fire møter med referansegruppen i forbindelse med evalueringen, og vi vil takke gruppen for grundige og konstruktive tilbakemeldinger i ulike faser av prosjektgjennomføringen.

Til slutt vil vi takke Stortingets administrasjon for ryddig oppfølging og god tilrettelegging underveis i prosjektet.

Feil kan forekomme, og eventuelle faktafeil samt alle vurderinger i evalueringen står helt og fullt for Agenda Kaupangs regning.

Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	<i>Bakgrunn og mandat.....</i>	4
1.2	<i>Avgrensning.....</i>	4
1.3	<i>Metode.....</i>	5
1.4	<i>Leseveiledning.....</i>	6
2	Organisasjonsfaglig rammeverk og problemstillinger.....	7
2.1	<i>Kort om vurdering av kvalitet.....</i>	9
3	Kort om bakgrunnen for opprettelsen av NIM og institusjonens formål og oppgaver....	10
4	NIM i dag – styring og oppgaveløsning.....	12
4.1	<i>Strategi og styring.....</i>	12
4.2	<i>Prioriteringer.....</i>	16
4.3	<i>NIMs hovedoppgaver og aktiviteter.....</i>	19
4.4	<i>Om NIMs balansering av ulike roller.....</i>	36
4.5	<i>Rammebetingelser og effektivitet.....</i>	39
5	I hvilken grad bidrar dagens organisering og drift av NIM til at institusjonen fungerer godt og etter intensjonen.....	43
5.1	<i>Bakgrunn for organiseringen med et styre, rådgivende utvalg og direktør.....</i>	43
5.2	<i>Intern organisering i NIM.....</i>	44
5.3	<i>Styret og administrerende direktør.....</i>	48
5.4	<i>Rådgivende utvalg.....</i>	52
5.5	<i>Innlemmelsen av Gáldu.....</i>	54
5.6	<i>NIMs grenseflate mot Sivilombudsmannen, Barneombudet og Ligestillings- og diskrimineringsombudet.....</i>	63
6	Vurdering av behov for endringer i lov og annet rammeverk.....	68
7	NIM som uavhengig institusjon.....	73
8	Avsluttende oppsummering.....	75
8.1	<i>Evaluering av arbeidet til NIM slik det skjer i dag.....</i>	75
8.2	<i>Evaluering av organisering og drift av NIM.....</i>	78
8.3	<i>Vurdering av behov for endringer i lov og annet rammeverk.....</i>	80
8.4	<i>NIMs uavhengighet.....</i>	81
	Vedlegg 1: Gjennomførte intervjuer.....	82
	Vedlegg 2: Paris-prinsippene.....	84

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Stortinget vedtok 19. juni 2014 å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter (Norges institusjon for menneskerettigheter, NIM).

Institusjonen er uavhengig, men organisatorisk underlagt Stortinget. Lov og instruks for NIM ble vedtatt av Stortinget i april 2015, og NIM ble etablert ved lov 1. juli 2015.¹

I juni 2017 ble NIM akkreditert med A-status i FN, noe som blant annet innebærer at institusjonen har møte- og talerett i en rekke FN-møter og prosesser på menneskerettsområdet.

Formålet med denne evalueringen har vært å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte, og i tråd med hovedformålet for etableringen som er å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.

Evalueringen svarer ut fire overordnede problemstillinger. De fire hovedproblemstillingene beskriver at evalueringen skal:

1. Vurdere arbeidet ved NIM slik det skjer i dag
2. Vurdere om dagens organisering og drift av NIM medfører at institusjonen fungerer godt og etter intensjonene
3. Vurdere om det er behov for endringer i lov og øvrig rammeverk
4. Belyse forhold rundt NIM som uavhengig institusjon underlagt Stortinget

De fire hovedproblemstillingene innebærer at evalueringen omfatter en vurdering av om formål og hovedoppgaver, lovpålagte oppgaver og andre oppgaver, og utførelsen av disse, er i samsvar med forutsetningen for opprettelsen av NIM, og om NIM har etablert systemer og struktur for å legge til rette for ivaretagelse av kjerneoppgaver. Det vurderes som dagens organisering og drift av NIM innebærer at institusjonen fungerer godt og etter intensjonene. Dette inkluderer vurderinger av intern organisasjonsstruktur, inkludert styret, kompetansesammensetning i virksomheten og virksomhetens styre og rådgivende utvalg, samt grenseoppganger mot tilgrensende ombud. Det inngår også en vurdering av hvordan innlemmingen av Gáldu i NIM har fungert.

Endelig vurderer vi også om det er behov for å foreslå endringer i lov og øvrig rammeverk, og drøfter om det er formålstjenlig at NIM, som et uavhengig organ, er underlagt Stortinget, eller om andre løsninger kan være aktuelle.²

1.2 Avgrensning

Denne evalueringen har som formål å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine lovpålagte oppgaver på en hensiktsmessig måte og i tråd med hovedformålet for etableringen. Vekten i vurderingene ligger således på hvordan og i hvilken grad organisering, drift, prioriteringer og aktiviteter i NIM legger til rette for at institusjonen skal leve opp til sitt formål og levere på sine lovpålagte oppgaver slik disse fremgår i NIM-loven. Evalueringen vil ikke vurdere den juridiske kvaliteten på arbeidet som gjøres ved NIM.

¹ Stortinget, 2016. Årsmelding 2015. Dokument 18 (2015-2016). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=65188>.

² Stortinget, 2020. Mandat for evalueringen av NIM. [evaluering-av-norges-institusjon-for-menneskerettigheter---mandat.pdf \(stortinget.no\)](#).

1.3 Metode

Denne evalueringen er gjennomført ved bruk av kvalitative samfunnsvitenskapelige metoder, i all hovedsak dokumentgjennomganger og intervjuer.

Dokumenter vi har gjennomgått inkluderer:

- ▶ Lov og forarbeider som lå til grunn for etableringen av NIM
- ▶ En rekke styrende dokumenter fra NIM, inkludert strategier, rutiner, retningslinjer, rolle- og ansvarsfordelinger mv.
- ▶ Dokumenter knyttet til oppnevning av styre og direktør fra Stortinget
- ▶ Årsmeldinger fra NIM og dokumentasjon på behandlingen i Stortinget
- ▶ Temarapporter, artikler, høringsuttalelser mv. utarbeidet av NIM
- ▶ Styrereferat og styresaker for NIMs styre

Dokumentene har blitt benyttet både som bakgrunnsinformasjon og grunnlagsinformasjon for vurderinger, samt som en del av datagrunnlaget i rapporten. Dokumentene har også blitt brukt som utgangspunkt for spørsmål i enkelte intervjuer.

Vi har i forbindelse med evalueringen gjennomført 47 intervjuer. Intervjuene har i hovedsak vært individuelle intervjuer, men vi har også gjennomført tre gruppeintervjuer. Respondentene i intervjuene er fra:

- ▶ NIM, inkl. representanter fra NIMs styre
- ▶ Stortinget og Sametinget
- ▶ Departementer/regjeringsapparatet
- ▶ Tilgrensende ombud (Sivilombudsmann, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Datatilsynet)
- ▶ NGO-er/sivilsamfunnet
- ▶ Universiteter og andre forskningsmiljø
- ▶ Internasjonalt nettverk

En fullstendig oversikt over intervjuene ligger ved rapporten som vedlegg 1.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det vil si at vi har utarbeidet overordnede intervjuguiden på forhånd, som i hovedsak inneholder overordnede spørsmål og temaer vi er interessert i å dekke gjennom intervjuene. Hvilke temaer som drøftes mest i det enkelte intervju avhenger i stor grad av informantens erfaringer, men spørsmålene i intervjuguiden er veiledende i samtalen, og alle relevante temaer berøres.

Evalueringen er gjennomført ved bruk av kvalitativ metode i all hovedsak. Det vil si at dokumentgjennomganger og kvalitative intervjuer vurderes sammen og presenteres og vurderes opp mot problemstillingene i evalueringen. Informasjonen fra enkeltintervjuer er aggregert opp på et mer overordnet nivå. Betegnelser som «enkelte», «noen», «flere» og «de fleste» benyttes for å gi et inntrykk av tyngden funn eller innspill i utvalget. Siden intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer, hvor det ikke er slik at alle respondenter nødvendigvis har svart på de samme spørsmålene, vil det ikke gi et riktig bilde å angi antall eller andeler som har uttrykt spesielle oppfattelser. Av personvern hensyn er som hovedregel heller ikke enkeltpersoner som har blitt intervjuet identifisert i rapporten.

1.4 Leseveiledning

Hoveddelene av denne evalueringsrapporten er strukturert med utgangspunkt i de fire overordnede problemstillingene fra mandatet til evalueringen.

Innledningsvis i rapporten beskriver vi vårt organisasjonsfaglige rammeverk for evalueringen i kapittel 2, før kapittel 3 kort beskriver bakgrunnen for opprettelsen av NIM.

Kapittel 4 omhandler spørsmålet om hvordan arbeidet ved NIM gjennomføres i dag (hovedproblemstilling 1). Vekten ligger på styringen av virksomheten, prioritering av hovedoppgaver og aktiviteter innenfor de ulike hovedoppgavene som fremgår i NIM-loven, og innenfor ulike menneskerettighetsområder, samt effektiviteten i arbeidet innenfor gitte rammer.

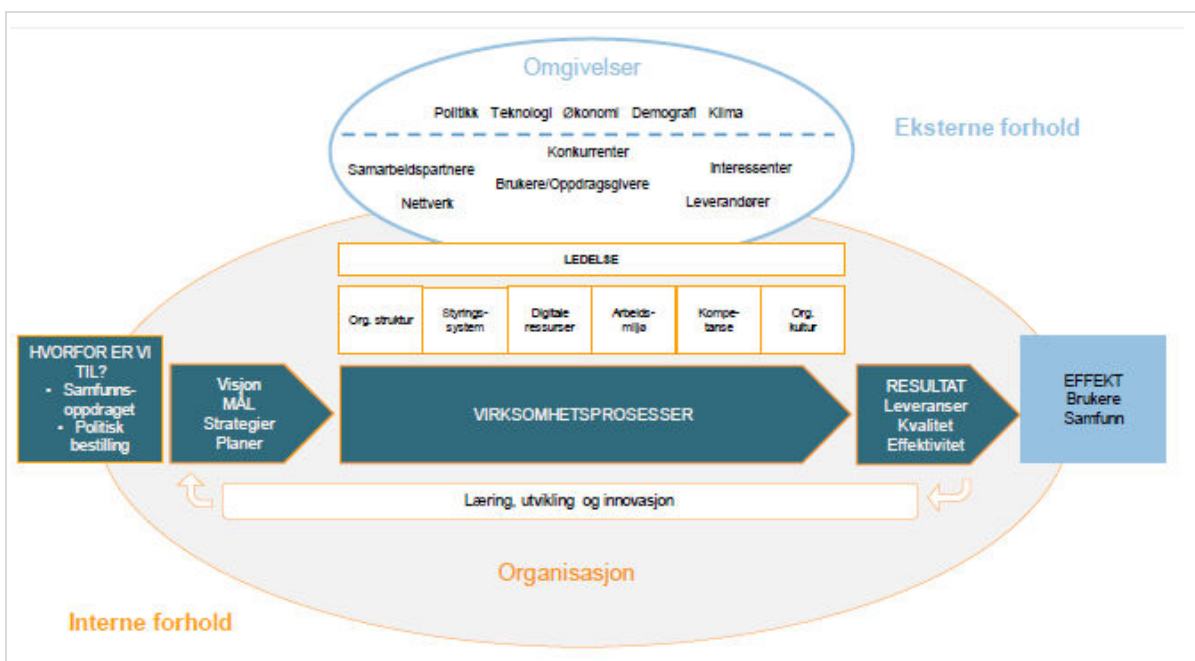
Kapittel 5 omhandler den interne organiseringen av NIM (hovedproblemstilling 2) med vekt på fordeling av ansvar og oppgaver, ikke minst mellom styret og direktør. Kapitlet vurderer også kompetansesammensetningen i NIM, og grenseflatene mot tilgrensende ombud. Innlemmelsen av Gáldu inngår også som en del av dette kapitlet.

Kapittel 6 beskriver og vurderer behov for endringer i lov og rammeverk som styrer NIM, før kapittel 7 berører tema om NIMs uavhengighet.

Kapittel 8 inneholder en samlet oppsummering med vekt å svare ut de fire hovedproblemstillingene i evalueringen. Kapitlet kan leses for seg som et sammendrag av rapporten.

2 Organisasjonsfaglig rammeverk og problemstillinger

Vår organisasjonsfaglige tilnærming legger til grunn en helhetlig vurdering av hvordan NIM som organisasjon fungerer opp mot samfunnsoppdraget. Den organisasjonsfaglige tilnærmingen kan illustreres ved hjelp av følgende modell:



Figur 2-1 Modell av en organisasjon – eksterne og interne forhold. Kilde: Agenda Kaupang

Overordnet illustrerer modellen at NIMs resultater og effekter på samfunnet påvirkes av både eksterne forhold og interne forhold i institusjonen. NIMs rolle som overvåker av arbeidet som gjøres på menneskerettighetsområdet i Norge, og rapportør på dette, medfører at arbeid og aktiviteter i institusjonen vil bli direkte påvirket av omgivelsene.

Offentlige virksomheters samfunnsoppdrag og rammevilkår er politisk styrt, og således som regel med et mer eller mindre tydelig avgrenset mandat mot andre aktører og virksomheter. Når det gjelder NIM, er formålet med etableringen av institusjonen regulert i særlov av 22. mai 2015, og av instruks gitt av Stortinget. Ellers skal NIM utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og selv bestemme hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Nivået på bevilgninger som NIM mottar er en viktig økonomisk rammebetingelse for virksomheten, og er en faktor som påvirker nødvendigheten av at det gjøres prioriteringer av aktivitet og oppgaver innenfor mandatet NIM er gitt.

Organisasjonsmodellen i Figur 2-1 viser videre at offentlige virksomheter, som NIM, opererer i et komplekst samspill med andre aktører. Samspillet med slike eksterne aktører har utviklet seg over tid. Mens den enkelte virksomhet tidligere gjerne var en veldefinert «boks», med et klart skille mellom egen virksomhet og eksterne aktører, kan skillet i dag mellom egen virksomhet, brukere, samarbeidspartnere og andre interessenter være mer flytende. NIMs mandat og hovedoppgaver tilsier at NIM har behov for, og har i praksis, utstrakt kontakt med ulike aktører i samfunnet, som blant annet offentlige myndigheter og organer, ulike typer organisasjoner som arbeider med menneskerettigheter, universitet og høyskoler, og internasjonale samarbeidspartnere.

En del av denne evalueringen ser nettopp på hvordan dette samarbeidet fungerer, og om grenseoppganger og rolleavklaringer er tydelige mellom NIM og andre aktører med tilgrensende eller delvis overlappende mandat.

Basert på samfunnsoppdraget, resultater, effekter og egen læring og utvikling, utarbeider mange offentlige virksomheter egne mål, strategier og planer for å konkretisere hva dette betyr for videreutvikling av virksomheten. Når det gjelder NIM, styres virksomheten overordnet av NIM-loven, og i den fremgår det at styret skal vedta en overordnet strategi for virksomheten, og godkjenne den nasjonale institusjonens virksomhetsplan.

Virksomhetsprosesser dreier seg om kjerneprosessene knyttet til primærvirksomheten og støtteprosessene knyttet til interne støtte- og servicefunksjoner. For NIM handler dette om hvordan institusjonen løser oppgaver gitt i mandatet knyttet til å overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, være rådgiver, informere og fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetsfeltet samt legge til rette for samarbeid med andre aktører og delta i internasjonalt samarbeid.

Modellen viser videre at ledelse handler om å oppnå resultater gjennom påvirkning av andre og andres arbeid. Ledelsen i NIM har følgende virkemidler til rådighet for å optimalisere virksomhetsprosessene:

- ▶ Organisasjonsstruktur – som er et bilde på hva som er ønsket atferd i institusjonen, gjennom en bestemt fordeling av oppgaver og myndighet. Basert på oppdragsbeskrivelsen vurderer vi dette som et helt sentralt tema i evalueringen. Dette omfatter blant annet roller og ansvar knyttet til forholdet mellom direktør og styre, det rådgivende utvalgets funksjon, integreringen av Gáldu – og intern rolle- og ansvarsfordeling ved institusjonen, og vurderingen av NIMs uavhengighet som underlagt Stortinget.
- ▶ Styringssystemer – som omfatter systemer for oppfølging og rapportering av mål, økonomi og resultater (leveranser, kvalitet og effektivitet). Ifølge NIM-loven skal styret legge frem årlig melding til Stortinget, avgi årsregnskap og fremme forslag til budsjett for Stortingets representantskap. NIM har siden etablering jobbet med nettopp å utvikle systemer, rutiner, KPI-er mv. for å utvikle og bedre kontrollen i virksomheten. Dette beskriver vi mer utfyllende i kapittel 4.
- ▶ Digitale ressurser – som omfatter å ta i bruk ny teknologi for å legge til rette for effektive prosesser og god kvalitet i leveranser. I denne evalueringen er ikke dette et stort tema, men det berøres. Utviklingen av NIM som virksomhet, nevnt i forrige punkt, har også inkludert en utvidelse og prioritering av kommunikasjonsavdelingen.
- ▶ De menneskelige ressursene – som omfatter kompetanse, arbeidsmiljø og organisasjonskultur. For NIM er de ansattes kompetanse den kanskje viktigste ressursen, og vi beskriver og vurderer kompetansesammensetningen i virksomheten i kapittel 5. Kompetansen og utnyttelsen av denne henger også sammen med organiseringen av virksomheten i stort, ikke minst hvordan roller og ansvar er fordelt, og om styring og arbeidsformer legger til rette for god utnyttelse av kompetansen i virksomheten. Arbeidsmiljø og organisasjonskultur er ikke sentrale fokusområder i denne evalueringen. Men vi berører dette på et overordnet nivå.

Modellen skiller mellom resultater (leveranser, kvalitet og effektivitet) som virksomheten har kontroll over, og effekter på samfunn og brukere som virksomheten ofte kun i begrenset grad har kontroll over. I evalueringen har vi primært fokus på resultater og mål som NIM selv har kontroll over. Det vil si at vi avgrensner gjennomgangen mot for eksempel hvordan anbefalinger og råd oppfattes og følges opp eksternt. Dette berøres på et overordnet nivå gjennom intervjuer hvor vi spør informanter fra aktører NIM leverer til om deres oppfatning av arbeid og aktivitet fra NIM, men dette vurderes ikke i stor grad.

Til slutt viser modellen virksomhetens lærings-, utviklings- og innovasjonssløyfe, som påvirkes av både interne og eksterne resultater, effekter og utviklingstrekk. Hvordan NIM legger til rette for utvikling og læring basert på erfaringer vil være av betydning for effektivitet og utvikling av resultater over tid – og således grad av måloppnåelse.

Forholdene og faktorene vi har nevnt over, viser den komplekse virkeligheten som NIM opererer i. I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i denne modellen. Samtidig er det slik at når man skal evaluere en virksomhet innenfor disse rammene, og vurdere sentrale aspekter ved organisering, drift og aktivitet, må det etableres et sett kriterier som beskrivelser av praksis og funn kan vurderes opp mot. Kriteriene spiller dermed en normativ rolle i en evaluering, og for at de skal være relevante, må de knyttes til både rammene for og formålet med evalueringen. Denne evalueringen har vurdert NIM opp mot særlig fire kriterier:

- ▶ *Hensiktsmessighet*, det vil si om innretning og rammebetingelser for NIM synes å være formåls-tjenlige (herunder lov, instruks og økonomiske rammebetingelser).
- ▶ *Kostnadseffektivitet*, det vil si om NIM er organisert og drevet på en slik måte at resultater er i rimelig samsvar med ressursbruken.
- ▶ *Koherens (samspill)*, som handler om hvor godt NIMs mandat og oppgaver er avgrenset mot andre aktører, og hvordan rollefordelingen i grensesnittet mot andre aktører fungerer i praksis.
- ▶ *Måloppnåelse*, det vil si om NIM har levert på mandat og hovedoppgaver i tråd med intensjonen med opprettelsen.

2.1 Kort om vurdering av kvalitet

Når vi skal vurdere måloppnåelsen til NIM, slik dette fremgår i mandatet for evalueringen, er dette blant annet knyttet til kvalitetsbegrepet.

Kvalitet som begrep kan oppleves som ullent. Norsk Standard definerer kvalitet som «i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller behov eller forventning som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk». ³ Videre skiller en ofte på ulike former for kvalitet, gjerne kalt strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. De ulike formene for kvalitet kan knyttes opp mot ulike elementer i organisasjonsmodellen vist over. Der strukturkvalitet handler om rammebetingelser, ytre forutsetninger, ansattes kompetanse, antall ansatte mv., handler prosesskvalitet om virksomhetens mål, styring og ledelse og gjennomføring av aktiviteter gjennom kjerne- og støtteprosesser. Resultat-kvaliteten til en virksomhet handler om en oppnår de resultatene og effektene som en ønsker seg av virksomheten.

Vekten i denne evalueringen ligger således på struktur- og prosesskvalitet. Resultatkvalitet, hvilken effekt NIMs arbeid har på utviklingen innenfor menneskerettighetsfeltet i Norge, ligger utenfor denne evalueringen. Det vi gjennom vekten på struktur- og prosesskvalitet vil kunne si noe om, er hvorvidt forhold knyttet til disse kvalitetsaspektene ved NIM legger til rette for at NIM oppnår ønskede samfunns effekter på lengre sikt (resultatkvalitet).

³ Norsk standard. NS-EN ISO 9000.

3 Kort om bakgrunnen for opprettelsen av NIM og institusjonens formål og oppgaver

Bakgrunnen for opprettelsen av NIM er at FNs generalforsamling siden 1993 har anbefalt statene å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter i henhold til Paris-prinsippene for nasjonale institusjoner.⁴ Institusjonene er offentlig oppnevnte, uavhengige organer som har som hovedformål å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ble opprinnelig etablert ved Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo (UiO). Institusjonen fikk i 2006 såkalt A-status, men ble nedgradert til B-status i 2011. Samme år ble SMR-NI vurdert i en konsulentrapport⁵, som konkluderte med at tilknytningen til UiO hadde begrenset den nasjonale institusjonens mulighet til å ivareta rollen som overvåker og pådriver i menneskerettighetsspørsmål i samsvar med Paris-prinsippene. Rapporten pekte også på andre svakheter ved hjemmelsgrunnlag og rammebetingelser for institusjonen.

Dette var opptakten til at Stortinget vedtok å opprette NIM som en norsk statlig institusjon i 2015, gjennom en særlov 22. mai 2015, Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven), jf. Innst. 216 L (2014-2015).^{6,7} Ved opprettelsen ble det slått fast at institusjonen organisatorisk skulle være underlagt Stortinget, og at den forutsettes å oppfylle Paris-prinsippene. Den ordinære driften kom i gang i 2016. Gáldu – Kompetansesenteret for urfolksrettigheter ble innlemmet i NIM fra januar 2017.

I NIM-loven § 1 står det om institusjonenes formål:

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.⁸

Videre står det om oppgavene (§ 3):

Den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å:

- a) overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles,*
- b) rådgje Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene,*
- c) informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger,*

⁴ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

⁵ "Protecting and promoting human rights in Norway – Review of the Norwegian Center for Human Rights in its capacity as Norway's National Human Rights Institution" (Sveaass-rapporten). Mars 2011, innhentet av Utenriksdepartementet.

⁶ Også jf. Dok. nr. 16 (2014-2105) Rapport fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

⁷ Det opprinnelige vedtaket om etablering av den nye nasjonale institusjonen kom etter representantforslag fra stortingsrepresentant Olemic Thommesen, jf. Innst. 240 S (2013–2014), jf. Dokument 8:32 S (2013–2014).

⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, 2015. Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. LOV-2015-05-22-33.

- d) fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene,*
- e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene,*
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.*

Institusjonen behandler ikke enkeltsaker om krenkelser av menneskerettighetene, også jf. NIM-loven § 3.

Stortinget har med hjemmel i NIM-loven vedtatt en instruks⁹ om NIM, som blant annet angir ansvaret for styret og direktøren og sammensetningen av rådgivende utvalg.

NIM har i dag i overkant av 20 ansatte, fordelt på hovedkontoret i Oslo og kontor i Kautokeino. NIM er tilsluttet Den globale alliansen for nasjonale institusjoner for menneskerettigheter (GANHRI).

I juni 2017 ble NIM akkreditert med A-status, noe som blant annet innebærer at institusjon har møte- og talerett i en rekke FN-møter og prosesser på menneskerettsområdet.

⁹ Instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Vedtatt av Stortinget 30. april 2016 med hjemmel i lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 2.

4 NIM i dag – styring og oppgaveløsning

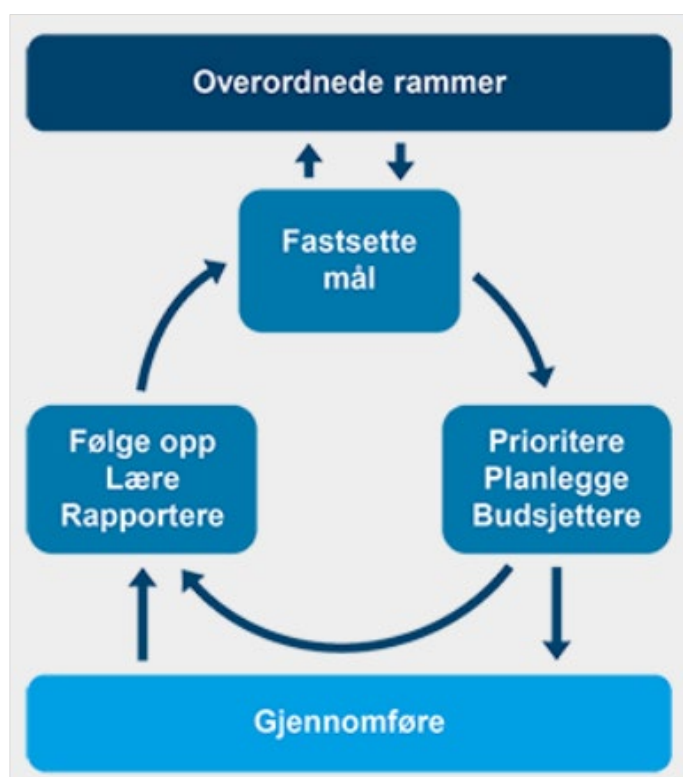
I dette kapittelet beskriver og vurderer vi sentrale elementer av problemstilling 1 fra mandatet for evalueringen. Spørsmålene er her hvordan arbeidet ved NIM i dag styres og i hvilken grad oppgaver løses og prioriteres på en hensiktsmessig måte sett opp mot NIMs overordnede formål.

Kapittelet starter med en overordnet gjennomgang av styringen av NIM med vekt på sentrale dokumenter og prosesser i virksomhetsstyringen. Deretter beskrives og vurderes prioriteringen NIM foretar i forbindelse med beslutninger om hvilke aktiviteter og oppgaver som skal jobbes med og løses. Videre følger en oppsummering og vurdering av NIMs hovedaktiviteter fordelt på de lovpålagte oppgavene institusjonen er gitt i loven, samt arbeidet fordelt på ulike aktivitetsformer og menneskerettighetsområder. Kapittelet vurderer også NIMs effektivitet med utgangspunkt i økonomiske rammer.

4.1 Strategi og styring

DFØ illustrerer gangen i god virksomhetsstyring i modellen under.

Figur 4-1 Illustrasjon av sentrale elementer i virksomhetsstyringen. Kilde: DFØ¹⁰



Virksomhetsstyring handler overordnet om å ha systemer som bidrar til å sikre måloppnåelse og effektiv ressursbruk. I praksis handler det om å fastsette mål, prioritere blant oppgaver, planlegge, gjennomføre, rapportere og følge opp aktiviteter i en syklus slik figuren over viser. Hensikten med god virksomhetsstyring i NIM er å sikre at en har kontroll på at institusjonen drives i samsvar med kravene i loven og formålet med opprettelsen, samt at det er etablert systemer som legger til rette for at en prioriterer på en hensiktsmessig måte mellom hovedoppgaver, og at en leverer aktiviteter og produkter på en effektiv måte.

Sett i lys av OU-modellen presentert i kapittel 2, som blant annet illustrerer at ledelsen ved en virksomhet har et særlig ansvar for at virksomhetsprosessene i en organisasjon er

velfungerende sett opp mot leveransene til organisasjonen, handler god virksomhetsstyring om summen av verktøy og rutiner ledelsen har til rådighet for å følge opp og kontrollere kjerne- og støtteprosesser i virksomheten. God virksomhetsstyring i praksis forutsetter også at rutiner og retningslinjer som inngår i virksomhetsstyringen er godt kjent i virksomheten for øvrig.

¹⁰ <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/virksomhetsstyring/hva-er-virksomhetsstyring>

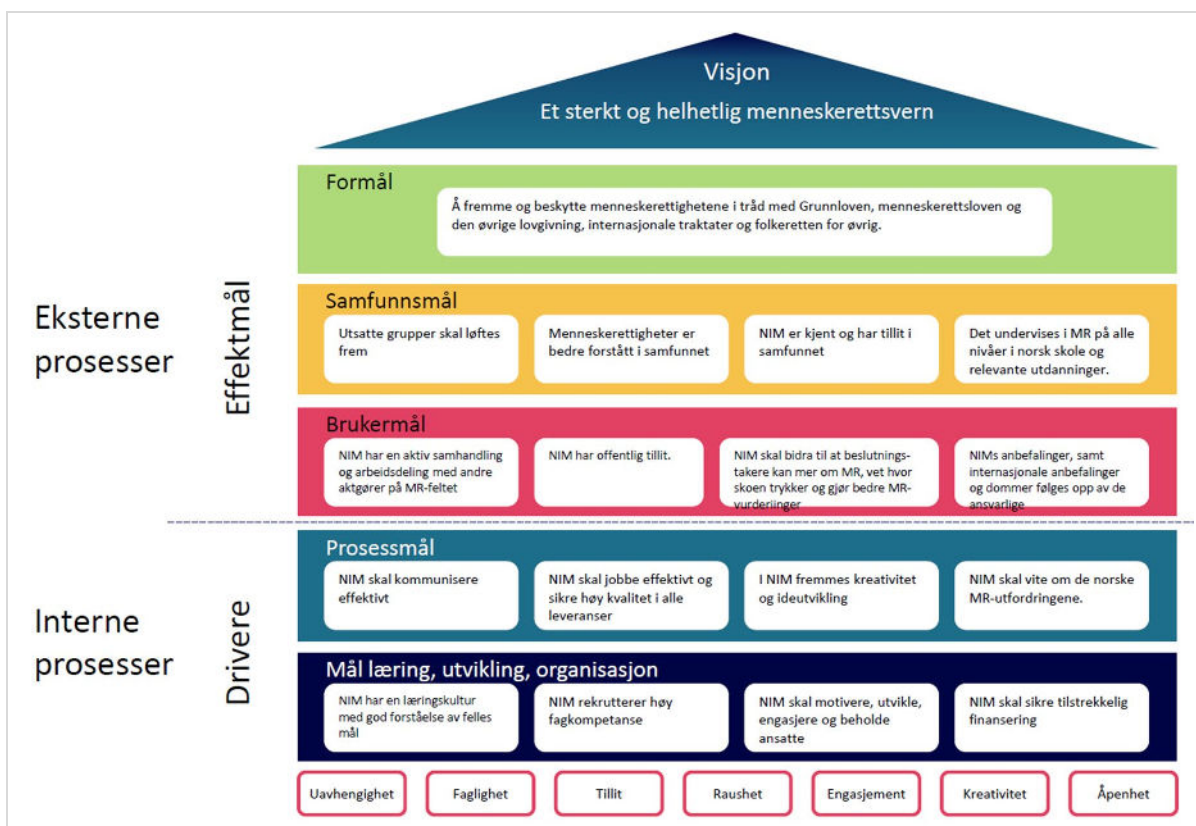
NIM har etablert en rekke systemer og dokumenter som en del av sin virksomhetsstyring. Utgangspunktet for NIMs virksomhetsstyring er kravene gitt i NIM-loven.¹¹ I loven fremgår NIMs formål (§ 1), hovedoppgavene til virksomheten (§ 3), samt hvem som utgjør NIMs ledelse, det vil si styret og direktøren (§ 4). I tillegg presiserer loven at NIM skal ha et rådgivende utvalg, oppnevnt av styret (§ 9).

Med utgangspunkt i disse kravene har NIM etablert et helhetlig system for styring av institusjonen. Virksomhetsstyringen er overordnet beskrevet i et eget dokument, «Virksomhetsstyring i NIM – toppdokument»¹². I dette dokumentet beskrives organiseringen av NIM, ledelsesprinsipper og ansvarsfordeling mellom lederfunksjoner, sentrale møtefora, strategier og planer, mål og rapporteringsstruktur, samt beskrivelse av risikostyring og internkontroll. Videre lister dokumentet også opp styringsdokumentene for virksomheten. Toppdokumentet er fra 2020. Gjennomgangen av oversendte dokumenter viser at arbeidet med å etablere en helhetlig virksomhetsstyring har vært en prosess som NIM har jobbet med å utvikle siden etableringen i 2015.

Under utdyper vi noe rundt sentrale deler av virksomhetsstyringen.

NIM har en målstruktur, illustrert i Figur 4-2 under, med definerte mål for interne og eksterne prosesser. Videre har NIM også etablert en rekke måltall (KPI-er) som skal gi en indikator på måloppnåelse i virksomheten.

Figur 4-2 NIMs sentrale måldokument. Målstruktur – Mål og suksessfaktorer. Kilde: NIM



¹¹ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven). LOV-2015-05-22-33. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-05-22-33>.

¹² NIM, 2020. Virksomhetsstyring i NIM – Toppdokument.

Målene til NIM er operasjonalisert og tydeliggjort gjennom flere strategidokumenter. NIM har etablert en overordnet virksomhetsstrategi, samt delstrategier for noen utvalgte områder: kommunikasjonsstrategi, forskningsstrategi, urfolksstrategi, internasjonal strategi og strategi for menneskerettigheter og næringsliv.

I NIMs overordnede strategi definerer institusjonen, med utgangspunkt i hovedoppgavene som er gitt av NIM-loven, fire funksjoner med følgende strategiske mål de skal ivareta:

- ▶ Strategisk mål for Rådgiverfunksjon: Bidra til at offentlige myndigheter gjør best mulig menneskerettslige vurderinger og hindrer menneskerettighetsbrudd.
- ▶ Strategisk mål for Vaktbikkje: Forebygge og hindre menneskerettighetsbrudd. Ta standpunkt og reagere tydelig på menneskerettighetsbrudd når dette anses hensiktsmessig, både i offentligheten og direkte til myndighetene via brev, møter eller liknende.
- ▶ Strategisk mål for Brobygger: Bidra til informasjonsflyt og samarbeid på menneskerettighetsfeltet, både i sivilsamfunnet og mellom sivilsamfunnet og myndighetene.
- ▶ Strategisk mål for Formidler: Bidra til økt bevissthet og kunnskap om menneskerettslige spørsmål i Norge, og være en foretrukket kilde for medier i saker om menneskerettigheter.

Hver av funksjonene operasjonaliseres videre i strategien gjennom strategiske mål, delmål, definert målgruppe og tiltak.

Det beskrives i strategien at de definerte funksjonene skal:

*«... bidra til bedre rolleforståelse og felles bevissthet om hvilke virkemidler som tas i bruk når og hvorfor, herunder er det viktig å være bevisst at funksjonene kan være delvis motsetningsfylte. NIMs rådgivningsfunksjon er sentral for å bidra til endringer, og skal være NIMs primære tilnærming når det avdekkes menneskerettslige utfordringer. NIM kan ikke utføre noen av funksjonene i et vakuum, men må sikre at aktiviteter foregår i samråd med relevante målgrupper. Det betyr at ansatte hos NIM skal ha utstrakt kontakt med offentlige myndigheter, sivilsamfunn og andre relevante aktører».*¹³

Eierskapet og ansvaret for overordnet strategi og delstrategier er fordelt mellom lederfunksjoner i virksomheten. Det er delt mellom fagansvar og personalansvar i virksomheten. Overordnet fagansvar for definerte rettighetsområder er fordelt mellom direktør, assisterende direktør og to fagdirektører. I tillegg har ansatte sine definerte ansvarsområder de skal følge opp. Personalansvaret er delegert fra direktør til kontorsjef for alle ansatte unntatt ledergruppen, som direktør har personalansvaret for, og kommunikasjonsavdelingen, som kommunikasjonssjefen har personalansvaret for.

NIM har en årlig virksomhetsplan som vedtas av styret i forkant av et nytt kalenderår i samsvar med NIM-lovens § 6. I intervjuer blir det beskrevet at virksomhetsplanen utarbeides gjennom en prosess med de ansatte hvor blant annet de hovedområdene som NIM skal prioritere faglig i det kommende året utvikles.

I virksomhetsplanen for 2020 fremgår det at NIM jobber langs to pilarer: organisasjonsutvikling av egen organisasjon og arbeid med faglig innhold, altså menneskerettighetsområdet. Organisasjonsutviklingsarbeidet har dermed en tydelig rolle i organisasjonen.

Videre deler virksomhetsplanen det faglige arbeidet overordnet inn i det som kan kalles «planlagt arbeid» og mer reaktivt eller responsivt arbeid. Det planlagte arbeidet omfatter satsingsområder NIM har prioritert for det kommende året (i prosess med ansatte og rådgivende utvalg), og videreføring av tidligere arbeid og oppfølging av anbefalinger. Samtidig fremgår det også av virksomhetsplanen at en betydelig andel av arbeidet til NIM skal være reaktivt, altså at det skal være kapasitet til å

¹³ NIM, udatert. NIMs strategi 2018–2022.

respondere på aktuelle statlige tiltak som reiser menneskerettsspørsmål som lovgivningsprosesser, handlingsplaner, herunder ulike innspillmøter, bidrag til statens internasjonale rapporteringer til Europarådet og FN, samt utøvelse av rådgivningsfunksjonen vis-a-vis Stortinget, departementene og Sametinget. I tillegg vil den reaktive kapasiteten benyttes til mediehenvendelser og ulik foredragsvirksomhet, samt deltakelse på andre arrangementer. Virksomhetsplanen anslår at omtrent 60 prosent av kapasiteten til NIM benyttes til reaktivt arbeid.¹⁴ Det blir imidlertid påpekt i intervjuer at denne fordelingen er omtrentlig og kan variere en hel del, både på tvers av rådgivere og over tid.

I tillegg til årlig virksomhetsplan har NIM også etablert en rekke rutiner og retningslinjer for sentrale arbeidsområder som benyttes på tvers i virksomheten, for eksempel «Metode for prioritering av saker», «Rutiner for høringsuttalelser» og «NIMs veilednings- og informasjonsarbeid overfor enkeltpersoner og i enkeltsaker», «Administrativ håndbok» og «Håndbok i kommunikasjonsarbeid». Alle disse er tilgjengelige på NIMs intranett.

I intervjuer blir det beskrevet at det har vært jobbet betydelig med etableringen av en struktur for virksomhetsstyring, og at strukturene som nå er etablert, og også styrket gjennom en omorganisering i 2020, oppleves som hensiktsmessige. Samtidig blir det påpekt at det vil være behov for noe mer tid for den nye organiseringen til å sette seg i virksomheten. Endringen som har vært gjort oppleves som nevnt som en forbedring, men også som en betydelig endring, og det vises til at det fortsatt kan være behov for tilpasninger og tydeliggjøring også i tiden som kommer.

Rapportering er en sentral del av virksomhetsstyringen. NIM rapporterer i hovedsak på følgende måter:

Det rapporteres jevnlig til styret på mål- og risikostyring, HMS og økonomi, i tillegg til blant annet aktivitetsoversikter, høringsoversikter og status for virksomhetsplan (se mer om ansvarsfordeling, retningslinjer mv. mellom styret og NIM i kap. 5.4). Rapporteringen til styret oppleves som ryddig og hensiktsmessig både fra styret og NIM.

NIM rapporterer også årlig til Stortinget i årsmeldingen, i samsvar med NIM-lovens § 11. Årsmeldingen har en funksjon som årlig rapportering på menneskerettighetsområdet i Norge, og er en viktig del av NIMs hovedoppgaver som går på å overvåke, rapportere og rådgi om menneskerettighetens stilling i Norge. Men årsmeldingen oppsummerer også NIMs aktiviteter gjennom året og rapporterer på regnskap. Vi omtaler årsmeldingens funksjon og behandlingen av den mer utfyllende i kap. 4.3.

4.1.1 Vår vurdering

NIM er en ung organisasjon, etablert i 2015. Vi mener det fremstår tydelig at NIM har jobbet bevisst og over tid med å etablere en hensiktsmessig og tilpasset virksomhetsstyring med tilhørende strukturer, strategier, planer, rolleavklaringer, og rapporteringslinjer. God styring og kontroll med virksomheten er viktig for en institusjon som NIM med bredt mandat, krav om uavhengighet og ønske om å beholde A-status.

NIMs virksomhetsstyring med målhierarki, strategier, rolle- og ansvarsfordeling og virksomhetsplan fremstår som helhetlig, oversiktlig, gjennomførbart og godt kjent blant sentrale aktører i organisasjonen. Den fremstår også som i samsvar med god praksis for virksomhetsstyring.

Strategien til NIM synliggjør også at organisasjonen er ung gjennom at den legger opp til at det parallelt skal jobbes med utvikling av organisasjonen og hovedoppgavene. Virksomheten har utviklet seg gradvis som organisasjon, og i 2020 ble det gjennomført en omorganisering med vekt på tydeliggjøring av oppgaver, og ansvarliggjøring. Denne mener vi fremstår som hensiktsmessig og oppleves som det samme av de ansatte.

¹⁴ NIM, 2019. *Virksomhetsplan 2020*.

Et viktig grep, slik vi vurderer det, er utvidelsen av ledergruppen, og tydeliggjøringen av fordelingen av roller og ansvar internt i ledergruppen. Kontorsjefen og dennes rolle bidrar til at resten av ledelsen får frigjort tid til både mer ledelse og mer faglig arbeid. En utvidelse av ledergruppen fremstår hensiktsmessig med tanke på strategisk styring. Når det gjelder representasjon i ledergruppen, kommer vi tilbake til senere i rapporten at det er kritiske innspill til at Kautokeinokontoret ikke er representert i ledergruppen, og konsekvensene dette kan få.

Det er viktig å understreke at NIM er en liten virksomhet. Systemene for virksomhetsstyring må ikke bli for omfattende, men holdes på et hensiktsmessig nivå sett opp mot størrelsen. Ledelsen må også legge til rette for at systemene faktisk blir reelle styringsverktøy som brukes og er godt kjent. Det er også slik at NIM selv fordeler volumet av arbeid innenfor to områder, planlagt arbeid og reaktivt arbeid. Ledelsen må sikre at styring og kontroll holdes på et nivå som fortsatt gir tilstrekkelig fleksibilitet i organisasjonen til å kunne jobbe godt innenfor begge disse områdene. Det å tydeliggjøre at det settes av betydelig kapasitet i virksomheten til reaktivt arbeid fremstår som hensiktsmessig sett opp mot formålet til NIM om å overvåke (og agere basert på slik overvåkning) og rådgivning, to sentrale funksjoner som krever nettopp fleksibilitet. Men samtidig ligger det slik vi ser det også en risiko i at en så stor andel som 60 prosent er forventet brukt på dette arbeidet. Risikoen ligger i at det kan være krevende for rådgivere å prioritere tilstrekkelig tid til planlagt og mer langsiktig arbeid innenfor 40 prosent av arbeidstiden. Dette kan medføre at NIM på sikt forskyver aktiviteten over på områder det er stor oppmerksomhet rundt, og at områder som får mindre oppmerksomhet i samfunnet for øvrig kan bli nedprioritert også hos NIM. Vi mener NIM fremstår som bevisste på utfordringene som ligger i denne balansegangen, og mener det er hensiktsmessig å tallfeste fordelingen som en forventningsstyring.

Endelig vil vi også påpeke at er for tidlig å gjøre en reell vurdering av hvordan totaliteten i virksomhetsstyringen til NIM fungerer over tid. Det vi kan vurdere er at dagens strukturer fremstår som robuste, og ser ut til å legge til rette for god styring og kontroll med utviklingen av virksomheten.

4.2 Prioriteringer

NIM har et meget bredt mandat gitt gjennom formål og oppgaver i NIM-loven. Loven beskriver oppgavene, men har ikke eksplisitt prioritert mellom oppgavene. Formålet til NIM gir samtidig en overordnet prioritering gjennom at det fastslås at hovedoppgaven til NIM er:

*«...å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig».*¹⁵

Arbeidsgruppen som utarbeidet forslag til lov og instruks for NIM skrev også i sin rapport at:

*«Skal institusjonen være fri og uavhengig, må det være opp til institusjonen selv å prioritere sine arbeidsoppgaver innenfor mandatet.»*¹⁶

Arbeidsgruppen innstilte på at uavhengigheten til NIM skulle lovfestes, og i innstillingen om NIM-loven står det også at «[i]nstitusjonens selvstendige stilling innebærer stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan de ulike arbeidsoppgavene skal prioriteres».¹⁷ Uavhengigheten fremgår av andre ledd i NIM-lovens § 2:

¹⁵ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-05-22-33> § 1.

¹⁶ Dokument 16 (2014–2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

¹⁷ Innst. 216 L (2014–2015). Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

«For øvrig utfører den nasjonale institusjonen sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.»¹⁸

NIM er en forholdsvis liten organisasjon med begrensede ressurser, og det er bred enighet blant dem vi har intervjuet, både internt i NIM og eksternt, om at budsjettet medfører at det er nødvendig å gjøre prioriteringer innenfor mandatet. Det oppfattes fra alle vi har intervjuet, og som kjenner omfanget av mandatet til NIM, som umulig å levere fullt ut innenfor alle oppgavene.

NIM fordeler, som nevnt over, arbeidet mellom planlagt og reaktivt arbeid. Som en konsekvens av behovet for prioriteringer har NIM gjennom virksomhetsstrategien etablert kriterier for prioritering mellom saker, både planlagt arbeid og mer reaktivt arbeid. Følgende fremgår av strategien:

«NIM prioriterer saker og valg av større prosjekter på bakgrunn av:

- *Situasjonens alvorlighetsgrad*
- *Kompetanse*
- *Representativitet*
- *Kapasitet eller i hvilken grad saker ivaretas av andre, for eksempel Sivilombudsmannen eller Likestillings- og diskrimineringsombudet.*

NIMs arbeid vil nødvendigvis måtte være reaktivt – basert på aktuelle saker, nye lovforslag, og hva som opptar samfunnsdebatten etc. Det vil med andre ord ofte være slik at NIM ikke selv setter dagsorden. Også her må det gjøres prioriteringer. Det samme gjelder ved henvendelser om foredrag, debatter og kurs. Slike prioriteringer foretas ut fra en vurdering av hvorvidt det er områder NIM har kompetanse på, om det er fora/målgrupper som er viktige for NIM, hvor mange personer som nås og kapasitetshensyn.»¹⁹

Denne prioriteringen foretas fortløpende i virksomheten, basert på systematisk overvåkningsarbeid. NIM har en etablert metodikk og systemer for å sikre overvåkning, som vi kommer tilbake til i kap. 4.3. For å begrunne hvilke saker NIM velger å gå mer i dybden på, er det utarbeidet en egen rutine for prioritering av saker i NIM. Rutinen beskriver metoden for prioritering av saker, både med en utdypning av kriteriene for prioritering av saker, og fremgangsmåten for overvåkning og kartlegging av potensielle saker som skal følges opp fortløpende.²⁰ Ifølge rutinen vektlegges særlig følgende momenter i vurderingen av om en sak eller et felt bør prioriteres av NIM:

- a) *Menneskerettslig relevans – faller saken eksplisitt eller implisitt innenfor menneskerettighetene? Saker som bare delvis eller implisitt (eller ikke) faller innenfor en menneskerettslig regel, bør normalt ikke prioriteres.*
- b) *Alvorlighetsgrad – herunder ofrenes sårbarhet, omstendighetene rundt og årsakene til situasjonen.*
- c) *Omfang – antallet personer som rammes.*
- d) *Representativitet av saker – ingen menneskerettslige utfordringer for individer og grupper bør (over tid) utelukkes gitt NIMs systemiske mandat.*
- e) *Overlapp med andre aktører – hvorvidt det er andre aktører som jobber med saken og ivaretar rettighetsutfordringen på en god måte, og om NIMs engasjement i så fall ville tilføre merverdi.*
- f) *Oppfatning av NIM utad – vil saken kunne fremmes og formidles på en måte som sikrer NIMs uavhengighet, legitimitet og integritet?*
- g) *Praktiske hensyn – tilgjengelige ressurser, ekspertise, mv.*

¹⁸ *Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven).*
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-05-22-33>. § 2.

¹⁹ *NIM, 2018. NIMs strategi 2018–2022.*

²⁰ *NIM, udatert. Metode for prioritering av saker.*

Når det gjelder prioritering av planlagt arbeid, skjer det i stor grad i forbindelse med arbeidet med virksomhetsplanen for NIM kommende år. Dette arbeidet beskrives som omfattende, og det er drøftingsmøter internt i virksomheten, med bred involvering av ansatte hvor man jobber frem forslag til overordnede prioriteringer for NIM kommende år. Det er ledelsen som med utgangspunkt i prosessen med medarbeiderne beslutter prioriteringene, og disse inngår i virksomhetsplanen som oversendes styret for godkjenning. Rådgivende utvalg blir også involvert i dette prioriteringsarbeidet gjennom at de får kommentere og komme med innspill til prioriteringene. Det gis tilbakemeldinger i intervjuer fra flere hold at denne prosessen oppleves som åpen og involverende både internt i NIM og med rådgivende utvalg.

Et sentralt kriterium for prioritering av saker er kompetansen i NIM. NIM er en relativt liten organisasjon med omtrent 20 ansatte. Det vil si at de nødvendigvis blir sårbare for enkeltpersoners kompetanse. Det blir også påpekt fra flere vi har snakket med blant annet representanter som sitter i rådgivende utvalg, at dette oppleves som en sårbarhet i virksomheten. Det formidles fra intervjuer i NIM en erkjennelse av at få ansatte totalt sett skal dekke brede kompetansefelt innenfor menneskerettighetsområdet, og at institusjonen derfor har tydeliggjort faglig ansvar på flere nivå i organisasjonen for å redusere denne sårbarheten. Mer spesifikt er det faglige områdeansvaret for de menneskerettighetsområdene NIM jobber innenfor organisert med en overordnet faglig ansvarlig i ledelsen og en faglig områdeansvarlig på ansattnivå, samt ressurspersoner innenfor hvert område.²¹

I NIM foregår det dermed prioritering av oppgaver og aktiviteter både når det gjelder aktivitetsform (planlagt versus reaktivt arbeid, samt type aktivitet), og når det gjelder faglig innhold eller rettighetsområde. Når det gjelder det siste fremheves det i intervjuer at saker og problematikk knyttet til ytringsfrihet prioriteres meget høyt. Det oppleves som dette er et kjerneområde som er en forutsetning for realiseringen av andre menneskerettigheter. Det er heller ingen ombud i Norge som har et særlig ansvar for ytringsfriheten. NIM er tydelige på at dette er en kjerneoppgave for dem å ivareta. Et annet prioritert område, som trekkes frem fra NIM, og som ble fremhevet ved etableringen av NIM, er urfolk og minoriteter.

Til tross for at det er etablert systemer og retningslinjer for prioritering blir det påpekt i flere intervjuer at det kan være krevende å vurdere de ulike hensynene og sakene opp mot hverandre i praksis. Langt flere områder oppfattes som relevante og hensiktsmessige å jobbe med enn det virksomheten har mulighet til å gjøre.

Som vi har nevnt innledningsvis i dette delkapittelet fremstår det nokså entydig gjennom våre intervjuer en forståelse for at NIM må gjøre prioriteringer innenfor sitt mandat. Flere vi har intervjuet, både fra departement og sivilsamfunnet, understreker viktigheten av at NIM som en uavhengig institusjon må få stå fritt til å gjøre sine avveininger og vurderinger knyttet til hvilke saker de skal følge opp. Personer vi har snakket med utenfor NIM fremstår også i hovedsak med forståelse for de prioriteringene som gjøres. For eksempel blir det påpekt fra flere i rådgivende utvalg at selv om de kan være uenige i NIMs valg, forstår de at det må prioriteres, og de opplever prosessen rundt og argumentene som ligger til grunn for prioriteringene som transparente.

4.2.1 Vår vurdering

Evalueringen viser at NIM, og også andre aktører utover NIM, oppfatter mandatet til NIM som meget bredt. Det er umulig å jobbe like mye innenfor alle hovedområdene gitt virksomheten gjennom NIM-loven. Prioriteringer fremstår derfor som nødvendig, og NIM-loven (§ 2) gir NIM stor grad av frihet til å organisere og innrette arbeidet slik de mener det er mest formålstjenlig.

Vi mener NIMs strategi med stor grad av åpenhet rundt prioriteringene fremstår som god og nødvendig for virksomhetens legitimitet. Representanter vi har snakket med som sitter i rådgivende utvalg opplever også at NIM er åpne om prioriteringene, lydhøre for deres innspill til områder eller konkrete oppgaver de bør følge opp, og velbegrunnede i all hovedsak når de ikke nødvendigvis følger opp alle innspill.

²¹ NIM, 2020. NIMs områdefordeling pr. mai 2020.

Kompetanse på området er ett av flere sentrale prioriteringskriterier for NIM. På den ene siden fremstår dette som et nødvendig kriterium for en institusjon som NIM som skal være faglig tung. Samtidig ligger det en iboende sårbarhet i dette, og en risiko for at det er områder som NIM ikke alltid dekker godt nok på grunn av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet. Vi mener NIM har innført hensiktsmessige risikoreduserende tiltak på dette området, med tydeliggjøring av fagansvar på flere nivåer. Vi mener videre, basert på våre gjennomganger av aktiviteten i NIM (se kap. 4.3) at de lykkes i å ha en god bredde i aktiviteter innenfor sine rettighetsområder.

NIM-loven angir hvilke hovedoppgaver NIM har, og skal jobbe med, men omfanget og prioriteringen mellom oppgavene er ikke fastsatt i loven. Samtidig fremstår det som det er et visst hierarki mellom disse oppgavene i praksis. I neste kapittel utdypes vi hvilke aktiviteter som gjennomføres innenfor de ulike hovedområdene, og selv om det ikke har blitt uttrykt fra noen vi har snakket med at enkelte av hovedoppgavene prioriteres eksplisitt foran andre, mener vi gjennomgangen viser arbeidet NIM gjør knyttet til overvåkning, rådgivning, og rapportering er områdene som prioriteres i aller størst grad. Gitt NIMs overordnede formål, som er gitt i NIM-lovens § 1 om at NIM «... har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig», fremstår dette som en hensiktsmessig prioritering. De nevnte oppgavene knyttet til overvåkning, rådgivning og rapportering er selve kjerneoppgaven for NIM.

Vi vil samtidig også påpeke, relatert til vurderingen i kap. 4.1.1, at det kan ligge en risiko i måten det prioriteres på, der reaktivt arbeid prioriteres høyt, for at menneskerettighetsområder som ikke får offentlig oppmerksomhet, nedprioriteres. Vi har ikke grunnlag for å vurdere at dette har skjedd, tvert imot kommer vi tilbake i neste kapittel til eksempel på at NIM har satt søkelys på nettopp slike områder. Dette mener vi synliggjør bevissthet på området fra NIM, men vi vil fremdeles påpeke at dette er en risiko som ligger i den høye prioriteringen av reaktivt arbeid.

4.3 NIMs hovedoppgaver og aktiviteter

NIM-loven gir seks hovedoppgaver for NIMs arbeid (§ 3 a-f)), og NIMs praksis gjenspeiler disse hovedområdene. NIMs årsmeldinger og strategi deler institusjonens arbeid inn i fire hovedområder, mot NIM-lovens seks, men områdene dekker totalt sett det samme. NIM selv snakker om «vaktbikkje», rådgiver, formidler og brobygger som de sentrale funksjonene de skal ivareta.

Oppgavene i NIM-lovens § 3 bokstav a)-f) tydeliggjør hvilke oppgaver NIM skal jobbe med for å oppfylle hovedformålet til institusjonen. I dette kapitlet beskriver vi hovedaktivitetene til NIM innenfor hver av de seks oppgaveområdene.²²

Overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles

I innstillingen om NIM-loven beskrives NIMs rolle som overvåker og rapportør på menneskerettighetenes situasjon i Norge som helt sentral for å ivareta Paris-prinsippene. «NIM bør identifisere utfordringer og komme med forslag om hvordan menneskerettighetene kan forbedres».²³ Videre står det i innstillingen at overvåkning først og fremst skjer gjennom høringsuttalelser, men at NIM også skal forberede og utarbeide egne rapporter, og endelig at NIM bør bidra i internasjonale overvåknings- og rapporteringsprosesser.

²² NIMs oppgaveområder er ikke fullt ut gjensidig utelukkende slik at det vil være oppgaver vi plasserer under et område som også delvis vil kunne svare ut andre deler av NIMs oppgavemandat.

²³ Innst. 216 L (2014–2015). Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

NIM gjennomfører en rekke aktiviteter for å ivareta det de selv omtaler som «vaktbikkje»-funksjonen i mandatet sitt. Overordnet vil vi påpeke at flere aktiviteter som vi i de neste delkapitlene vil beskrive under andre overskrifter, totalt sett inngår som en del av overvåkningsarbeidet og rapporteringsarbeidet som gjøres fra NIM. I dette underkapittelet beskriver vi kjerneaktivitetene på området.

NIM har en overvåknings- og rapporteringsenhet som har et overordnet ansvar i virksomheten for dette arbeidet og som har skriftlig definert ansvar og oppgaver i et administrativt notat. Det fremgår av det dokumentet at enheten blant annet har som oppgave «... å systematisk ivareta NIMs generelle overvåkningsmandat, samt å koordinere arbeidet med internasjonal rapportering».²⁴

Rutinene NIM har etablert for prioritering av saker, som gjøres blant annet med utgangspunkt i overvåkningsaktivitetene ved institusjonen, oppsummerer de sentrale aktivitetene i NIMs systematiske arbeid for å overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, og for å vurdere eventuelle oppfølgingstiltak.

Sammenfattet skjer dette på følgende måter:²⁵

1. Krav til fagoversikt for områdeansvarlige.

NIM har fordelt roller som områdeansvarlige, og de områdeansvarlige har ansvar for til enhver tid å holde seg oppdatert på sine områder. I tillegg skal disse spille inn kilder til rapporterings- og overvåkningsenheten.

2. Rapporterings- og overvåkningsenhetens overvåkningsarbeid.

Rapporterings- og overvåkningsenhetens systematiske overvåkningsarbeid gjennomgås i månedlige møter i ledelsen med gjennomgang av innsamlede kilder i henhold til definert metodikk. En lang rekke faste kilder som overvåkes listes i rutinen, og inkluderer blant annet nye lover eller lovendringer, NOU-er og andre relevante rapporter, domstolspraksis fra særlig Høyesterett, uttalelser og praksis fra statlige klageorganer, rapportering til internasjonale overvåkingsorganer, dommer fra EMD, medieoppslag, forskning mv.

3. Høringsoversikter.

Det utarbeides annenhver uke en høringsoversikt over høringsnotater fra det offentlige der det kan være aktuelt for NIM å skrive en høringsuttalelse.

4. Medieovervåkning (i hovedsak norske medier). Kommunikasjonsenheten overvåker saker i mediene om menneskerettigheter, basert på en rekke søkeord, og disse sammenstilles i en ukentlig oversikt som sendes til ansatte, ledelse og styre.

5. Informasjon fra enkeltpersoner og organisasjoner. Dette punktet tar utgangspunkt i at institusjonen mottar mange henvendelser fra enkeltpersoner som har bekymringsmeldinger eller veiledningsbehov. En gang i året gjennomgår fagdirektørene disse for å vurdere om det finnes mønstre i henvendelsene som kan danne grunnlag for mer systemiske undersøkelser. I tillegg mottar NIM innspill fra ulike aktører, som for eksempel rådgivende utvalg og representanter fra det sivile samfunnet for øvrig.

6. Egen datainnsamling innen utvalgte menneskerettighetsområder. Dette er et område som er under oppbygning i NIM.

Det blir også opplyst fra NIM at de har startet et prosjekt i overvåkningsenheten som handler om å utarbeide gode statistiske indikatorer for menneskerettslige endringer. Den overordnede målsettingen for prosjektet er å kunne følge utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge over tid på et kunnskapsbasert grunnlag.²⁶

²⁴ NIM, 2020. *Ansvar og oppgaver for overvåknings- og rapporteringsenheten.*

²⁵ NIM, udatert. *Rutine for prioritering av saker.*

²⁶ *Prosjektet gjennomføres i samarbeid med SSB.*

Som nevnt i forrige delkapittel jobber NIM med utgangspunkt i både planlagt arbeid og mer reaktivt arbeid. Gjennom sitt planlagte arbeid jobber NIM med utgangspunkt i prioriterte tema i virksomhetsplanen, og utarbeider blant annet temarapporter, artikler, medieutspill, og gjennomfører arrangementer mv. på disse områdene. Rapportene NIM utarbeider er en viktig del av overvåkningen og rapporteringen på menneskerettighetsområdet i Norge. Rapportene er svært omfattende. De er bygget opp som vitenskapelige rapporter med tydelige problemstillinger/tema, teoretiske gjennomganger, vurderinger og analyser. Alle rapportene ligger tilgjengelige på NIMs nettsider. Det blir bekreftet i intervjuer med ansatte i NIM at arbeidet med rapportene er krevende og omfattende. I intervjuer med informanter fra både departementer og sivilsamfunnet blir det vist til at rapportene også oppleves som av høy faglig kvalitet, og relevante. Det blir i tillegg fremhevet i intervjuer med informanter fra flere NGO-er og fra det samiske miljøet at noen av rapportene også har en ekstra verdi fordi NIM bidrar til å sette søkelys på tema som ikke nødvendigvis er på dagsorden ellers, og/eller kan oppleves som tabubelagte. Det vises for eksempel til at temarapporten fra 2018 om vold og overgrep i samiske samfunn²⁷ oppleves som en slik viktig rapport.

I innstillingen om NIM-loven blir det beskrevet at «[o]vervåkning skjer først og fremst gjennom høringsuttalelser»²⁸. Høringsuttalelser er en kjerneaktivitet hos NIM, med utgangspunkt i en begrunnelse om at den mest effektive måten å sikre god menneskerettslig etterlevelse er når menneskerettslige krav er godt implementert i nasjonal lovgivning og forarbeider. Oversikten i delkapittel 4.3.1 under viser at NIM utarbeider mange høringsutspill gjennom et år, og de understreker også selv gjennom intervjuer at dette er en aktivitet som skal prioriteres høyt. Høringsuttalelsene er, på samme måte som temarapportene, dokumenter som er omfattende og grundige med tydelig oppbygd og faglig fundert argumentasjon. Høringsuttalelsene ligger tilgjengelige på nettsidene til NIM.²⁹ I intervjuer med NIM blir det beskrevet at de etterstreber, og stort sett lykkes med, å levere høringsuttalelser på alle områder de vurderer som relevante. Informanter vi har snakket med fra flere departementer fremhever at de opplever at de juridiske analysene og vurderingene som kommer fra NIM i høringsprosesser er faglig gode. «NIM er sterke på det juridiske» er en gjennomgående tilbakemelding. Informanter fra flere NGO-er påpeker også at NIM når de skal avgi høringsinnspill på områder som kan være aktuelle for dem, inviterer til drøftinger av tema mv.

NIMs årlige melding til Stortinget (årsmeldingen)

Rapporteringen som ligger i bokstav a) i NIM-loven, ivaretar NIM også gjennom årsmeldingen. Årsmeldingen sendes Stortinget slik det fremgår av NIM-lovens § 11. NIM-loven presiserer at årsmeldingen skal omhandle «...institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighets-situasjonen i Norge».³⁰

I årsmeldingen gir også NIM anbefalinger på sentrale områder som de mener bør følges opp for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles, slik NIM-loven krever. I tillegg rapporterer NIM også status på Norges oppfølging av menneskerettigheter til relevante kontrollorganer i FN i forbindelse med at Norge høres i respektive komiteer.

²⁷ NIM, 2018. Temarapport 2018 – Vold og overgrep i samiske samfunn.

²⁸ Innst. 216 L (2014–2015). Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. S 2.

²⁹ Vi har ikke vært gjennom alle høringsuttalelsene på nettsidene, men tatt vilkårlige stikkprøver fra ulike år, og har ikke funnet noen høringsuttalelser som ikke fremstår som gjennomarbeidede og grundige med tydelige argumenter. Vi har ikke forutsetninger for å vurdere det juridiske innholdet i uttalelsene, så våre vurderinger her baserer seg på argumentasjon og velbegrunnede vurderinger.

³⁰ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven)
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-05-22-33>.

NIM legger mye arbeid i årsmeldingen til Stortinget, og de vurderer den selv som et viktig dokument fra institusjonen. Samtidig blir det også understreket i intervjuer med NIM at årsmeldingen ikke er den viktigste måten NIM får gitt anbefalinger på. Anbefalingene som gis gjennom høringsuttalelser og temarapporter er mer konkrete enn det som blir gitt gjennom årsmeldingen.

Årsmeldingen har utviklet seg siden opprettelsen av NIM. Mest markante endringer har det vært fra 2018 til 2019, men allerede fra 2018 ble det gjennomført betydelige endringer. Da gikk institusjonen bort fra å omtale både utfordringer og anbefalinger i beskrivelsene, og rendyrket budskapet mer gjennom å fremme kun anbefalinger. Samtidig ble også antallet anbefalinger redusert. Det ble gjennomført ytterligere endringer i anbefalinger fra 2018 til 2019. I 2018 omhandlet årsmeldingen 14 områder og presenterte 28 anbefalinger, mens årsmeldingen for 2019 fremmer fire anbefalinger.

Årsmeldingen for 2019 er også spissere og mer konsentrert om noen områder med tilhørende anbefalinger, samt at rapporten er enda tydeligere på å oppsummere aktivitetene som har vært gjort gjennom året ved NIM. Årsmeldingen oppsummerer også på en oversiktlig måte anbefalinger som har vært gitt tidligere år, og status på utviklingen innenfor disse siden anbefalingen ble gitt (ev. gitt flere ganger). Meldingen har også blitt noe redusert i omfang.³¹

Det blir beskrevet i intervjuer med NIM at årsmeldingen har hatt en utvikling. Da NIM ble opprettet og i virksomhetens tidligere faser, hadde NIM ikke etablerte systemer for å gi anbefalinger som de har hatt i de siste årene. NIM brukte tid på å utvikle omfanget og rigget de nå har på for eksempel å avgi høringsuttalelser og utarbeide temarapporter. I NIMs tidlige faser ble dermed årsmeldingen det viktigste uttrykket for både aktivitet og anbefalinger fra NIM. Ettersom virksomheten til NIM har utviklet seg, og blitt utvidet, er det nå flere utløp for anbefalingene som kommer fra NIM.

Det blir opplyst i intervjuer med NIM at en viktig årsak til at årsmeldingen ble endret og antall anbefalinger redusert handlet om å gjøre meldingen spissere og tydeligere for mottakerne. En informant trakk frem at det høye antallet anbefalinger tidligere medførte at det nærmest gikk «inflasjon» i anbefalinger, og at det ble urealistisk å kunne følge dem opp over tid. Dette gjelder både for myndighetene og for NIM som på sin side etterstreber å følge med på hvordan myndighetene følger opp anbefalingene de gir. Det blir også påpekt i intervjuer at det vil være mer krevende for myndighetene å velge bort å følge opp anbefalinger når det er færre. NIM vil kunne legge et større press på oppfølgingen av anbefalingene og overvåke mer systematisk hvordan avgitte anbefalinger følges opp videre når de er færre. Gjennom intervjuer vi har hatt med representanter på Stortinget blir det vist til, fra de som kjenner årsmeldingen og utviklingen av den, at de opplever at den har blitt tydeligere og mer brukervennlig for Stortinget med endringene som er gjort. Det blir samtidig også tydelig gjennom våre intervjuer med stortingsrepresentanter at kjennskapet til årsmeldingen varierer. Fra flere NGO-er blir det fremhevet at de opplever årsmeldingen som et viktig dokument generelt, som gir en god oversikt over status på menneskerettighetsfeltet i Norge. Informanter fremhever blant annet at gjennom å spisse og vektlegge færre anbefalinger gir den et tydeligere budskap til myndighetene.

Årsmeldingen skal danne bakgrunn for en debatt om menneskerettighetens situasjon i Norge. Respondenter i intervjuer vi har gjennomført opplever at denne behandlingen ikke fungerer fullt ut etter hensikten. Dette påpekes av både informanter ved NIM og representanter fra Stortinget. Det blir for eksempel fremhevet fra flere at tiden fra rapporten overleveres fra NIM til den behandles i Stortinget i plenum oppleves som for lang, med den konsekvensen at innholdet ikke nødvendigvis er like aktuelt. For eksempel ble årsmelding for 2019 overlevert Stortinget i april, mens innstillingen fra justiskomiteen og behandlingen i plenum i Stortinget var henholdsvis 17. november og 26. november 2020.³²

³¹ Fra 131 sider uten vedlegg i 2018, til 112 sider uten vedlegg i 2019.

³² Innstillingen fra justiskomiteen er avgitt 17.11.2020 (Innst. 84 S (2020--2021)).

Samtidig blir det påpekt fra informanter i NIM at justiskomiteen som behandler rapporten først, oppleves som interessert i rapporten. Stortingsrepresentanter som kjenner til årsmeldingen opplyser i intervju at de mener den har høy faglig kvalitet og fungerer som et «oppslagsverk», som gir god informasjon og også kompetanseheving på menneskerettighetsområdet. Det trekkes frem at den har en funksjon som en form for «opplæring» når den kommer, og at den bidrar til forbedret innsikt og bevisstgjøring blant dem som ikke jobber så mye med menneskerettighetsspørsmål ved Stortinget.

Årsmeldingen behandles også i plenum i Sametinget. I intervjuer med representanter fra Sametinget blir det opplyst at årsmeldingen oppleves å være et viktig grunnlag for å drøfte menneskerettighets-situasjonen i Norge, og situasjonen for samer og andre minoriteter spesielt. Samtidig påpeker også representanter fra Sametinget i intervjuer at de ser en risiko ved reduksjonen i antall anbefalinger i rapporten for at sentrale områder ikke dekkes i like stor grad som tidligere. For eksempel viser de helt konkret til at fokuset på urfolk har blitt mindre tydelig i den siste årsmeldingen, og det uttrykkes en viss bekymring for hvilken betydning dette *kan* ha for vekten på urfolks rettigheter i NIM over tid. Det blir samtidig understreket at ett år er for lite til å si noe om en tendens.

NIMs internasjonale rapportering

Når det gjelder den internasjonale rapporteringen NIM gjør, rapporterer de også på den i årsmeldingen. Som nevnt over rapporterer NIM til FNs overvåkningsorganer på de åtte FN-konvensjonene innen menneskerettighetsområdet som Norge har tiltrådt, i forbindelse med at det offentlige Norge skal rapportere. NIM deltar i samme type prosess om tre Europaråds-konvensjoner. Dette er i samsvar med Paris-prinsippene (Avsnitt A.3). Innspill til disse menneskerettighetsorganene har blitt gitt både skriftlig og muntlig gjennom deltakelse i høringer i forbindelse med at Norge har rapportert til overvåkningsorganene. I årsmeldingen til NIM fremgår det hvor mange innspill NIM har gitt til FNs og Europarådets overvåkningsorganer foregående år. I 2019 gav for eksempel NIM seks slike innspill.

I forbindelse med at Norge rapporterer til slike overvåkningsorganer, som i regelen skjer hvert 4. år pr. organ, tar NIM en sentral rolle. De både deltar i arbeidet og har dialog med de internasjonale organene gjennom prosessen, de leverer supplerende rapporter til organene som kommer i tillegg til de norske myndighetens svar, og de deltar gjerne i selve høringene av Norge i de internasjonale organene. NIM fasiliterer også innspillmøter før rapporteringene, og samarbeider med sivilsamfunn og ombud i forkant av rapporteringene. NIM forsøker også å tilgjengeliggjøre informasjon om rapporteringsprosessene, både i rådgivende utvalg og gjennom løpende dialog med øvrige aktører. NIMs akkreditering i relevante FN-organer som følger av A-statusen oppleves som viktig for flere av representantene fra det sivile samfunn som vi har snakket med, og opplevelsen er jevnt over at NIM håndterer denne rollen på en god måte. Fra representanter for NGO-er og ombudene som vi har intervjuet blir det fremhevet at NIM oppleves som ryddig, tydelig og inkluderende i disse prosessene. Det blir for eksempel fremhevet fra flere NGO-er at det at NIM tilrettelegger for møter der flere fra sivilsamfunnet deltar og drøfter rapporteringen er nyttig. Videre fremhever andre at NIM er lydhøre for innspill fra dem i sivilsamfunnet til hva som bør inngå i deres rapportering.

I 2020 publiserte også NIM en temarapport som oppsummerte hvordan Norge har jobbet med å gjennomføre sine menneskerettsforpliktelser i form av anbefalinger gitt av FNs overvåkningsorganer i perioden 2017-2020.³³ Det er den første rapporten som har sammenstilt dette i Norge. Det blir fremhevet i intervjuer med flere NGO-er at dette er et nyttig dokument, som bidrar til å ivareta overvåkingen NIM skal gjøre på en god måte.

Det blir opplyst fra NIM at de også har hatt mye dialog med ulike myndighetsorganer om hvordan man kan sikre en mer systematisk og transparent prosess for oppfølgingen av anbefalingene fra traktatorganene.

³³ <https://www.nhri.no/2020/menneskerettigheter-sammenstilling-av-fns-anbefalinger-til-norge/>.

Rådgi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene

I rapporten fra arbeidsgruppen som utarbeidet forslag til lov og instruks for NIM vektlegges det at rådgivningsfunksjonen skal innebære å gi rådgivende uttalelser, anbefalinger og forslag om menneskerettsrelaterte saker, slik dette også er i samsvar med Paris-prinsippene (Avsnitt A.3). Arbeidsgruppen og senere presidentskapet i sin innstilling til NIM-loven var videre tydelige på at det ikke burde stilles mange krav eller gis begrensninger på rådgivningsfunksjonen av hensyn til uavhengigheten til NIM. Samtidig fremheves menneskerettslige analyser av lovutkast som særlig viktig.³⁴

NIM rådgir både skriftlig og muntlig og gjennom formelle og mer uformelle kanaler.

Høringsuttalelser er som nevnt en kjerneaktivitet hos NIM. Høringsoversikter inngår som en del av overvåkingsarbeidet, mens selve høringsuttalelsene inngår som en del av det rådgivende arbeidet. I tillegg til å gi innspill på høringer, kan NIM også rådgi og følge opp uttalelsene sine med mer uformelle aktiviteter rettet mot for eksempel departementene som sendte høringsnotatet, men også mot direktorater, kommunale organer og statlige fagorganer. Det blir vist til flere eksempler på at disse uttalelsene fra NIM har blitt fulgt opp med møteaktivitet i departementer. Det blir opplyst fra NIM at kontakten med departementer og direktorater skjer på ulike måter, enten gjennom kontakt som en del av oppfølging av høringssaker, men også gjennom at NIM tar initiativ og oppretter kontakt, enten gjennom møter eller skriftlige utredninger, i tilfeller hvor NIM mener det er behov for å styrke menneskerettslig ivaretagelse på ulike områder.

I sin egen strategi vektlegger NIM sterkt rådgiverfunksjonen. Rådgivningen kan gjennomføres på to nivåer: NIM ønsker å være tilgjengelige som rådgivere for offentlige organer og private aktører ved behov. Samtidig fremhever de også selv at rådgivningsfunksjonen er deres «primære tilnærming når det avdekkes menneskerettslige utfordringer», jf. strategien nevnt over.

Det blir fremhevet både fra internt i NIM og fra eksterne aktører at NIMs rolle som rådgiver overfor særlig Stortinget og Sametinget, men også regjering og andre organer, er viktig. Flere peker på at det særlig er viktig for NIM å være tilgjengelig for stortingsrepresentanter. Representantene har ikke nødvendigvis tilgang på den samme juridiske kompetansen som for eksempel departementene har. Det blir opplyst fra NIM at de mottar regelmessige henvendelser fra enkeltpolitikere, komitéer og fraksjoner på Stortinget som ber om utredninger av menneskerettslige rammer for ulike spørsmål, og NIM har jobbet opp mot Stortinget i ulike prosesser knyttet til Grunnlovsforslag som har relevans for menneskerettighetene. NIM kan også selv initiere kontakt med for eksempel Storkomiteer. Det blir vist til eksempel på at NIM har tatt kontakt med Kontroll- og konstitusjonskomiteen med Grunnlovsforslag. NIM deltar også i muntlige høringer på Stortinget, og møter ulike komiteer.

Til tross for at NIM jobber bredt mot Stortinget, blir det samtidig påpekt at NIM har utviklingspotensial når det gjelder å nå ut til stortingsrepresentantene med at de er tilgjengelige for rådgivning. Flere Storkomiteer fremhever spesifikt at de opplever NIM som lite kjent, og at de ikke benyttes i stor grad.

Våre intervjuer gir et bilde av at NIM ser ut til å lykkes best i sitt arbeid med den mer formelle delen av rådgivningen. Høringsuttalelsene oppleves som faglig gode og relevante, og det samme gjelder skriftlige anbefalinger i årsmelding og gjennom temarapporter. Når det gjelder den mer uformelle rådgivningen som skjer gjennom møter og andre kontaktflater, blir det på den ene siden pekt på både fra politisk hold, departementer og det sivile samfunn at NIM oppleves som tilgjengelige og velvillige. Samtidig uttrykkes det altså, som nevnt over, en bekymring for at denne rollen ved NIM kanskje ikke er godt nok kjent, for eksempel når det gjelder bredden i de politiske miljøene på Stortinget, og at NIM kan ta en mer aktiv rolle for å synliggjøre tilgjengelighet.

³⁴ Dokument 16 (2014–2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Gjennomgående benytter ikke de vi har intervjuet NIM mye tid til rådgivning. I den grad departementene som vi har intervjuet i evalueringen har benyttet seg av rådgivning fra NIM er erfaringene noe ulike. En informant fra et departement oppgir at de fikk solid faglig rådgivning fra NIM i forbindelse med å forberede en ny lov. En informant fra et annet departement trekker frem spesielt at NIM ikke fungerer som en relevant rådgiver for deres departement. Årsaken er at NIM blir for prinsipielle, og rådene oppleves dermed ikke som enkelt anvendbare i praksis. Formålet og hensikten med å be om rådgivning fra NIM er antagelig ulik fra departement til departement, og vi har ikke et tilstrekkelig datagrunnlag i denne rapporten til å vurdere hvor utbredt det er at departementene ber om råd fra NIM, eller hvordan nytteverdien av rådene oppleves. Flere representanter fra NGO-er opplever at NIM er en trygg og god rådgiver for dem på juridiske problemstillinger knyttet til menneskerettigheter.

Opp mot Sametinget har NIM et årlig møte på administrativt nivå, i tillegg til at Sametinget også behandler årsmeldingen. NIM og Sametinget har også samarbeidet om ulike arrangementer, NIM presenterer både årsmelding og andre tematiske rapporter for Sametinget, og har samarbeidet om arrangementet Permanent forum for urfolk i FN i New York. NIM har også en generell dialog med Sametinget utover dette, og inviteres dit ved behov. I tillegg har NIMs styre et årlig styremøte i Kautokeino hvor det er dialog mellom Sametinget og styret, det siste året både på administrativt og politisk nivå (Sametingspresidenten). NIM selv opplever kontakten med Sametinget som god. Dette blir også bekreftet fra informanter fra Sametinget, det blir vist til i intervju at NIM oppleves som tilgjengelige og villige til å bidra overfor dem, og at de gjennom møter og dialog ved behov opplever at NIM ivaretar rådgiverfunksjonen overfor dem.

Det uttrykkes en generell bekymring fra flere i intervjuer, både fra Stortinget, akademia, og flere NGO-er, om at rådene som NIM gir, for eksempel gjennom årsmeldingen, ikke i stor nok grad tas til følge. I forlengelsen av det blir det vist til at grepet med å spisse anbefalingene i årsmeldingen kan være hensiktsmessig. Det blir tydeligere hvordan og i hvilken grad myndighetene følger dem opp.

Informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger

I rapporten fra arbeidsgruppen om lov og instruks for NIM understrekes det at Paris-prinsippenes krav om at de nasjonale institusjonene skal fremme og beskytte menneskerettighetene (slik det fremgår i prinsippenes punkt A.1) innebærer at de må informere om menneskerettighetene. Det blir videre påpekt i rapporten at dersom NIM skulle behandlet enkeltsaker ville det bety en betydelig risiko for at dette arbeidet ville bli omfattende og gå på bekostning av kjerneoppgavene gitt av Paris-prinsippene, og det kunne også ha bidratt til mindre tydelige avgrensninger mot ombud som Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet.³⁵

Følgelig fremgår det i NIM-loven at NIM skal informere om menneskerettighetene, og veilede enkeltpersoner om relevante instanser og klageordninger (men behandler ikke enkeltsaker).

NIM er synlige i media på ulike måter. Dette kan inngå som en del av overvåkingen og rapporteringen om menneskerettighetenes stilling i Norge, men er kanskje i større grad aktiviteter som bidrar til å informere om menneskerettighetenes tilstand i landet. NIM holder selv oversikt over aktiviteter og utspill i media og rapporterer på dette i årsmeldingen og til styret. I årsmeldingen for 2019 opplyses det for eksempel at NIM ble omtalt i 456 medieoppslag i 2019. I tillegg informeres det om at NIM publiserte samme året nærmere 400 innlegg i NIMs kanaler på sosiale medier. NIMs talspersoner har også gjestet TV-programmer, radioprogrammer og podkaster. I tillegg kan NIM bidra i samfunnsdebatten når menneskerettighetene berøres, blant annet med å skrive kronikker og kommentarer, og bidrar også med bakgrunnsinformasjon om menneskerettigheter til journalister.

³⁵ Dokument 16 (2014–2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

I årsmeldingen for 2019 opplyses det også om at NIM deltok på nesten 300 arrangementer/-seminarer og møter i 2019, og omtrent 200 i 2018.

NIM selv uttrykker gjennom flere intervjuer at det å lykkes med å nå ut med informasjon om menneskerettighetene er en viktig del av deres oppgaver. På den ene siden drives denne opplysningen gjennom arbeidet med temarapporter, artikler, kronikker og andre medieutspill på menneskerettighetsområdet. Men det blir også lagt vekt på at NIM skal ha en opplyserrolle ut i bredere lag av befolkningen.

NIM har jobbet bevisst med utviklingen av kommunikasjonsavdelingen. Den består pr. 2020 av tre personer, kommunikasjons sjef og to medarbeidere, mens det for et par år siden kun var én ansatt i avdelingen. Dette er en del av en bevisst styrking av kommunikasjonsområdet i virksomheten. Som en del av utviklingen har NIM blant annet vektlagt synlighet i offentligheten mer generelt, og også satset på synlighet i sosiale medier. De har også tatt drift av nettsiden tilbake in house, et arbeid som de hadde satt ut til et eksternt firma frem til 2020. Nettsiden ble relansert i ny versjon høsten 2020.

NIM har etablert en egen kommunikasjonsstrategi gjeldende fra 2018–2020.³⁶ Det blir opplyst i intervju at strategien skal evalueres og revideres i nærmeste fremtid. Kommunikasjonsstrategien tydeliggjør at kommunikasjon er et viktig virkemiddel for NIM for å nå institusjonens mål. Det vektlegges at kommunikasjonsavdelingen skal bidra til å skape en solid plattform for å formidle NIMs arbeid og budskap, og at den skal jobbe med å skape kjennskap til NIM. Det er etablert både hovedmål og delmål for kommunikasjonsarbeidet gjennom strategien. Hovedmålene uttrykker at 1) NIMs samfunnsoppdrag skal være allment kjent, og 2) at det skal være økt bevissthet om menneskerettslige spørsmål i Norge. Strategien har også utpekt noen hovedmålgrupper for kommunikasjonsarbeidet: Beslutningstakere, mediene, fagmiljøer og interesseorganisasjoner og opinionsledere.

Kommunikasjonsavdelingen i NIM har med utgangspunkt i strategien en mer omfattende rolle og funksjon enn mer ordinære kommunikasjonsavdelinger. De fyller rollen som en støttefunksjon gjennom å være tilrettelegger for utadrettet virksomhet fra rådgiverne i NIM, de bistår med layout og fremstilling og annet i rapporter og annet utadrettet arbeid, og bistår ved medieopptredener. De har også en sentral rolle i gjennomføringen av alle NIMs egne arrangementer. Samtidig ivaretar også kommunikasjonsavdelingen en viktig rolle innenfor hovedoppgavene til institusjonen knyttet til informasjon, og det å fremme opplæring og utdanning om menneskerettighetene.

Kommunikasjons- og informasjonsarbeidet i NIM oppleves som omfattende internt, samtidig blir det påpekt fra flere at det fortsatt er forbedringspotensial når det gjelder å gjøre NIM og NIMs arbeid kjent for omverdenen og lykkes med å nå bredt ut med informasjon. De vi har intervjuet i denne evalueringen er delt når det gjelder hvor godt NIM lykkes med sitt informasjonsarbeid. På den ene siden opplever informanter, for eksempel fra NGO-er og andre i rådgivende utvalg, som har kjent NIM over tid, at de har utviklet seg positivt på dette området, og når ut i større grad enn tidligere. Men det blir også påpekt, for eksempel i intervjuer med både representanter fra ulike departement og fra Stortinget, at NIM fremstår som mest synlige i kanaler som når visse segmenter i befolkningen, og at de er mindre synlige i andre, bredere kanaler. Informanter vi har snakket med både fra Stortinget, departementer og academia opplever at NIM ikke er godt kjent ute i befolkningen generelt, og at de ikke lykkes helt med den delen av oppdraget som handler om å formidle kunnskap om menneskerettighetene. De oppleves å bli for juridiske og litt lite tilgjengelige når det kommer til formulering av budskap. Konsekvensen oppleves å være at de når best ut til de som allerede er relativt godt informert på området. Det blir også trukket frem i noen intervjuer at det er ansatte hos NIM som også har ansettelsesforhold hos et Universitet. I intervju med noen aktører utenfor NIM stilles det spørsmål ved om slike ansettelsesforhold kan bidra til at det ikke alltid blir tydelig profilering av NIM i forbindelse med utspill fra disse aktørene.

³⁶ NIM, 2018. *Kommunikasjonsstrategi 2018–2020*.

Samtidig blir det påpekt i et intervju med en NGO at NIM står overfor et dilemma når det gjelder synlighet i massemedia. For å nå gjennom i slike medier må en gjerne spisse budskap. Dette vil sannsynligvis i noen tilfeller være krevende for NIM å gjøre, samtidig som de skal beholde en faglig tyngde, og fremstå som en uavhengig aktør (ref. kapittel 4.4).

Vi kjenner til at NIM selv jobber med å kartlegge elementer rundt hvor godt kjent de er, gjennom en spørreundersøkelse de i høst har sendt til definerte målgrupper. Hensikten med undersøkelsen er å avdekke både kjennskapen til NIM og hvordan NIM oppfattes blant målgruppene.

Veiledning

Når det gjelder veiledning av enkeltpersoner er dette arbeidet avgrenset i den forstand at NIM ikke skal behandle enkeltsaker, men skal veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger. NIM får en betydelig mengde henvendelser fra enkeltpersoner. I årsrapporten for 2019 opplyses det at institusjonen gjennom dette året fikk om lag 150 slike.

NIM har utarbeidet en rutine for arbeidet med henvendelser fra enkeltpersoner. I rutinen blir det i tillegg til avgrensningen nevnt over, lagt vekt på at NIM gjennom sitt mandat og uavhengighetskrav har frihet til å bestemme hvordan arbeidet i institusjonen skal innrettes og organiseres. Når det gjelder veiledningsansvaret er dette blant annet forankret i Innst. 216 L (2014–2015) hvor det står følgende om presisering av veiledningsplikten i NIM-loven:

*«For å synliggjøre at institusjonen ikke skal behandle klager i enkeltsaker, foreslås det en egen bestemmelse om dette i § 3 andre ledd. Dette utelukker ikke at institusjonen kan motta informasjon fra enkeltpersoner i individuelle saker, men den skal ikke ha noen plikt til å følge opp henvendelser, da institusjonen må kunne stå fritt til å velge sine innsatsområder og metoder».*³⁷

I rapporten fra arbeidsgruppen som utarbeidet forslaget til lov og instruks for NIM, utdypes det også, i tillegg til momentene nevnt over, at behandling av enkeltsaker kan bli en for dominerende oppgave sett opp mot institusjonens rammer, og at det øker risikoen for overlapp med oppgavene til ombudene, noe mer knyttet til hvordan veiledningen kan gjennomføres. Veiledningen blir knyttet tett til informasjonsoppgaven, og at en viktig del av veiledningen vil handle om å gi informasjon om nasjonale klageinstanser og klageadganger. Det står for eksempel: «En måte å gi veiledning på, kan være å ha informasjon om ulike klageordninger lett tilgjengelig på institusjonens hjemmeside på Internett».³⁸ NIM har et eget område på hjemmesiden sin under «kontakt» som heter «Veiledning og Råd» hvor det gis informasjon om hva NIM kan hjelpe med og ikke, hvor en kan få hjelp, og informasjon om både norske og internasjonale klageorgan.

NIM har også som en del av rutinen for henvendelser utarbeidet detaljerte retningslinjer for hvordan enkelthenvendelser skal besvares. Det fremgår blant annet at en i hovedregel ikke skal behandle slike henvendelser pr. telefon, men at eventuelle telefonhenvendelser skal informeres om e-post-adresse for mottak av henvendelser. Det er også utarbeidet et standardbrev som sendes som svar på de fleste eposthenvendelsene. Brevet inneholder informasjon om at NIM ikke behandler enkeltsaker, og opplyser videre om at informasjon om menneskerettigheter og klagemekanismer ligger tilgjengelig på NIMs nettsider. Det blir også presisert i retningslinjene at enkelthenvendelser kan følges opp utover dette dersom det for eksempel er indikasjoner på at det er «... systemiske eller andre forhold det er grunn til å følge opp».³⁹ Ansvaret for dette er lagt til fagdirektørene.

³⁷ Innst. 216 L (2014–2015). Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Dokument 16 (2014–2015)

³⁸ Dokument 16 (2014–2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

³⁹ NIM, udatert. NIMs veilednings- og informasjonsarbeid overfor enkeltpersoner og i enkeltsaker. Rutine og retningslinjer.

Internt i NIM bli det forklart i intervjuer at arbeidet med å veilede enkeltpersoner kan være krevende. Det er ulike årsaker og underliggende forhold som gjør at folk velger å ta kontakt, og samtaler mv. med enkeltpersoner har blitt opplevd som krevende, og med tema og oppfølgingsbehov som ligger utenfor NIMs fagområder. Internt oppleves rutinene som er utarbeidet, som en positiv utvikling for å strukturere arbeidet med veiledning, og å holde det på et nivå som er håndterbart innenfor budsjettmessige rammer. Det blir understreket i intervju med flere i NIM at, slik det også er forutsatt i forarbeidene til NIM-loven, individuell veiledning må holdes på et nivå som det er i dag, innenfor dagens økonomiske rammer.

I intervjuer vi har gjennomført utenfor NIM blir veiledningsrollen problematisert i varierende grad. Flertallet av de vi har snakket med, som kjenner NIMs mandat, mener dagens innretning på veiledningsarbeidet er på et riktig nivå. Det blir påpekt fra personer både fra Storting og ulike NGO-er at det ville vært svært krevende for NIM innenfor dagens rammer å vektlegge veiledningsrollen på en mer omfattende måte, uten at det ville gått på bekostning av andre kjerneoppgaver. I forlengelsen av det, vises det til systemfokuset NIM skal ha. Men det blir også uttrykt bekymring for NIMs ivaretagelse av veiledningsrollen fra flere. For eksempel fremhever flere i intervjuer at de opplever at veiledningsrollen er viktig. Det blir påpekt at slik NIM ivaretar denne rollen i dag, fungerer det ikke som reell veiledning. I forlengelsen blir det stilt spørsmål ved om det er riktig at NIM, som skal ha et systemfokus, i det hele tatt skal ha en slik veiledningsrolle i sitt mandat.

Fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene

Av NIM-loven fremgår det at å fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene er en av hovedoppgavene NIM skal jobbe med. I innstillingen om NIM-loven blir det understreket at det inngår i dette punktet at «... institusjonen også bør arrangere seminarer, kurs og holde foredrag om menneskerettslige spørsmål knyttet til norske forhold».⁴⁰

Når det gjelder tilrettelegging for opplæring på menneskerettigheter, har det vært gjennomført ulike aktiviteter rettet mot skoleelever som målgruppe, men arbeidet er ikke strukturert og systematisert i samme grad som innenfor områdene vi har nevnt over. Det er en fane på NIMs hjemmeside, kalt foredrag og undervisning, og der kan skoler bestille foredrag fra NIM, delta i nettquiz om menneskerettigheter eller benytte forklaringsvideoene som er lagt ut beregnet for skoleelever, og som omhandler ulike menneskerettslige tema. NIM har også, før koronapandemien, tatt imot skoleklasser på besøk.

Det blir opplyst fra NIM at de også har iverksatt et arbeid for å systematisere arbeidet de gjør for å fremme opplæring ytterligere. Blant annet skal de koble eksisterende og nye undervisningsressurser til nye læringsplaner, og distribuere det til skoler på en systematisk måte. Etter planen skal et slikt nytt undervisningsopplegg ferdigstilles i januar 2021, og deretter sendes ut i ferdige undervisningspakker til skolene. NIM har også gjennomført en pilot for et samarbeidsprosjekt med Litteraturhuset med digital undervisning rettet mot videregående skoler om ytringsfrihet og hatefulle ytringer hvor over 2000 elever deltok. Dette arbeidet skal videreføres i 2021.

NIM gjennomfører og deltar på, som vi har vist andre steder i rapporten, en rekke seminarer og arrangementer gjennom et år. De rapporterer på dette både til styret og i årsmeldinger, og det er slik sett aktiviteter som vektlegges fra NIM. Det blir forklart i intervjuer med NIM at de i økende grad får slike forespørsler, og prioriterer å delta når de har kapasitet. For eksempel blir det understreket i flere intervjuer at en viktig årsak til å gjennomføre organisasjonsendringen slik det ble gjort i 2020, var å frigjøre tid hos direktør og assisterende direktør, slik at de kunne jobbe mer også med faglig, utadrettet virksomhet.

⁴⁰ Innst. 216 L (2014-2015). Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Dokument 16 (2014-2015).

NIM har også praktikanter som jobber for dem under studier. Årsmeldingen for 2019 opplyser om at det i 2019 var fire praktikanter tilknyttet NIM, og vi får opplyst at det pr. 1.11.2020 er fire praktikanter hos NIM. Dette er for NIM både et ledd i å knytte til seg kontakter og bidra til at det forskes på menneskerettighetsområdet, og det gir dem også mulighet til å ha en noe større faglig bredde i virksomheten.

NIM har en forskningsstrategi som ble utarbeidet i 2020 som skal gi retning for utviklingen av arbeidet med å fremme forskning på menneskerettigheter i perioden 2020–2024, og har en ansatt med særskilt ansvar for utviklingen av forskningsarbeidet ved institusjonen.⁴¹

Arbeidet for å fremme forskning på menneskerettigheter gjøres i hovedsak gjennom samarbeid med universitetsmiljøer og forskere. NIM produserer også egne rapporter og artikler, og har samarbeidet med noen forskningsmiljøer om temarapporter. NIMs temarapporter er ikke fagfellevurdert, men oppfattes som vi har nevnt som faglig tunge, og forskningsbaserte. NIM har også to forskere som er ansatt som spesialrådgivere i NIM i 20 prosent stilling. Ansatte hos NIM publiserer også akademiske artikler og skriver juridiske bøker.

NIM har samarbeidet med flere norske universiteter, og særlig med enkeltforskere eller forskergrupper ved universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø i noen grad siden etableringen av NIM, men dette samarbeidet har ikke vært formalisert på virksomhetsnivå. Det er imidlertid høsten 2020 inngått samarbeidsavtale med de juridiske fakultetene i Tromsø og Bergen. I tillegg har NIM godt samarbeid med Universitetet i Oslo og Norsk senter for menneskerettigheter (SMR).

Til tross for at samarbeidet med forskningsinstitusjoner i økende grad formaliseres, beskrives det i flere intervjuer fortsatt som for en stor del relasjonsbasert. I intervjuer vi har hatt ved ulike utdanningsinstitusjoner varierer det hvorvidt disse kjenner til eller har vært i kontakt med NIM, selv om de jobber på tilgrensende eller overlappende fagfelt. Det blir fra noen vi har snakket med gitt uttrykk for at de samarbeider med NIM og kjenner relativt godt til dem, men det er i større grad enkeltforskere enn det er hele forskergrupper eller miljøer ved forskningsinstitusjonene. Det blir også påpekt i intervju med representanter fra academia at de opplevde å ha tettere kontakt med Gáldu da de var egen institusjon, og også da SMR-NI eksisterte og lå under Universitetet i Oslo.

Legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene

NIMs rådgivende utvalg er et lovpålagt utvalg som skal «*bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon*»⁴². (Se mer om sammensetning av rådgivende utvalg i kap. 5.6). I tillegg har rådgivende utvalg en funksjon som arena for dialog og informasjonsutveksling på tvers av relevante aktører innenfor menneskerettighetsområdet. Flere vi har snakket med har fremhevet nettopp den funksjonen ved det rådgivende utvalget.

I tillegg bidrar NIM gjennom sine egne arrangementer og deltakelse på andres arrangementer til informasjonsutveksling, erfaringsutveksling og dialog på tvers av organisasjoner. Det samarbeides også betydelig med ulike organer i konkrete prosesser, både når det gjelder internasjonal rapportering på menneskerettigheter og også i forbindelse med for eksempel høringsuttalelser eller i ulike enkeltsaker. Videre blir det opplyst fra NIM at de ulike fagansvarlige ved institusjonen har løpende, faglig kontakt med ulike organisasjoner og ombud i enkeltsaker. NIM arrangerer også jevnlig innspillmøter i forbindelse med større høringer for å tilrettelegge for faglig utveksling og koordinering. Denne koordinatorrollen som NIM tar oppleves fra flere representanter vi har snakket med fra sivilsamfunnet som viktig og nyttig.

⁴¹ NIM, 2020. *Forskningsstrategi 2020–2024*.

⁴² *Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven)*. LOV-2015-05-22-33. § 9.

NIM samarbeider også med relevante ombud og tilsyn med tilgrensende ansvarsområder. Sivilombudsmannen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet samt Datatilsynet er organer som særlig trekkes frem når det gjelder slikt samarbeid, og det fremheves at NIMs direktør har tett dialog med lederne for disse virksomhetene, samt at NIMs kommunikasjonsavdeling har opprettet et nettverk for ombudenes kommunikasjonsansatte som treffes annenhver måned.

Delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene

NIMs overordnede formål handler om å overvåke og rapportere på utviklingen av menneskerettighetsarbeid i Norge. Samtidig fremgår det av Paris-prinsippene (punkt A.3.e) at de nasjonale menneskerettighetsinstitusjonene skal være et bindeledd mot det internasjonale på menneskerettighetsområdet, og samarbeide med FN, FN-tilknyttede organisasjoner, regionale menneskerettighetsorganer og regionale nettverk og andre nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Det internasjonale arbeidet til NIM kan grovt deles inn i to hovedområder. Det første området handler om å rapportere internasjonalt på menneskerettighetenes stilling i Norge. Dette har vi beskrevet over.

Den andre rollen handler om, slik det fremgår i NIM-loven, å delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene. Dette gjør NIM i hovedsak gjennom nettverkene de er en del av i sin deltakelse i European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) og Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI). NIM er aktiv i ENNHRI, og sitter for tiden i styret i organisasjonen. Fra intervjuer i NIM blir det opplyst at ENNHRI er et nyttig nettverk, blant annet på grunn av meningsutvekslingen man der får med de landene som likner mest på oss. NIM har også blant annet bidratt en del inn i prosjekter i ENNHRI, skrevet innspill mv.

Fra en informant i GANHRI får vi opplyst at Norge er synlige i dette nettverket, men at landet ikke er blant de landene som er mest aktive i GANHRI. NIM opplyser at de jobber med å utvikle et samarbeid med GANHRI om bidrag til utvikling av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i andre land.

På urfolksområdet deltar NIM i tillegg på FNs forum for urfolksrettigheter UNDPFII og EMRIP som er FNs ekspertmekanisme på urfolk. FNs Business and Human Rights Forum er en annen arena NIM fremhever som viktig. NIM deltar på internasjonale møter og andre arrangementer i regi av disse nettverkene, og noe av arbeidet gjennom nettverkene inkluderer å bistå til utviklingen og arbeidet i andre nasjonale institusjoner. NIM har også hatt bilateralt samarbeid med enkeltinstitusjoner og mottar besøk fra delegasjoner fra ulike land og NHRler.

NIM har en internasjonal strategi for 2020–2021 hvor det fremgår at den strategiske hensikten med det internasjonale arbeidet til institusjonen er å:

- *«Gjennomføre NIMs ansvar for å oppfylle lovpålagte oppgaver om internasjonalt samarbeid jf. NIM-loven §§ 1 og 3 gjennom å:*
 - *Bidra til fremme av og kunnskap om menneskerettigheter gjennom samarbeid med relevante aktører nasjonalt og internasjonalt*
 - *Bidra til styrking av nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner gjennom deltakelse i ENNHRI og GANHRI, og støtte andre nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner gjennom ulike former for institusjonelt samarbeid*
 - *Bidra til utvalgte prosjekter og vurdere partnerskap i prosjekter knyttet til EØS-midler*
 - *Bidra til å styrke respekten for og kunnskap om de ulike menneskerettighetsmekanismene i bl.a. Europarådet og FN.*
 - *Samarbeide med FN og regionale mekanismer for overvåkning av menneskerettigheter»⁴³*

⁴³ NIM, 2020. Internasjonal strategi 2020–2021.

Den internasjonale strategien beskriver videre hvilke tiltak NIM skal jobbe med for å ha tilstrekkelig interaksjon med relevante aktører på området, og hvordan de skal jobbe med formidling knyttet til det internasjonale arbeidet. I strategien fremgår det også hva som er de prioriterte temaene innenfor det internasjonale arbeidet til NIM i strategiperioden.

Aktiviteter fordelt på ulike menneskerettighetsområder

I tillegg til å jobbe innenfor hovedoppgavene omtalt i forrige avsnitt, skal NIM i sitt arbeid også dekke bredt når det gjelder menneskerettighetsområder. NIM deler gjerne dette inn i 15 rettighetsområder.⁴⁴ Rettighetsområdene danner grunnlag for overvåkingen av menneskerettighets-situasjonen i sin helhet, og for den tematiske oppfølgingen og arbeidsfordelingen i avdelingen for juridisk analyse.

I årsmeldingen for 2019 (s. 34–47) oppsummerer NIM anbefalingene de har gitt i årsmeldingene for årene 2016–2019 innenfor de 15 temaområdene.⁴⁵

Tabell 4-1 Antallet anbefalinger på de 15 ulike temaområdene i NIMs årsmeldinger for årene 2016–2019. Kilde: nhri.no og NIMs årsmeldinger for årene 2016–2019

	2016	2017	2018	2019
Asyl og innvandring	3	5	2	
Barn og familie (barnevern mv.)	2	1	1	1
Fengsel og arrest	3	3	4	1
Hatefulle ytringer og hatkrim	2	3	2	
Helse og omsorg (tvangsbruk, eldre mv.)	4	4	3	1
Nasjonal gjennomføring	2	2	1	
Nasjonale minoriteter	1	3	1	
Næringsliv	1	1	1	
Religion og trosfrihet	1	2	1	
Retten til privatliv (personvern)	4	2	3	
Rettssystemet (domstolene mv.)	1	2	1	
Urfolk	4	4	2	
Vold og overgrep		3	1	1
Væpnet konflikt			1	
Ytringsfrihet	3	5	4	
Samlet antall anbefalinger i årsmelding	31	39	28	4

Av tabellen ser vi at antallet anbefalinger har blitt redusert sterkt, fra 39 i 2017 til 4 i 2019. Bakgrunnen er et ønske om å løfte frem det NIM mener er de aller viktigste utfordringene, samt at NIM også understreker i intervjuer at det ikke er primært gjennom årsmeldingen at NIM fremmer sine anbefalinger. Årsmeldingen viser også at NIM gjennom årsmeldingene for årene 2016–2019 har gitt flest anbefalinger på områdene ytringsfrihet, helse og omsorg (tvangsbruk, eldre mv.), fengsel og arrest, urfolk, asyl og innvandring og personvern. I 2019 dreide anbefalingene seg om barnevern, isolasjon i fengsel, vold i nære relasjoner og tvang i helse- og omsorgstjenesten.

⁴⁴ Se for eksempel NIMs årsmelding for 2019.

⁴⁵ Ordlyden er ørlite endret fra årsmeldingene for 2017 og 2018, men tematisk dekker hvert område det samme. Det presiseres også fra NIM at enkelte anbefalinger kan inneholde flere anbefalinger. Tallene i tabellen gir dermed et omtrentlig anslag.

Tabell 4-2 nedenfor oppsummerer antallet høringsuttalelser for årene 2016–2019, fordelt på høringsinstanser. Det totale antallet høringsuttalelser vises i nederste rad i tabellen. Av tabellen ser vi at Justis- og beredskapsdepartementet har vært høringsinstans i flest høringer der NIM har gitt innspill. 15⁴⁶ av de 34 innspillene til JD har dreid seg om spørsmål knyttet til temaet asyl og innvandring.

Av departementene er det Barne- og familiedepartementet (før 2019 Barne- og likestillingsdepartementet) som NIM har gitt nest flest høringsuttalelser til.

Tabell 4-2 Antallet høringsuttalelser fordelt på høringsinstanser. *2 av de 7 var innspill. **Før 2019: Barne- og likestillingsdepartementet. Kilde: nhri.no og NIMs årsmeldinger for årene 2016–2019

	2016	2017	2018	2019	2020 (pr. 1.11.)
Departementer					
Arbeids- og sosialdepartementet					1
Kunnskapsdepartementet		2		1	1
Justis- og beredskapsdepartementet	4	11	7*	12	11
Forsvarsdepartementet		1		1	
Finansdepartementet					2
Landbruks- og matdepartementet				2	
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	2	1		2	2
Helse- og omsorgsdepartementet			1	3	2
Kulturdepartementet		2	1	2	
Barne- og familiedepartementet**	1	6	3	3	4
Olje- og energidepartementet				1	
Arbeids- og sosialdepartementet			1		
Utenriksdepartementet		1			
Direktorater og andre					
Utdanningsdirektoratet			1	1	
Helse Sørøst HF			1		
Bufdir		1			
Kriminalomsorgsdirektoratet	1				
Stortingskomiteer	3	2	5	3	2
Totalt	11	27	20	31	25

NIM arrangerte eller var medarrangør for 13 **arrangementer** i 2019, mens de arrangerte eller var medarrangør for ti arrangementer i 2018. Vår oppsummering her viser at det er flere av arrangementene som ser ut til å ha bredt/generelt oppmerksomhet på menneskerettigheter, og uten at arrangementet har dreid seg spesifikt om enkelte temaområder. Eksempler fra 2019 er her grunnlovseminar, menneskerettighetsseminar i Eidsvollsbygningen og lanseringsseminar for NIMs årsmelding. Det er også arrangementer med spesifikke tema, og for eksempel ved lansering av temarapporter.

⁴⁶ 3 i 2016, 6 i 2017, 2 i 2018 og 4 i 2019.

Når det gjelder **temarapportene**, kom det tre i 2017, én i 2018 og fire i 2019. Hittil i 2020 er det publisert tre temarapporter. Det har vært flest temarapporter på området samer/urfolk, med fire rapporter fra og med 2017 og frem til i dag. Ellers er det skrevet temarapporter på for eksempel personvern, domstolenes uavhengighet, omsorg for enslige mindreårige asylsøkere, eldre menneskerettigheter og klima og menneskerettigheter.

NIM legger også ut en rekke kortere artikler på eget nettsted, med temaer knyttet til NIMs arbeid og menneskerettighetene. Det kan for eksempel være om egne høringsvar, temarapporter og dagsaktuelle temaer. Artiklene publiseres også i NIMs kanaler i sosiale media.

Om resultatmåling i NIM

NIM har som vi har omtalt over jobbet med å utvikle en rekke mål på aktiviteter, og rapporterer på disse til styret og i årsmeldingen. Dette inkluderer områdene nevnt over som temarapporter, artikler, kronikker og andre medieutspill, samt alle arrangementer, inkludert forelesninger og foredrag noen fra NIM deltar på, enten i egen regi eller invitert av andre. Årsmeldingen inneholder også beskrivelser av hvordan anbefalinger som er gitt i tidligere årsmeldinger har blitt fulgt opp.

Samtidig erkjenner institusjonen at det er krevende å måle reelle effekter av arbeidet som gjøres utover aktivitetsmål.

Det beskrives at de forsøker å følge med på hvordan for eksempel et lovforslag har blitt endret i tråd med det de har spilt inn gjennom en høringsuttalelse, men dette er noe som ikke følges opp systematisk, og det er heller ikke slik at selv om en lovtekst er endret på en måte NIM er enig i, er det gjort i hovedsak med bakgrunn i deres innspill. Det er vanskelig å dokumentere at en eventuell endring eller utvikling innenfor et område skyldes NIMs påvirkning og arbeid, siden dette kan ikke lett isoleres fra annen påvirkning og annet arbeid.

Men det beskrives også at NIM gjennom for eksempel å ha dialoger med departementer i etterkant av høringsuttalelser, og mer uformelt følge opp og følge med på oppfølging av ulike innspill og anbefalinger, følger med på utviklingen i saker de har involvert seg i. Ikke alt dette er enkelt målbart, og det gjennomføres ikke systematisk.

I våre intervjuer har vi snakket med en rekke aktører utenfor NIM i den norske offentligheten. I hovedsak opplever disse at NIM jobber med relevante oppgaver og aktiviteter innenfor mandatet sitt, og at de har sterk faglig integritet og tyngde. Anbefalingene som kommer fra NIM gis vekt, men det er ikke noen automatikk i at de følges opp. Dette er basert på sammensatte beslutningsprosesser i de offentlige organene.

Generelt blir det påpekt fra personer vi har intervjuet at de opplever at NIM jobber med høy aktivitet, høy faglig integritet og kvalitet innenfor sine hovedoppgaver, og menneskerettighetsområder. Flere, både ved Stortinget, ulike departement, ombud, juridiske eksperter og representanter fra NGO-er, fremhever at NIMs rolle og funksjon som et organ som jobber med hele bredden i menneskerettighetsfeltet er viktig, og at NIM fyller rollen som overvåker og rapportør på en god måte. Samtidig blir det problematisert fra flere ved de samme institusjonene at NIM oppleves som mindre tydelige og til stede i offentligheten og at de har utviklingsmuligheter når det gjelder rådgivning, informasjon og veiledning spesielt. Alle som kjenner til NIM og NIMs mandat opplever at NIM har et stort og bredt mandat og en krevende rolle å fylle.

4.3.1 Vår vurdering

NIM leverer og jobber innenfor alle hovedområdene som er beskrevet gjennom NIM-loven og i forarbeidene til denne loven. Slik sett opererer NIM i samsvar med hensikten ved opprettelsen. Samtidig fremstår det som enkelte områder leveres på i større omfang enn andre. Særlig får NIM gode tilbakemeldinger på rollen de har som overvåker og rapportør på menneskerettighetsområdet, noe som er en helt sentral oppgave sett opp mot det overordnede formålet til institusjonen. Vi mener NIM fremstår med et større utviklingspotensial i arbeidet med hovedoppgaven som omhandler å fremme opplæring, utdanning og forskning.

En gjennomgang av temarapporter og et utvalg høringsuttalelser gir også et meget solid inntrykk med tanke på grundighet, omfang, etterrettelighet og faglighet. Dette inntrykket får vi også bekreftet i intervjuer med eksterne som mener arbeidet som kommer fra NIM har høy faglig kvalitet.

NIM får også gode tilbakemeldinger fra ulike hold på at de velger å behandle områder som kan være tabubelagte. Dette mener vi viser at NIM tar oppgaven som det de selv refererer til som «vaktbikkje» på stort alvor. Samtidig viser også vår gjennomgang at NIM opererer mer innenfor noen menneskerettighetsområder enn andre, noe som er naturlig gitt den relativt sett store andelen av arbeidet som settes av til reaktivt arbeid, og at det slik sett vil være naturlig at de har en del aktivitet på områder som er høyt på den offentlige dagsorden. Gjennomgangen viser for eksempel at områder som asyl og innvandring og barnevern, begge områder hvor det har vært høy aktivitet fra myndighetenes side de siste årene, er områder NIM også er svært aktive innenfor. I tillegg er det slik at innenfor asyl og innvandring spesielt, er det ingen andre åpenbare organ som kan sikre at menneskerettigheter ivaretas slik NIM kan. På området barnevern har derimot Barneombudet en liknende rolle, og innenfor personvern og datasikkerhet har Datatilsynet også en overvåkerrolle. I den konteksten kan en spørre om NIM i for stor grad prioriterer saker innenfor barnevern. Samtidig anerkjenner vi vurderingen som ligger til grunn fra NIM om at barnevern og ivaretagelse av menneskerettigheter innenfor dette området er et så sentralt område at det bør prioriteres også fra NIM.

Årsmeldingen fremheves som et sentralt dokument fra NIM. Årsmeldingen har en todelt funksjon ved at den, som en ordinær årsmelding, skal redegjøre for NIMs aktiviteter gjennom året. Men årsmeldingen har også en funksjon som en rapportering om status på menneskerettighets-situasjonen i Norge, og den legger frem anbefalinger for at menneskerettslige forpliktelser skal oppfylles. Årsmeldingen er slik sett både sentral for overvåknings-, rapporterings- og rådgiveroppgavene til NIM. Årsmeldingen har, som organisasjonen selv, vært under utvikling, og har gått fra å være et dokument med en hel rekke anbefalinger til å konsentrere seg om færre og mer spissede anbefalinger fra og med 2019.

Vår gjennomgang har vist at dette er en endring som i all hovedsak har blitt tatt godt imot fra representanter vi har snakket med på Stortinget. Årsmeldingen oppleves nå som tydeligere og mer spisset. Vi mener denne endringen kan bidra til å legge et større press på at de anbefalingene som NIM kommer med faktisk følges opp av de ansvarlige myndighetene. NIM understreker også selv at årsmeldingen ikke er det eneste stedet de gir anbefalinger om oppfølging av menneskerettighetene. Dette gjøres også i stor grad gjennom høringsinnspill og i temarapporter. Men vi vil likevel reise spørsmålet om endringen av årsmeldingen over tid vil kunne ivareta funksjonen som et oversiktsdokument som redegjør for status på menneskerettighetsområdet og gir anbefalinger til forbedringer når anbefalingene blir så drastisk redusert. Hvordan skal NIM i så fall tydeliggjøre hvorfor akkurat de få som er valgt et gitt år, er mer sentrale enn mange andre? Endringen som er gjort i antall anbefalinger fremstår som stor. Dersom NIM skal fortsette praksisen med å synliggjøre hvordan tidligere års anbefalinger følges opp, som vi mener er en viktig, nyttig og oversiktlig del av årsmeldingen, vil denne delen bli betydelig mindre fremover. Slik dette fremstår i dag, tydeliggjør det bredden i områdene NIM overvåker, men dersom det kun kommer til et fåtall nye anbefalinger hvert år, vil ikke bredden være like synlig over tid. Gir da årsmeldingen en like god oversikt over status på menneskerettighetssituasjonen i Norge, inkludert oppfølgingsbehov?

Vi vil samtidig understreke at årsmeldingen i den formen den nå har, er helt ny. Endringene som har vært gjort i meldingen siden NIM ble etablert viser at NIM selv har ment årsmeldingen har forbedringspotensial. Vi mener NIM må få tid til å finne en hensiktsmessig form på årsmeldingen som ivaretar hensikten med meldingen. Vi forstår og anerkjenner behovet for økt tydelighet, men er usikre på om meldingen helt har funnet sin form ennå. Risikoen ligger i at sentrale menneskerettighetsområder og anbefalinger kan bli utelatt. Det nye formatet på årsmeldingen vil fremover stille høye krav til at NIM opprettholder åpenhet og gjennomsiktighet knyttet til valg og prioriteringer, slik at eventuelle oppfatninger av mangel på uavhengighet, politisk slagside eller annet kan imøtekommes.

NIM har en rådgiveroppgave i sitt mandat som ivaretas skriftlig blant annet gjennom anbefalinger i årsmelding, høringsinnspill og temarapporter. Vi mener vår undersøkelse tydelig viser at NIM leverer godt på denne delen av mandatet sitt. NIM selv presiserer at rådgivningen er deres sentrale form for tilbakemeldinger til det offentlige, og de fremstår som en sterk og tydelig juridisk rådgiver på menneskerettighetsfeltet. Når det gjelder mer uformell rådgivning, rettet mot enkeltpersoner for eksempel ved Stortinget eller i andre deler av det offentlige Norge, mener vi NIM fremstår som mindre tydelig, til tross for at de gjennomfører en rekke møter og får henvendelser fra enkeltpersoner og grupper. Vi vil understreke at NIM fortsatt er en ung virksomhet, og at det tar tid å bli en godt kjent og etablert rådgiver. NIM oppleves som velvillige og tilgjengelige fra dem som tar kontakt, men NIMs utfordring fremover vil være å lykkes i å bli bedre kjent. Dette gjelder både overfor dem som vil være naturlige mottakere av råd fra NIM, men det gjelder også mer generelt. Og dette henger sammen med NIMs hovedoppgave knyttet til informasjon og veiledning.

Når det gjelder NIMs arbeid med informasjon og veiledning til befolkningen om menneskerettighetene, er bildet sammensatt. Vår vurdering er at NIM foreløpig ikke kan sies å nå bredt ut med informasjon på menneskerettighetsområdet. Dette jobber NIM imidlertid med å forbedre, blant annet gjennom en eksplisitt satsing på ekstern kommunikasjon og økt synlighet i sosiale medier. Vi mener det er lagt et godt grunnlag for dette arbeidet blant annet gjennom deltagelse på en rekke møter og andre arrangementer, nettsider som er brukervennlige og tiltalende, og aktivitet i sosiale medier. Vi mener generelt at informasjonsarbeidet er et område det er viktig at NIM fortsetter å prioritere. NIM må gis tid til å bli bedre kjent, men samtidig mener vi det bør tas noen mer konkrete grep for å bedre synligheten ut til befolkningen. Og et viktig grep vi mener NIM tar på dette området, er undersøkelsen de nå sender bredt ut for å avdekke blant annet kjennskap til, og oppfatninger om, NIM. Slike undersøkelser, som planlegges gjennomført med jevne mellomrom, vill kunne gi et kunnskapsgrunnlag institusjonen kan jobbe videre med for å nå grupper undersøkelsen viser at de ikke treffer godt. At undersøkelsen spres tilstrekkelig bredt er en forutsetning for at dette datagrunnlaget blir reliabelt. Vi mener også at en mulig vei å gå for å bedre kjennskapet til NIM ytterligere, slik at de kan nå bedre ut, er utvidet samarbeid med utdanningsinstitusjoner, både de som tilbyr juridisk utdanning, men også andre relevante utdanninger, som for eksempel innen politi, barnevern og kriminalomsorg. Ved slikt samarbeid kan den generelle kjennskapet til NIM bedres, samtidig som kunnskapen om menneskerettighetene vil kunne øke blant fremtidige ansatte på disse områdene.

Vi vurderer at en veilederfunksjon slik den NIM har, er viktig. Det er ikke noen annen aktør som ivaretar denne rollen på en helhetlig måte og over et så bredt felt i Norge i dag. I forarbeidene til NIM-loven og i NIM-loven selv har en endt med å beskrive omfanget av veilederrollen som begrenset. Et slikt begrenset omfang fremstår også som i samsvar med Paris-prinsippene. NIM har utarbeidet rutiner for å strukturere og standardisere veiledningsarbeidet, som de selv har oppfattet som til dels krevende. Det ligger god informasjon om klagemuligheter og klageorganer, både nasjonalt og internasjonalt, på nettsidene til NIM. Sett opp mot det som fremstår som intensjonen ved opprettelsen av NIM, og slik veilederoppgaven er beskrevet i NIM-loven, mener vi at NIM ivaretar denne rollen formelt sett som forutsatt. Men samtidig vil vi påpeke at i praksis forutsetter en slik løsning som NIM har valgt på veiledningen, at de er tilstrekkelig godt kjent i befolkningen. Folk må vite at NIM finnes, og at de er et sted en kan oppsøke (digitalt) for råd og veiledning. Uavhengig av om NIM oppfyller mandatet på dette området formelt sett, vil det etter vår vurdering også fra et veiledningsperspektiv være sentralt at NIM lykkes med å bli en bedre kjent institusjon blant folk flest.

På et mer overordnet nivå, med utgangspunkt i at det ikke er noen andre enn NIM som ivaretar veiledningsrollen opp mot enkeltindividers menneskerettigheter på en helhetlig måte, kombinert med at NIMs rolle er tydelig avgrenset i dag, kan en stille spørsmål ved om dette er en oppgave NIM skal ha, eller skal være alene om å ivareta. Flere i våre intervjuer stiller også dette spørsmålet, ikke minst i lys av at NIMs mandat legger hovedvekten på systemrettet arbeid. Vi mener det kan være hensiktsmessig å vurdere om en slik veiledningsrolle burde vært utformet på en annen måte enn slik det gjøres i dag. Vi vil i så fall understreke at vi ikke vurderer det som realistisk at NIM utvider arbeidet de gjør med veiledning innenfor dagens rammer og mandat.

NIM har som en hovedoppgave å fremme opplæring, utdanning og forskning. Vi mener at NIM, til tross for at de gjennomfører en rekke aktiviteter og initiativ på dette området, fremstår som noe mindre strukturerte i arbeidet med denne hovedoppgaven enn med de andre oppgavene. Det blir påpekt gjennom intervjuer vi har gjennomført med ulike deler av academia at samarbeidet innenfor forskning har vært mer basert på enkeltelasjoner enn mer formalisert og systematisk samarbeid mellom miljøer. NIM har nylig tatt grep for å formalisere dette, og det mener vi er en positiv utvikling. Vi mener også at etableringen av en forskningsstrategi viser at NIM selv er bevisst på behovet for å strukturere dette oppgaveområdet fremover.

NIMs hovednedslagsfelt og fokusområde er menneskerettigheter i Norge. Men NIM har også et internasjonalt ansvar og oppgaver knyttet både til internasjonal rapportering og samarbeid. Når det gjelder rapporteringen viser vår undersøkelse at dette ivaretas på en god og profesjonell måte av NIM, og i samsvar med forventningene til institusjonen. Andre representanter fra det sivile samfunnet som ikke er akkreditert i FNs kontrollorganer på samme måte som NIM, opplever at NIM er inkluderende og lydhøre i disse prosessene. Når det gjelder internasjonalt samarbeid, ivaretar NIM dette i stor grad gjennom sine nettverk i ENNHRI og GANHRI, og på urfolksområdet gjennom deltakelse på FNs forum for urfolksrettigheter UNDPFII og EMRIP som er FNs ekspertmekanisme. Vi vurderer at det er viktig at Norge deltar i disse internasjonale samarbeidene for å fremme og beskytte menneskerettighetene. I og med at NIM har begrensede ressurser, et bredt mandat, og en rekke oppgaver knyttet til ivaretagelse som den nasjonale menneskerettighetsinstitusjonen, synes det likevel rimelig at hovedfokuset er på oppgavene i Norge, og at ikke Norge fremstår som blant de mest aktive landene i de internasjonale samarbeidene. Det vil antagelig være land med større ressurser som kan ta mer fremtredende roller, for eksempel Tyskland og Danmark.

4.4 Om NIMs balansering av ulike roller

Som vi har vist til over, er det en bred oppfattelse blant dem vi har intervjuet at den faglige kvaliteten på arbeidet som kommer fra NIM er høy. Langt de fleste vi har intervjuet mener også at NIM oppfyller overvåkningsmandatet sitt på en god måte. Samtidig blir det problematisert, både i intervjuer i denne evalueringen, og det har vært tema i offentlige debatter, om NIM ivaretar denne delen av mandatet på en god måte. Klarer NIM å balansere rollen som et uavhengig og faglig organ med vaktbikkjerollen, og rådgiverrollen? På et dypere nivå handler denne diskusjonen også om menneskerettighetens rolle og grunnlag. De offentlige debattene har vist at det er ulike syn her.⁴⁷

NIM selv beskriver det de kaller vaktbikkjefunksjonen i mandatet sitt i egen strategi. Strategien lister spesifikke tiltak for å ivareta funksjonen overfor målgruppene de har definert på området som Stortinget, regjeringen og andre offentlige myndigheter:

⁴⁷ Det var for eksempel en lang debatt om menneskerettighetenes rolle i Dagens næringsliv gjennom sommeren 2017, hvor NIM også deltok.

- ▶ Ta standpunkt og reagere tydelig i offentligheten på menneskerettighetsbrudd når dette anses hensiktsmessig.
- ▶ Peke på forbedringsmuligheter som kan gjøre systemer og institusjoner mer motstandsdyktige mot menneskerettighetsbrudd, herunder bidra til økt kunnskap om menneskerettighetene hos dem som skal implementere disse i praksis.
- ▶ Som et utgangspunkt forsøke å påvirke gjennom dialog og innspill til myndighetene før det fremmes kritikk i offentligheten.
- ▶ Tenke langsiktig i pådriverarbeidet, og følge opp egne anbefalinger og råd over tid.
- ▶ Styrke nettverk og ta initiativ til møter med politikere og relevante myndigheter.⁴⁸

Tiltakene i strategien sees i sammenheng med tiltakene som er beskrevet innenfor de andre funksjonene NIM selv har definert, rådgiver, brobygger og formidler. Strategien er også tydelig på at NIM skal bruke rådgivning som sin primære tilnærming når det avdekkes menneskerettighetsbrudd. Til tross for forsøkene på å definere og beskrive rollene og funksjonene sine, erkjenner også NIM selv, både skriftlig i strategien og muntlig i intervjuer, at funksjonene kan være delvis motsetningsfylte og krevende å balansere.

I alle intervjuer vi har hatt med personer i NIM har rollene og balansen mellom NIMs funksjoner også vært tematisert. Og alle fremstår med høy grad av bevissthet på hva som er funksjonene de skal fylle, og at det er krevende å finne den gode balansen til tider. Det blir også vist til at dette er tema som drøftes ofte internt.

NIM avgrenser samtidig rollen sin noe gjennom at de vektlegger de juridiske aspektene ved menneskerettighetene primært. Det har blitt som at det *menneskerettslige* skal kunne definere noen rammer som det politiske handlingsrommet kan utøves innenfor, og at NIMs primære jobb er å kartlegge disse rettslige rammene. De etterstreber å ta en juridisk ekspertrolle i størst mulig grad, og forsøker å formidle menneskerettigheter med utgangspunkt i et rettslig grunnlag, heller enn å komme med konkrete løsninger på områder der menneskerettighetene er relevante. Videre blir det understreket internt i NIM at de i tolkningen av disse juridiske rammene etterstreber å velge tolkninger som er godt dokumentert og støttet i etablerte, rettslige kilder. Det fremheves samtidig fra flere vi har snakket med, spesielt fra sivilsamfunnet, at det i praksis kan være et utydelig skille mellom hva som utgjør det juridiske grunnlaget og prinsippene og hva som er et eventuelt mer politisk innhold i menneskerettighetene.

NIM legger stor vekt på at den juridiske kvaliteten i arbeidet de gjør skal være høy, og flere internt i NIM fremhever at dette er nødvendig for å kunne bli oppfattet som en uavhengig fagaktør. De satser på å rekruttere sterk, juridisk kompetanse. Flere representanter, for eksempel fra offentlige organer utenfor NIM, peker også på at den juridiske fagkompetansen og ekspertisen en opplever at NIM besitter er et viktig grunnlag for at NIM skal kunne oppleves om faglig uavhengige. Og de fleste vi har intervjuet opplever også at NIM fremstår som en sterk og uavhengig faglig aktør, som håndterer vaktbikkjefunksjonen sin på en måte som fremstår faglig og kompetent. Men på den andre siden blir NIM også kritisert fra personer vi har intervjuet for at de rekrutterer for ensidig kompetanse, at de blir for rigide i sine tolkninger av menneskerettighetene, og at de blir så faglige og opptatt av det rent juridiske at rådene de kommer med kan bli lite tilgjengelige og anvendbare.

Selv om hovedtendensen i vårt intervjumateriale er at NIM fremstår som faglig funderte og politisk uavhengige, blir det i noen intervjuer vi har gjennomført hevdet at NIM i flere tilfeller kan bli for aktivistiske i sin tilnærming til menneskerettighetsspørsmål. Det blir også vist til i disse intervjuene at NIM ikke lykkes godt nok i å skille mellom politiske og juridiske tolkninger i menneskerettsspørsmål, og disse informantene opplever heller ikke nødvendigvis at NIM legger seg på vanlige og bredt aksepterte juridiske tolkninger, men snarere ofte velger mer ytterliggående tolkninger knyttet til

⁴⁸ NIM, udatert. *NIMs strategi 2018–2022*.

menneskerettigheter. Det uttrykkes at NIM i for liten grad legger opp til debatt om innholdet i menneskerettighetene. Det blir for eksempel fremhevet i intervjuer vi har gjennomført med aktører utenfor NIM at selve det rettslige grunnlaget for menneskerettighetene ikke nødvendigvis er like fast, og heller kan være uttrykk for politiske preferanser.

Fra informanter i NIM blir det vist til at de ved å holde høy faglig kvalitet og være godt forankret i det juridiske, skal forsøke å unngå å «havne i aktivistfellen». Det oppleves som viktig at NIM skal få legitimitet gjennom fagligheten og ikke en aktivistrolle. Samtidig blir det påpekt fra flere i intervjuer, i hovedsak med representanter fra sivilsamfunnet, at det å jobbe med menneskerettigheter i seg selv er noe som kan oppfattes som aktivistisk og idealistisk. Det vises også til at det i noen tilfeller vil være betrakteren som avgjør om et budskap oppleves aktivistisk eller faglig. Og i sammenheng med det blir det også vist til at utspill NIM har hatt kan brukes politisk av ulike aktører uten at dette er noe de har hatt intensjon om når de har uttrykt det. Dette aspektet har NIM ikke kontroll over.

Kritikken om aktivisme kommer fra et mindretall av informantene. De fleste vi har snakket med beskriver gjennomgående at de opplever at NIM fremstår som bevisste på sin rolle, og opplever dem som faglig uavhengige. Blant personer vi har snakket med, er det imidlertid også dem som mener at NIM er for vage, og for lite kritiske til myndighetene og forvaltningen.

4.4.1 Vår vurdering

NIM skal være uavhengig og gi faglig baserte råd om menneskerettigheter. Den faglige uavhengigheten vektet tungt internt i NIM. Den operasjonaliseres i strategiene gjennom tydeliggjøring av roller og funksjoner de skal fylle.

Vi mener NIM fremstår som bevisste og åpne om utfordringene som ligger i rollen de har, og dilemmaene som oppstår i spennet mellom de funksjonene de skal fylle er levende tema i organisasjonen. Vi mener NIMs drøftende innstilling til egne funksjoner er et nødvendig utgangspunkt for at de skal fylle rollen sin på en god måte.

Samtidig viser også vår undersøkelse at NIMs rolle og funksjon blir debattert. Blant annet trekkes det frem at det kan være krevende å lykkes med å oppleves som en faglig og politisk nøytral aktør i et så politisert landskap. Og det er, som vi har vist over, heller ikke alle som oppfatter NIM som fullt ut nøytrale. Blant personer vi har snakket med, fremmes det både påstander om at NIM kan være for vage, og for lite kritiske til myndighetene og forvaltningen, samtidig som det på den andre siden hevdes at NIM i flere tilfeller kan bli for like aktivister i sin tilnærming til menneskerettighetsspørsmål. Våre undersøkelser gir imidlertid ikke et entydig signal om at det er en slagside i en bestemt retning.

NIM selv er tydelige på at de forsøker å unngå å bli en del av det politiske ordskipet gjennom å vektlegge sterkt et rettslig perspektiv på menneskerettighetsspørsmål og gjennom høy faglig kvalitet. NIM forsøker videre å legge seg på tolkninger av menneskerettighetene som baserer seg på anerkjente rettslige kilder og tolkninger. Våre undersøkelser har også vist at ikke alle er enige i at NIM velger slike tolkninger. Vi mener likevel at våre undersøkelser i hovedsak viser at NIM oppleves som juridisk sterke og etterrettelige på menneskerettighetsområdet, og at dette underbygger NIMs rolle som en faglig uavhengig institusjon. Vi mener at til en viss grad kan det sterke juridiske fokuset redusere risikoen for at NIM oppleves politisk, men samtidig er juss også tolkning av regelverk i en samfunnsmessig kontekst, og vil slik sett ikke være helt objektiv/nøytral. At NIM tidvis også utfordres på bruk av det juridiske skjønnet i det offentlige ordskipet, bør være en styrke for både NIM og menneskerettighetsområdet som sådan. Det at menneskerettighetene er et område som fort blir politisert, gjør også at det antagelig kan være kort vei fra det som blir vurdert som å ha gode faglige vurderinger, til å bli beskyldt for aktivisme, eller for den saks skyld populisme. Hva som blir betraktet som aktivisme, avhenger sannsynligvis også i noen grad av betrakteren.

Et annet element som påvirker oppfattelsen av NIM i offentligheten og opplevelsen av NIM som en faglig uavhengig aktør, relaterer seg til tolkningen av NIMs utspill av andre i offentligheten. I tillegg til at NIM selv kan komme med uttalelser som oppleves politiske, er det også slik at NIMs rapporter/-artikler etc. om menneskerettighetssituasjonen på et felt brukes av andre, som for eksempel mediene og interessepolitiske aktører, og kan av disse settes inn i en politisk kontekst. Hvordan disse aktørene bruker NIMs analyser, har NIM ikke kontroll over, og kan ikke stilles til ansvar for.

Samtidig som NIM skal være faglig og uavhengig, skal dette også balanseres mot rollene som rådgiver, brobygger og formidler. Dette forutsetter at NIM klarer å tilgjengeliggjøre kompliserte juridiske budskap på en måte som flere enn godt skodde jurister forstår. Her mener vi NIM fortsatt kan ha et forbedringspotensial. Som vi har nevnt over, oppleves NIM tidvis som prinsipielle og med lite tilgjengelige budskap. Men som vi også har nevnt tidligere, vil en tilgjengeliggjøring av budskap gjerne medføre en spissing og kanskje forenkling av budskap. Dette kan medføre at NIM både oppleves mer populistisk og politisk.

Vi mener våre undersøkelser synliggjør ulike syn og perspektiver som finnes i debatten om NIMs rolle og funksjon i det norske samfunnet. Det stilles spørsmål ved om NIM lykkes i å ivareta rollen sin fra ulike hold, og det ytres kritikk mot NIM og deres rolle og funksjon. Samtidig er det også en overvekt av informanter i våre undersøkelser som mener NIM lykkes rimelig godt i å balansere rollene sine. Vi mener NIM har en særskilt rolle i den norske offentligheten. Vår vurdering er at NIM gjennom sin bevissthet på egne roller og funksjoner, og gjennom at de holder diskusjoner om dem levende internt, og deltar i det offentlige ordskiftet, bidrar til at de ruster seg for å ivareta rollene sine. At det blir offentlig debatt om NIMs forvaltning av sin rolle som faglig uavhengig institusjon kan vurderes som et problem og utfordring for NIMs legitimitet, men kan også vurderes som positivt med tanke på å få innspill på hvordan rollen kan ivaretas og videreutvikles.

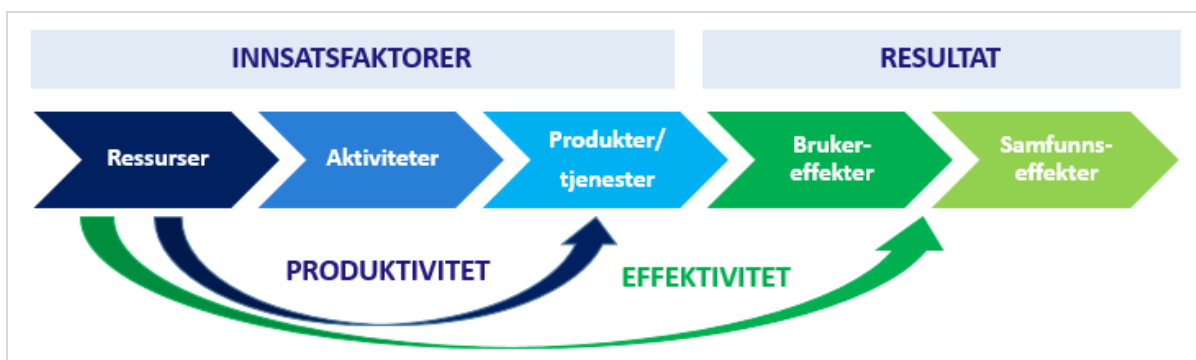
4.5 Rammebetingelser og effektivitet

I dette avsnittet ser vi på om de resultatene NIM oppnår står i et rimelig samsvar med institusjonens ressursbruk. Dette er et spørsmål om hvor effektivt ressursene som institusjonen rår over brukes.

4.5.1 NIMs resultatkjedemodell

Innledningsvis kan det være nyttig å se på den såkalte resultatkjeden, som er en modell som ofte brukes til å analysere blant annet produktivitet og resultater i virksomheter. Resultatkjeden viser hvordan en virksomhet gjennom ulike aktiviteter omformer ressurser til produkter eller tjenester som er rettet mot brukere og samfunnet. Produktene og tjenestene gir effekter for brukerne og samfunnet. Resultatkjeden i Figur 4-3 viser årsakssammenhengene. Etter vår vurdering kan forhold ved NIMs produktivitet eller effektivitet belyses innenfor denne modellen.

Figur 4-3 Resultatkjeden. Kilde: DFØ



Vi skal kort forklare modellen med utgangspunkt i NIM: For å kunne levere publikasjoner, høringsuttaler, innlegg på seminarer mv., som er eksempler på NIMs «produkter og tjenester», er NIM avhengig av ulike ressurser. Dette er ansatte og de ansattes kompetanse, ledelse, lokaler, IT-løsninger mv. Ressursene anvendes til å gjennomføre aktiviteter eller arbeidsprosesser internt i NIM. Dette er for eksempel å skrive høringsuttalelser, temarapporter, delta på seminarer og møter, gjøre analysearbeid, legge ut informasjon på sosiale medier, hente inn informasjon mv. Både ressursene/innstatsfaktorene og aktivitetene har institusjonen i stor grad selv kontroll over.

Aktivitetene resulterer i høringsuttalelser, debattinnlegg, poster på sosiale medier, altså modellens «produkter og tjenester». Disse leveres enten ferdig fra institusjonen, eller de slutføres i møtet med én eller flere brukergrupper utenfor virksomheten. Eksempler på det siste kan være inkludering av høringsuttalelser i lovproposisjoner, følge råd som er gitt i veiledning og at faginnspill tas med i for eksempel utredninger, kampanjer eller utdanningsopplegg. Tjenester som slutføres i møte med brukere, har NIM bare delvis kontroll over. Tjenestene får én eller flere effekter utenfor institusjonen, for brukerne og i siste instans for samfunnet. Med brukereffekter menes effekter på brukerne i form av for eksempel økt bevissthet, holdninger, atferd eller livssituasjon som er direkte resultat av institusjonens publikasjoner, innlegg, opptredener mv. («tjenester»). Eventuelle effekter er også normalt resultat av ikke bare én, men flere aktiviteter fra NIM. Når effektene er tilsiktende, vil de være i tråd med formålet med NIM.

En implikasjon av modellen er at selv om NIM kan ha høy aktivitet og produsere mye sett i forhold til ressursene institusjonen rår over, dvs. ha høy produktivitet, vil det ikke være gitt at resultatene blir tydelige og signifikante. Manglende resultater kan for eksempel skyldes forhold som ligger utenfor institusjonens kontroll, for eksempel når høringsinnspill ikke blir tatt til følge av fagdepartementer eller anbefalingene fra NIMs årsrapporter ikke blir fulgt opp. Det kan være mange årsaker utenfor NIMs kontroll til at aktivitetene ikke gir resultater. Generelt aner man i resultatkjedemodellen at jo lengre til høyre i resultatkjeden vi er, desto lengre tid tar det før resultatene viser seg. Det gjelder særlig for samfunns effekter. Som vi har pekt på tidligere, er det vanskelig å måle resultatene eller effektene av det NIM gjør. Fordi vi bare i begrenset grad kan se på effektene/resultatene, må vi ha mer oppmerksomhet på institusjonens produktivitet.

4.5.2 NIMs ressurser

Bevilgningene til NIM har økt siden etableringen. De samlede bevilgningene til institusjonen i 2017 var på om lag 21,1 mill. kroner, mens de i 2019 var på 25 mill. kroner. Antallet årsverk har også økt, fra 15,5 ved utgangen av 2017, til i underkant av 19 ved utgangen av 2019.

Informanter ved NIM oppfatter selv dagens budsjettamme som tilstrekkelig. Også eksterne informanter med kjennskap til NIMs budsjetter sier at budsjettammen nå er på et «passe nivå», gitt mandatet. Det blir vist til at mandatet er såpass bredt at institusjonen er nødt til å prioritere ressursbruken. Det er også informanter som viser til at rammen synes å være tilstrekkelig sammenliknet med andre NHRler.

Informanter viser også til at NIM har høy aktivitet, og leverer mye og med god kvalitet på mange felter. Også vår gjennomgang i kap. 4.3 viser at NIM er aktive på mange områder som faller inn under NIMs oppgaver. Selv om vi ikke har mer enn enkelte nøkkeltall for NIM, og for eksempel ikke et godt grunnlag for å sammenligne med andre institusjoner, er det mye som indikerer at institusjonens produktivitet kan anses som høy.

Det er grunn til å anta at hovedgrunnen til høy produktivitet ligger i engasjerte og dyktige ansatte. Imidlertid er det også gjort enkelte grep de siste årene som legger til rette for at NIM skal få mye ut av sine ressurser. Et eksempel er at den nye organiseringen og ansvarsfordelingen internt i NIM antagelig har gitt en mer hensiktsmessig fordeling av ansvaret for personaloppfølging mellom direktøren og kontorsjefen. Det at alt personalansvar med unntak av ansvaret for ledergruppen er delegert fra direktøren, gjør at hun kan bruke mer tid til strategisk utvikling, faglig styring og ledelse,

utadrettet kommunikasjon mv. Endringen i organisering og ansvarfordeling legger grunnlag for høyere aktivitet og mer målrettet innsats. NIM har de siste årene også fått på plass systemer og rutiner for prioritering og gjennomføring av aktiviteter. Videre har virksomheten strategier og mål som peker ut retningen på et overordnet nivå, samt retningslinjer som sier hvordan prioriteringer skal tas mer i det daglige. De ansatte har også tildelt dedikerte ansvarsområder. Alt dette legger til rette for mer effektiv ressursbruk.

I representantforslaget om å etablere en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter ble det foreslått at den nye institusjonen burde være en intern enhet hos Sivilombudsmannen med egen leder. Dette ble ikke besluttet, men i Innst. 240 S (2013–2014) viser Stortingets presidentskap til at det vil være rasjonelt med en administrativ tilknytning mellom en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter og Sivilombudsmannen, som innebærer felles administrative tjenester som regnskap, IKT, arkiv, resepsjon etc. Presidentskapet var opptatt av å utnytte synergieffekten som en samlokalisering og administrativ tilknytning ville innebære. På bakgrunn av dette har NIM vært samlokalisert med og delt noen funksjoner/tjenester og lokaler med Sivilombudsmannen, som for eksempel sentralbord og møterom. Det har imidlertid blitt mindre av dette samarbeidet enn det var i de første årene. Samlokaliseringen har kunnet redusere kostnadene for NIM, men ifølge informanter har det også gitt noen utfordringer med hensyn til informasjon og koordinering.

Når det gjelder institusjonens ressursbruk ellers, har vi ikke fått indikasjoner på den er urimelig høy. Det innebærer naturlig nok en del ekstrakostnader ved også å ha kontorsted i Kautokeino, blant annet knyttet til reisevirksomhet. Imidlertid er lokaliseringen der politisk ønsket.

NIM har hatt forholdsvis mange praktikanter og studenter knyttet til seg. Isolert kan det trekke opp kostnadene, blant annet når praktikantene skal læres opp og få veiledning. Samtidig kan praktikantene og gi studentene gi høyere produksjon og aktivitet på områder NIM skal levere på ifølge sitt mandat. Men ikke minst kan dette grepet gjøre at virksomheten kan få ut enda mer informasjon om menneskerettigheter og NIM til undervisningsinstitusjoner og samfunnet for øvrig, og også gjennom dette bidra til samfunnseffekter.

4.5.3 Vår vurdering

Budsjettet til institusjonen og antallet ansatte har økt siden oppstart. Vi vurderer at det ikke er overraskende at NIMs budsjett og antallet ansatte har økt gradvis etter etablering. Antagelig var det fornuftig at institusjonen startet i litt mindre skala, og at de har fått lov til å vokse etter hvert som de har kunnet utnytte sine ressurser bedre. Det er å forvente at ikke alt av nødvendige rutiner og systemer for å få en fullt effektiv virksomhet er på plass fra dag én.

Flere vi har snakket med, både internt i NIM og for eksempel Stortingsrepresentanter, vurderer at NIM nå ligger på et hensiktsmessig nivå budsjettmessig. Ut fra innspillene vi har fått, kan vi neppe vente at institusjonen vil øke vesentlig i budsjett og antall ansatte. Det har imidlertid blitt pekt på av flere at NIM kan trenge noen flere ansatte med annen fagbakgrunn enn juss. Etter innspillene vi har fått, vurderer vi at dette kan være hensiktsmessig.

Som vi har beskrevet over, har NIM høyt aktivitetsnivå på mange områder. NIM skriver årlig flere titalls grundige høringsuttalelser, kommer ofte med flere temarapporter og deltar på mange møter og arrangementer, og har en viss grad av synlighet i sosiale og andre medier. Kvaliteten på arbeidet til NIM oppleves generelt å være høy. Etter vår vurdering har NIM på plass systemer og rutiner som kan legge til rette for effektiv bruk av ressursene virksomheten har. Det at man har på plass rutiner og systemer, for eksempel når det gjelder koordinering av høringsinnspill på tvers av virksomhet, kan også gjøre at man unngår å bruke unødvendige ressurser når det er overlapp med andre institusjoner (for eksempel Barneombudet og Datatilsynet mv.).

NIM er fortsatt en ung organisasjon, som ikke ser ut til å være grodd fast i gamle arbeidsmetoder. De kan være ubyråkratiske, foroverlente og smidige. Institusjonen viser for eksempel sin evne til å snu seg raskt rundt og følge med i tiden når det gjelder kommunikasjons- og informasjonsarbeid. I og med at en såpass viktig del av det arbeidet NIM gjør dreier seg om informasjon, kan institusjonen ha et fortrinn for eksempel i sin bruk av sosiale medier. Med bruk av nye digitale plattformer kan NIM nå ut til en bred gruppe av befolkningen på en kostnadseffektiv måte.

Alt i alt er altså vår vurdering at NIM har et høyt aktivitetsnivå, og at de leverer mye sett i forhold til sine ressurser. Det er også svært vanskelig å si noe om hvilke resultater NIMs arbeid faktisk gir, særlig på samfunnsnivå, og mye av resultatene vil det nok uansett ta tid før viser seg. Nøkkelen til økte resultater av det NIM gjør, ligger antagelig mer i hva virksomheten velger å prioritere ressursene til enn i å øke aktivitetsnivået ytterligere. For eksempel må organisasjonen hele tiden avveie bredden i områder de skal være aktive og synlige på, mot dybde og fokus på enkelte, utvalgte områder. Det brede mandatet gjør det umulig å jobbe like mye innenfor alle oppgavene i mandatet gitt budsjetttrammene.

5 I hvilken grad bidrar dagens organisering og drift av NIM til at institusjonen fungerer godt og etter intensjonen

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi sentrale elementer av problemstilling 2 fra mandatet for evalueringen, det vil om dagens organisering og drift av NIM medfører at institusjonen fungerer godt og etter intensjonen.

Kapittel 5 starter med en gjennomgang av bakgrunnen for organiseringen med et styre, administrerende direktør og rådgivende utvalg. Deretter gjennomgår og vurderer vi den interne organiseringen i NIM, med vekt på ansvars- og oppgavefordeling og ressurs- og kompetanse-sammensetning. Vi undersøker også forholdet mellom styret og direktør og sammensetningen og funksjonen til rådgivende utvalg. En beskrivelse og vurdering av innlemmelsen av Gáldu i NIM inngår også i kapitlet, samt en vurdering av NIMs grenseflater mot andre sentrale aktører, med spesiell vekt på ombudene med tilgrensende arbeidsoppgaver.

5.1 Bakgrunn for organiseringen med et styre, rådgivende utvalg og direktør

I innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter legges det til grunn en organisasjonsmodell med bakgrunn i Innst. 240 S (2013–2014). Den nye nasjonale institusjonen for menneskerettigheter skal ha en ledelse valgt av Stortinget, og det bør oppnevnes et rådgivende utvalg. Som det er redegjort for i rapporten i Dokument 16 (2014–2015)⁴⁹, forutsetter Paris-prinsippene at sammensetningen og utnevningen av medlemmer til den nasjonale institusjonen skjer på en måte som avspeiler samfunnet. Det beskrives at krav om involvering av alle relevante miljøer har blitt forsterket knyttet til akkrediteringen av de nasjonale institusjonene. Videre tilsier Paris-prinsippene at institusjonens uavhengighet overfor andre myndigheter kommer til uttrykk gjennom organiseringen av den nasjonale institusjonens virksomhet.

Med dette som bakgrunn ble det av presidentskapet vurdert at den nasjonale institusjonens ledelse bør bestå av et styre og en direktør. I denne modellen legges det til grunn at styret skal ha det overordnede ansvaret for institusjonens virksomhet, mens det daglige ansvaret skal ligge hos direktøren.

Begrunnelsen for dette organisatoriske grepet er at et styre med bred kompetanse i menneskerettighetsspørsmål og virksomhetsstyring må antas i større grad å kunne sikre en godt drevet institusjon, både faglig og ressursmessig, enn om alle fullmakter tillegges én leder.

Når det gjelder de administrative og økonomiske forholdene fremheves det i Innst. 240 S (2013–2014)⁵⁰ at den nasjonale institusjonens administrative samlokalisering med Sivilombudsmannen, i tillegg til å være kostnadsbesparende, også antas å kunne dra nytte av et felles faglig miljø.

⁴⁹ Dokument 16 (2014–2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

⁵⁰ Innst. 240 S (2013–2014). Innstilling fra Stortingets presidentskap om 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).

Innstillingen resulterte i NIM-loven.⁵¹ Lovens formål er å etablere Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM). NIM-loven beskriver NIMs hovedoppgaver og at den nasjonale ledelsen skal utgjøres av styre og direktør. Det er Stortingets presidentskap som velger styre og ansetter direktør, og Stortinget fastsetter alminnelige instruks for virksomheten. NIM-loven beskriver i hovedtrekk:

- ▶ krav til styrets sammensetning og styrets overordnede ansvar for den faglige virksomhet, økonomi og drift, herunder at styret skal avgi årsmelding til Stortinget.
- ▶ kvalifikasjonskrav til direktør og at direktøren har ansvar for den daglige virksomheten og arbeidsgiveransvar for personalet.
- ▶ krav til sammensetning av rådgivende utvalg, og at utvalget skal bidra med informasjon, råd og innspill til NIM.
- ▶ at offentlige myndigheter skal yte nødvendig bistand til NIM for at NIM skal kunne utføre oppgavene sine, og at alle kan kreve innsyn i NIMs saksdokumenter, journaler og lignende registre.

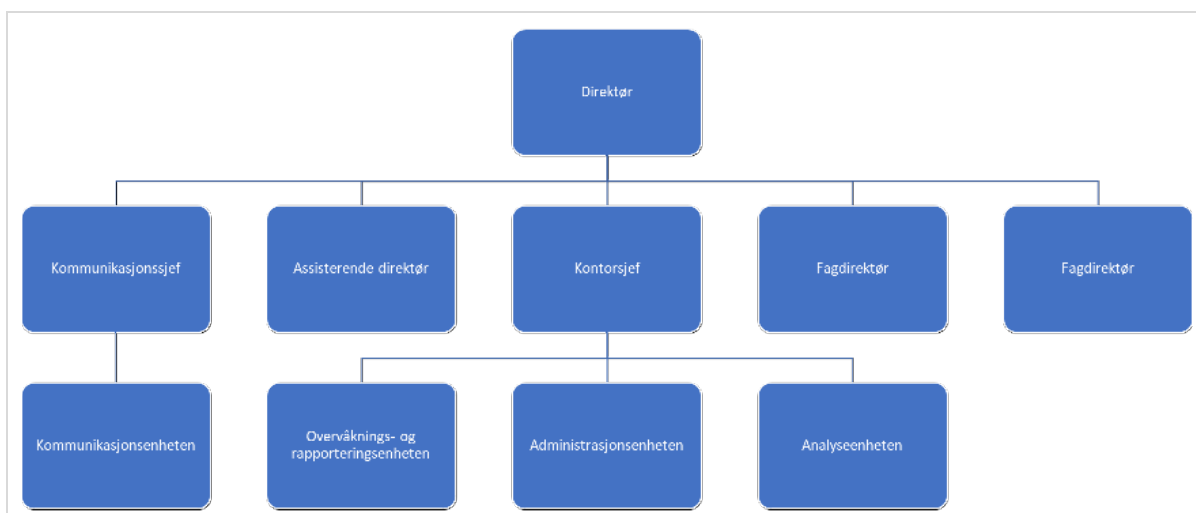
NIMs nåværende styre er valgt for tidsrommet 1. juli 2019–30. juni 2023. NIM har siden etableringen hatt to direktører, nåværende direktør ble ansatt i mars 2019 for en periode på seks år. Dagens rådgivende utvalg ble oppnevnt i styremøte i juni 2020 for perioden 2020–2024. NIM har hovedkontor i Oslo og et mindre kontor i Kautokeino.

5.2 Intern organisering i NIM

5.2.1 Intern ansvars- og oppgavefordeling

Det gjeldende organisasjonskart i NIM er vist i figuren nedenfor.

Figur 5-1 Organisasjonskart for NIM



NIM skiller mellom linjeledelse/personalledelse og faglig ledelse. Personalansvar innebærer for eksempel ansvar for rekruttering og tilsetning, karriere/kompetanseutvikling og lønnsutvikling. Faglig ledelse innebærer å følge opp og veilede de ansatte i det faglige arbeidet, ta faglige initiativer og jobbe for at NIM holder godt faglig nivå, drive kvalitetskontroll, fordele fagområder mellom de ansatte, og melde fra når det oppstår behov for ny fagkompetanse.

⁵¹ Justis- og beredskapsdepartementet, 2015. Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. LOV-2015-05-22-33.

Alle ledere har definerte ansvarsområder, med tilhørende myndighet. Linjeledelse utøves av direktør, kontorsjef og kommunikasjonssjef.

Det er etablert en ledergruppe som består av direktøren, assisterende direktør, kommunikasjonssjef, kontorsjef og fagdirektørene. Direktør og kontorsjef har faste møter for å diskutere organisatoriske, økonomiske og personellmessige spørsmål. Resten av ledergruppen har ukentlige møter for å gjennomgå og diskutere faglige spørsmål, utvikling og løpende henvendelser. Det skrives referat fra ledermøtene som legges ut på fellesområde tilgjengelig for de ansatte i NIM.

Direktøren har personalansvar for personer i ledergruppen. Kommunikasjonssjefen har personalansvar for ansatte i kommunikasjonsenheten, mens Kontorsjef har personalansvar for alle øvrige medarbeidere, inkludert regionkontorleder og andre ansatte ved kontoret i Kautokeino. Regionkontorleder ved kontoret i Kautokeino har ansvar for å drifte kontoret, oppfølging av urfolksstrategien, lage sakliste til det månedlige samarbeidsmøtet mellom ledelsen og Kautokeino-kontoret, gi innspill på budsjett m.m.

NIM har 15 definerte temaområder med én fagansvarlig pr. tema og der én eller flere medarbeidere er tilknyttet temaet. Overordnet fagansvar er fordelt på direktør, assisterende direktør og fagdirektører. Det skilles mellom overordnet fagansvar og områdeansvarlig for et område knyttet til et tema. En områdeansvarlig refererer til en person som er satt opp på et område der flere medarbeidere leverer bidrag, men der personen med områdeansvar er ansvarlig for at oppgavene til enhver tid ivaretas.

Det er utarbeidet overordnede prosessbeskrivelser for sentrale arbeidsprosesser knyttet til blant annet større prosjekter, løpende henvendelser, temarapporter, årsmelding, fagartikler/kronikker, høringer, myndighets- og sivilsamfunnskontakt, mediehandling m.m.

Det er fortrinnsvis intervjuer med ansatte i NIM som har gitt oss innsikt i hvordan den interne organiseringen i NIM fungerer, og i hvilken grad denne organiseringen påvirker rolle- og ansvarsfordeling mellom direktør og medarbeidere, og mellom medarbeidere.

I intervjuene får vi innsikt i at det er en bred oppfatning blant de ansatte at både roller og ansvar i NIM er tydelige. Det trekkes frem at i tidligere organisering av NIM hadde direktøren både fag- og personalansvar, og at det opplevdes som lite hensiktsmessig. Det ble ifølge våre respondenter gjort grep og i dag har direktøren i tillegg til fagansvaret kun personalansvar for de som sitter i ledergruppen. Fagdirektørene har ikke personalansvar – tidligere ble det oppfattet som uklart om de hadde et slikt ansvar eller ikke. Det er nylig opprettet en kontorsjefstilling som har personalansvar for ansatte i overvåkings- og rapporteringsenheten, administrasjonsenheten og analyseenheten. Kommunikasjonssjefen har personalansvar for kommunikasjonsmedarbeiderne. Opprettelsen av kontorsjefstillingen har ifølge våre informanter bidratt til å få den daglige driften til å flyte godt.

De ansatte gir innspill om at det er tydelig hvem man skal forholde seg til i organisasjonen, både når det gjelder fag og personal. Det gis videre innspill om at det er en tydelig oppfatning av hvilke saksfelt og hvilke områder man har ansvar for. Det er også en oppfatning om at det er tydelig og god kommunikasjon i organisasjonen og at det er oppmerksomhet i ledergruppen på å delegere arbeidsoppgaver og samtidig sikre at ting blir fulgt opp.

Det gis videre inntrykk av at samhandlingen mellom fagavdelingene og kommunikasjonsenheten i all hovedsak fungerer godt. I kommunikasjonsenheten gis det tilbakemelding om at de bistår juristene i kvalitetssikring av det som skal publiseres og bidrar til å ferdigstille presentasjoner o.l. Dette er en rolle som har kommet til etter hvert, men hvor mye ressurser som skal brukes på dette oppfattes å være et prioriteringsspørsmål og ikke helt avklart.

Samarbeid om administrative ressurser

I tidligere organisering hadde NIM bistand fra Sivilombudsmannen vedrørende administrative funksjoner. Dette er endret med dagens organisering av NIM. Det oppgis fra Sivilombudsmannen at det i dag er lite operativt samarbeid, men at NIM kan få bistand ved spørsmål knyttet til praktiske forhold som faktura, lønn o.l. I dag samarbeides det om sentralbordfunksjonen, og NIM og SOM har også felles resepsjonstjenester.

5.2.2 Arbeidsmiljø i NIM

Arbeidsmiljøet vurderes som veldig godt fra de ansatte vi har snakket med. Det gis innspill om at det er «åpent» og at alle får uttrykke sine meninger og blir hørt. Noen gir innspill om at det tidligere har vært noen utfordringer i arbeidsmiljøet, men nå har det blitt bedre. Disse utfordringene tilskrives uklare ansvarsforhold og liten oppfølging av «hvordan folk har det». Disse utfordringene har blitt møtt med ny organisasjonsstruktur og tydeligere beskrivelser av personal-, rolle- og ansvarsforhold.

I intervjuene får vi inntrykk av at det jobbes mye, og at det stilles høye krav til de ansatte både med hensyn til kompetanse og arbeidskapasitet. Arbeidskrav, både knyttet til høye kognitive krav i jobben, men også høye krav til tempo og mengde medfører i utgangspunktet ingen helsemessige utfordringer for de ansatte så lenge kravene balanseres med høy selvbestemmelse/autonomi i arbeidssituasjonen.

5.2.3 Ressurs- og kompetansesammensetning NIM

Evalueringen skal gi en vurdering av om NIM har en ressurs- og kompetansesammensetning som gjør institusjonen i stand til å løse mandatet på en tilfredsstillende måte. Bredden i NIMs mandat tilsier at det er behov for en faglig bredde i NIMs samlede kompetanse. I dette kapitlet redegjør vi for direktørens og personalets kompetanse og kommer tilbake til styrets sammensetning og kompetanse i kap. 5.3 og rådgivende utvalg i kap. 5.4.

NIM har totalt ca. 19,1 årsverk i 2020. Av de fire praktikantene som er inne pr. november 2020 er to jusstudenter ved UiO, én student ved master i Human Rights ved UiO og én student ved film-utdanning ved OsloMet.

Ifølge NIM-loven § 7 om Direktøren heter det at «*Direktøren skal tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og bør ha erfaring fra menneskerettighetsarbeid*».

I § 8 om Personalet heter det at: «*Ved ansettelser skal det tas hensyn til at institusjonen skal ha bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter*».

Dagens direktør er utdannet jurist med mange års erfaring som jurist og advokat, herunder arbeid med menneskerettigheter. Før hun ble ansatt som direktør var hun assisterende direktør og seinere konstituert direktør ved NIM.⁵²

Når vi ser på utdanningsbakgrunn til de 24 ansatte (inkl. ansatte i permisjon)⁵³ på NIMs hjemmesider er 16 jurister, hvorav 7 har sin bakgrunn fra Universitetet i Oslo, 4 fra Universitetet i Bergen og de øvrige juristene er utdannet fra universiteter i Tromsø, Umeå, Australia og Tbilisi. 7 personer har en samfunnsvitenskapelig bakgrunn, hvorav 3 er knyttet til kommunikasjonsavdelingen, 2 til administrative stillinger og 2 til faglige stillinger knyttet til menneskerettigheter. I tillegg har én ansatt utdanning knyttet til stilling som arkivar. Fire ansatte har urfolk og nasjonale minoriteter som sitt arbeidsområde, hvorav 3 er jurister og én med samfunnsvitenskapelig utdanning. Når det gjelder nærmere beskrivelse av ressurser og kompetansesammensetning ved kontoret i Kautokeino vises til kap. 5.5.3.

⁵² <https://www.nhri.no/profiles/adele/>.

⁵³ <https://www.nhri.no/om/ansatte/>.

På NIMs hjemmesider finner vi en oversikt over ansatte og hvilke kompetanseområder den enkelte ansatte dekker. De fleste ansatte dekker flere av følgende kompetanseområder (i tillegg kommer kommunikasjon og administrasjon):

- ▶ Asyl og innvandring
- ▶ Fengsel og arrest
- ▶ Klima og miljø
- ▶ Rettssystem
- ▶ Religion og trosfrihet
- ▶ Retten til privatliv (personvern)
- ▶ Ytringsfrihet
- ▶ Overvåking
- ▶ Teknologit utvikling og menneskerettigheter
- ▶ Nasjonale minoriteter
- ▶ Næringsliv
- ▶ Urfolk
- ▶ Vold og overgrep
- ▶ Diskriminering
- ▶ Væpnet konflikt
- ▶ Internasjonal rapportering
- ▶ Barn og familie
- ▶ Helse og omsorg

Det er ifølge § 8 i NIM-loven direktøren som har det daglige arbeidsgiveransvaret for personalet. Personalet tilsettes av styret etter innstilling fra direktøren. NIM opplyser at de får svært gode søknader på stillinger som krever juridisk kompetanse. Det har vært utfordringer knyttet til å få gode nok søkere på stillinger til kontoret i Kautokeino, men ved siste rekruttering var det gode søkere som førte til ansettelse (se utdyping av situasjonen ved kontoret i Kautokeino i kap. 5.5).

En gjennomgående tilbakemelding fra eksterne informanter som offentlige myndigheter, NGO-er og academia er at NIM oppfattes å ha solid juridisk kompetanse innenfor de områdene de arbeider. Solid juridisk kompetanse vurderes som helt kritisk for å kunne levere på oppdraget til NIM. Samtidig blir det påpekt fra til dels de samme representantene fra offentlige myndigheter, academia og NGO-er at det kunne vært en fordel for NIM om de hadde en større bredde i kompetansen. Det etterlyses først og fremst flere ansatte med samfunnsvitenskapelig kompetanse. Det fremheves at det er vesentlig også å ha god forståelse og kunnskap om det samfunnet lovene virker i, for å kunne gjøre kvalitative og kvantitative analyser og evalueringer av hvordan den menneskerettslige tilstanden reelt sett er i Norge, og for å kunne være en god rådgiver for offentlige myndigheter. På den annen side pekes det også på at NIM ikke kan inneha spisskompetanse på «alle» samfunnsområder. Styrkingen av den administrative kompetansen gjennom ansettelse av en kontorsjef fremheves som svært viktig av de informantene som kjenner NIM godt.

5.2.4 Vår vurdering

Vår vurdering av den interne organiseringen i NIM er at den fremstår som hensiktsmessig og bidrar til tydelig definerte roller og ansvar for medarbeiderne i organisasjonen. De grepene som er gjort ved at personalansvaret er fordelt på flere og at kontorsjefen har ansvaret for de fleste, vurderes som vellykket. NIM er som tidligere nevnt en ung organisasjon som har vist evne til å justere organisasjonen for å imøtekomme organisatoriske utfordringer, noe som indikerer at NIM er en utviklingsorientert organisasjon som søker å utvikle effektive arbeidsprosesser samt å ivareta arbeidsmiljøet på en god måte.

Vår vurdering av arbeidsmiljø er at i kunnskapsintensive organisasjoner, som NIM, kjennetegnes arbeidssituasjonen gjerne av høye jobbkrev i kombinasjon med høy autonomi. Hvis arbeidssituasjonen endrer seg til en situasjon hvor kravene øker og autonomien samtidig minskes er det en godt dokumentert risikofaktor for en rekke helseplager.^{54,55} For å arbeide mot et optimalt arbeidsmiljø i NIM, for å sikre produktivitet, trivsel og helse blant de ansatte, vil det være viktig å følge med på arbeidsmiljøfaktorer med dokumentert sammenheng med helse og trivsel. I tillegg til krav og autonomi i jobben, er andre sentrale faktorer positive og negative sosiale relasjoner, støtte, hjelp og tilbakemelding fra leder.

Når det gjelder vurdering av ressurs- og kompetansesammensetningen så synes NIM å ha solid juridisk kompetanse i tråd med det oppdraget til NIM krever. At NIM har lagt vekt på å styrke den kommunikasjonsfaglige kompetansen virker rimelig i lys av den sentrale formidlingsoppgaven NIM har i mandatet. Likeledes er inntrykket at ansettelse av en kontorsjef har vært et viktig grep og bidratt positivt til utvikling av organisasjonen.

Ifølge NIM-lovens § 8 om Personalet heter det at det skal legges vekt på at NIM skal ha en bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter. Dette kan forstås på (minst) to måter: bredden kan enten knytte seg til bredde i den juridiske kompetansen, eller også til annen kompetanse enn den juridiske. Oversikten over hvilke temaer NIM arbeider på indikerer at det arbeides på et bredt felt av problemstillinger, men at det også gjøres prioriteringer. Vi har ikke fått tilbakemeldinger på at den juridiske kompetansen erfares som for smal, men det etterlyses en bredere samfunnsvitenskapelig kompetanse for blant annet å kunne vurdere effekter av hvordan lov og regelverk fungerer. Gitt NIMs brede mandat og størrelse (antall ansatte) vil vi anta at det er utfordrende å finne en god balanse mellom solid juridisk kompetanse og behovet for annen samfunnsvitenskapelig og kommunikasjonsfaglig kompetanse.

Vår anbefaling er at NIM bør ha en tydelig strategi for hvilken kompetanse NIM skal besitte selv og hvilken spisskompetanse NIM bør skaffe på annen måte/kjøpe når de trenger det, det være seg juridisk eller annen kompetanse. Det er også vår anbefaling at NIMs bevisste policy på bruk av praktikanter fra ulike utdanningsinstitusjoner bør videreføres som tiltak for å videreutvikle kontakten med akademia.

5.3 Styret og administrerende direktør

Et sentralt spørsmål i evalueringen er i hvilken grad ansvars- og rollefordelingen mellom styret og direktør er avklart og hensiktsmessig. NIM-loven omtaler styrets ansvar og oppgaver og direktørens ansvar på et overordnet nivå, og vi har undersøkt om det er en omforent oppfatning av hvordan rolle- og ansvarsfordelingen forstås, og hvordan den fungerer i praksis.

5.3.1 Roller og ansvar

Den nasjonale ledelsen av NIM utgjør ifølge NIM-lovens § 4 styret og direktør.

I NIM-lovens § 6 omtales styrets overordnede ansvar: «*Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift. Styret skal vedta en overordnet strategi for virksomheten, godkjenne den nasjonale institusjonens virksomhetsplan, legge frem årlig melding til Stortinget, avgi årsregnskap og fremme forslag til budsjett for Stortingets presidentskap*».

⁵⁴ Kivimäki M, et al. [Job strain as a risk factor for coronary heart disease: a collaborative meta-analysis of individual participant data](#). *Lancet* 2012; 380: 1491-7.

⁵⁵ Stansfeld S, et al. [Psychosocial work environment and mental health-a meta-analytic review](#). *Scand J Work Environ Health* 2006; 6: 443-462.

I instruksens § 2 beskrives styrets ansvar knyttet til den faglige virksomheten på en litt annerledes måte. Begrepet «faglige» er tatt ut av den første setningen, men kommer isteden igjen i neste setning som følger: «*Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens virksomhet. Det har ansvaret for at institusjonen holder høy faglig kvalitet, drives effektivt og i samsvar med gjeldende regelverk, herunder lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og denne instruks. Styret har ansvar for ressursbruk og for å utarbeide strategier for institusjonens virksomhet. Styret skal avgi årlig melding til Stortinget og legge frem årsregnskap og budsjett for Stortingets presidentskap*».

Basert på NIM-loven og instruksene har styret og direktør utarbeidet nærmere retningslinjer for hva som er styrets og direktørens oppgaver samt oppgavefordelingen mellom styre og direktør på en rekke områder. Retningslinjene ble sist revidert 1.9.2020. Styret har ifølge retningslinjene disse oppgavene:

- «*Påse at institusjonen holder høy faglig kvalitet og drives i samsvar med lov og instruks.*
- *Fastsette en overordnet strategi og overordnede målsettinger for institusjonen i samarbeid med og etter forslag fra administrasjonen.*
- *Godkjenne direktørens forslag til virksomhetsplan.*
- *Sikre at institusjonen drives effektivt og i samsvar med gjeldende regelverk.*
- *Holde seg orientert om institusjonens økonomiske situasjon og påse at denne er gjenstand for betryggende kontroll.*
- *Avgi årsregnskap og legge frem forslag til budsjett for presidentskapet.*
- *Føre oppsyn med institusjonens risikostyring og internkontroll.*
- *Treffe beslutninger i saker som etter institusjonens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Dette omfatter saker som er av særlig strategisk, politisk eller prinsipiell betydning for institusjonens virksomhet og uavhengige rolle, som får stor medieoppmerksomhet eller som har stor samfunnsmessig betydning.*
- *Ha ansvar for å fremlegge årsmelding for Stortinget.*
- *Ha ansvar for å oppnevne rådgivende utvalg»⁵⁶*

I NIM-lovens § 7 er direktørens ansvar omtalt på følgende måte: «*Den nasjonale institusjonens daglige virksomhet ledes av en direktør som oppnevnes av Stortinget etter ekstern kunngjøring og innstilling fra Stortingets presidentskap*». I instruksens § 3 er direktørens ansvar utdypet: «*Direktøren har ansvaret for den daglige administrative, personalmessige og faglige ledelse av institusjonen, og for institusjonens interne organisering innenfor de rammer som styret fastsetter*».

I retningslinjene beskrives følgende sentrale oppgaver for direktøren:

- «*Den daglige faglige, administrative, og personalmessige ledelse av institusjonen. Direktøren har det daglige arbeidsgiveransvaret overfor personalet og har ansvar for institusjonens interne organisering.*
- *Å sikre at institusjonen i sitt virke utøver god forvaltningsskikk.*
- *At institusjonen drives i overenstemmelse med gjeldende lover og instruks, institusjonens strategi, virksomhetsplan og styrets øvrige beslutninger.*
- *Å sikre at saker av uvanlig art eller stor betydning forelegges styret.*
- *Budsjett disponeringsmyndighet og myndighet til å inngå avtaler om institusjonens eiendeler og prosjekter. For kontrakter og innkjøp som overskrider NOK 200 000 skal spørsmålet forelegges styret.*
- *Ansvar for å lede møter i rådgivende utvalg og orientere styret om utvalgets innspill».⁵⁷*

⁵⁶ NIM, 2020. Ansvarsfordeling mellom styret og direktør.

⁵⁷ Ibid.

Retningslinjene beskriver videre oppgavefordelingen mellom styret og direktør når det gjelder planlegging og gjennomføring av faglige prosjekter, høringer, medieutspill og økonomi. Retningslinjene beskriver også hvordan styremøter skal planlegges og gjennomføres, herunder utarbeidelse av styreplan og saker som skal behandles i styremøte, innkalling og saksfremlegg til styremøter, gjennomføring av styremøtene og arbeid mellom styremøtene.

Tilbakemeldingene fra informanter i NIM, offentlige myndigheter, det samiske miljøet mfl. når det gjelder forholdet mellom styret og administrerende direktør er at det gjennomgående reises spørsmål om organiseringen med et styre og direktør som begge oppnevnes av Stortinget prinsipielt sett er hensiktsmessig. Organiseringen har bidratt til uklarheter knyttet til hvem direktøren svarer til og hvem som skal instruere direktøren. Dette gjelder særlig spørsmålet knyttet til hvilket faglig ansvar styre og direktør har for virksomheten.

Ifølge informantene har dette vært et krevende tema siden etableringen av NIM, og mye tid har vært brukt i styre og av direktør for å etablere en felles oppfatning av hvordan ansvars- og rollefordeling bør være. Det har blant annet vært uklart hvordan man skal forstå styrets og administrasjonens ansvar for å legge frem årlig melding til Stortinget. Ifølge § 6 i NIM-loven er det styret som skal legge frem årlig melding til Stortinget. Ifølge § 11 om Årlig melding heter det imidlertid at det er NIM som skal avgis meldingen til Stortinget. I praksis har forståelsen blitt at det er administrasjonen som utarbeider forslag til melding, og styret som vedtar og oversender til Stortinget.

Denne uklarheten mellom styre og direktør var medvirkende til at forrige direktør trakk seg fra stillingen. Vi har fått forståelsen av forholdet mellom dagens styre og direktør nå i praksis fungerer godt, og er tråd med de nylig reviderte retningslinjer som styre og direktør er enige om.

Noen få eksterne informanter har pekt på at det kan være en fordel at både styre og direktør oppnevnes av Stortinget, ved at dette bidrar til å oppfylle krav om åpenhet mot samfunnet. På den annen side trekker disse informantene også frem at dagens modell fremstår som topptung og byråkratisk. De fleste av våre informanter, både ansatte i NIM og representanter fra myndigheter mfl. som har en oppfatning om forholdet mellom styret og direktør, mener at styret bør ha myndighet til å ansette og avsette direktør, i tråd med det som er praksis for de fleste styre i private og offentlige virksomheter, herunder også NIMs søsterorganisasjon i Danmark.⁵⁸ Dette vil bidra til klarere ansvars- og styringslinjer, og gjøre styringen mindre personavhengig dersom styreleder og direktør har ulike oppfatninger om hvordan rollene skal forstås. Ved at det kun er styret som svarer til Stortinget, vil det også bidra til å tydeliggjøre NIMs uavhengighet til Stortinget, noe som er et selvstendig poeng i tilknytning til Paris-prinsippene. Blant våre informanter er det ingen som har tatt til orde for at NIM *ikke* bør ha et styre.

5.3.2 Styrets sammensetning

Som tidligere nevnt skal evalueringen også omfatte en vurdering av om NIM har en kompetanse-sammensetning som gjør institusjonen i stand til å løse mandatet på en tilfredsstillende måte, dvs. direktørens, administrasjonens og rådgivende utvalgs kompetanse og sammensetning, herunder også styrets sammensetning. Bredden i NIMs mandat tilsier også at det er behov for en faglig bredde i NIMs samlede kompetanse.

Når det gjelder styrets sammensetning og oppnevning sier NIM-loven i § 5: «*Den nasjonale institusjonens styre skal bestå av fem medlemmer. Styremedlemmene skal representere ulike fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, og styret skal ha kompetanse om virksomhetsstyring. Ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal hvert kjønn være representert med minst to medlemmer. Stortinget velger styret, herunder leder og nestleder. Styremedlemmene velges for en periode på fire år. Medlemmene kan gjenvelges, men ingen kan sitte sammenhengende i styret i mer enn to perioder.*».

⁵⁸ Lov nr. 553 af 18/06/2012 Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, § 6.

Dagens styre ble oppnevnt 20. juni 2019 av Stortinget.⁵⁹ Tre av fem styremedlemmer ble gjenvalgt, mens styreleder og nestleder ble skiftet ut. Forut for utnevnelsen inviterte Stortingets presidentskap på Stortingets hjemmesider 29. mars 2019 publikum til å foreslå kandidater til styret i NIM. Fristen ble satt til 24. april 2019. Dette som et ledd i en åpen og inkluderende oppnevningssprosess.

Tilsvarende prosess ble også fulgt ved etableringen av forrige styre. Til dagens styre fikk Stortinget inn forslag på til sammen 32 personer/organisasjoner. Presidentskapet rådførte seg med Sametinget med hensyn til styremedlem som skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. Stortinget har begrunnet innstillingen med at de foreslåtte styremedlemmene har følgende kompetanse:

- ▶ Marit Berger Røsland er advokat i juridisk avdeling i Equinor ASA. Hun har tidligere vært EU- og EØS-minister i Utenriksdepartementet, samt statssekretær i samme departementet, i Justis- og beredskapsdepartementet og på Statsministerens kontor. Hun har også vært advokat i Wiersholm og dommerfullmektig i Oslo tingrett.
- ▶ Nils Asbjørn Engstad er dommer i Hålogaland lagmannsrett og leder av Utmarksdomstolen for Finnmark. Han har tidligere vært statssekretær i Justis- og beredskapsdepartementet. Siden 2004 har han vært Norges representant i Europarådets konsultative råd av dommere (CCJE), og han var rådets president i 2016–2017.
- ▶ Gro Dikkanen er jurist med samerett spesialfag, administrativ leder av Finnmarkskommisjonen.
- ▶ Jan E. Helgesen er pensjonert førsteamanuensis ved Senter for menneskerettigheter ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, mangeårig medlem av Venezia-kommisjonen og sentral i arbeidet med FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere.
- ▶ Anne-Sofie Syvertsen er fylkeslege/avdelingsdirektør for sosial- og helseavdelingen hos Fylkesmannen i Agder.

Stortinget oppnevnte styret (enstemmig) etter innstilling fra presidentskapet. Et forslag fra SV om å be presidentskapet komme tilbake med et nytt forslag til styreleder ved NIM uten forbindelser til den sittende regjering fikk ikke tilslutning.

De fleste informantene har liten kunnskap om sammensetningen av styret og har følgelig ikke oppfatninger om styret har en riktig sammensetning. Hovedinntrykket fra de som kjenner til sammensetningen i styret (representanter for ansatte, offentlige myndigheter og academia), er at styret har en relevant sammensetning, men at styret muligens er for homogent og burde ha en noe bredere kompetansebase. Eksempelvis etterspørres i større grad representanter fra sivilsamfunnet. Informantene har noe ulike synspunkter på om styret burde ha en sterkere faglig profil på menneskerettigheter eller om det primært er styreprofesjonalitet som bør tillegges vekt. Representanter for Sametinget legger vekt på at det er positivt at Sametinget får innstille på kandidat til styret som Stortinget oppnevner.

5.3.3 Vår vurdering

Vår vurdering er at det synes som om det er brukt mye tid på å etablere en felles rolle- og ansvarsfordeling mellom styre og direktør siden etableringen av NIM, men at dette nå har funnet sin form og fungerer tilfredsstillende mellom nåværende styre og direktør. Vår vurdering er likevel at dagens ordning med et styre og direktør som begge er oppnevnt av Stortinget bidrar til prinsipiell klarhet når det gjelder ansvaret for institusjonen, og vil således være sårbar og kunne gi rom for ulike tolkninger om hvordan ansvars- og rollefordeling skal forstås mellom direktør og styre. Basert på tilbakemeldinger i intervjuer er det vår oppfatning at det er hensiktsmessig og ryddig at NIM ledes av et styre. Forutsatt at NIM fortsatt skal ha et styre, bør styret kunne ansette og avsette direktør. Dette både for å sikre tydelige roller og ansvar mellom Stortinget og styret, og mellom styret og direktør. En slik løsning vil også bidra til å tydeliggjøre NIMs faglige uavhengighet til Stortinget, jf. Paris-

⁵⁹ (Innst. 424 S (2018–2019)). Innstilling fra Stortingets presidentskap om oppnevning av styre for Norges institusjon for menneskerettigheter.

prinsippene. Vi er kjent med at det er nedsatt et utvalg, det såkalte Harberg-utvalget, som blant annet skal se på hvordan eksterne, faste organer skal være tilknyttet Stortinget⁶⁰. Utvalgets vurderinger og konklusjoner vil kunne ha implikasjoner for tilknytningen mellom Stortinget og NIM.

Vår vurdering er at kravene til sammensetning av styret virker relevante med hensyn til hvilke oppgaver NIM har, og at dette er hensyntatt ved sammensetning av dagens styre. Vår vurdering er videre at sammensetningen av styre må legge vekt på at styremedlemmene har erfaring og forståelse for rollen som styremedlem, og ikke utøver faglig detaljstyring av institusjonen. Det kan vurderes om styrets sammensetning i større grad bør gjenspeile sivilsamfunnet, da styret i dag har en hovedtyngde med jurister fra statlige organer/virksomheter.

5.4 Rådgivende utvalg

5.4.1 Ansvar og rolle (mandat)

Ifølge lov om NIM-loven § 9 skal det oppnevnes et rådgivende utvalg som skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Utvalget har hatt 14 medlemmer, og 15 medlemmer etter ny oppnevning i juni 2020. I perioden september 2016 til september 2020 er det avholdt totalt 17 møter. Det avholdes 4 møter i året. Forfallet på møtene har variert mellom 2 og 9, i gjennomsnitt har det vært et forfall på 4,4 i perioden. Det siste året har forfallet vært mindre (2–3 pr. møte).

NIM gjennomførte en intern evaluering i form av en spørreundersøkelse til medlemmene i rådgivende utvalg i forkant av oppnevningen av det nye utvalget. Overordnet konklusjon var at medlemmene var positive til utvalgets virkemåte, at utvalget fyller sitt mandat og på en god måte bidrar til NIMs arbeid. Medlemmene hadde også selv hatt nytte av å møte de andre medlemmene i utvalget. Medlemmene var også godt fornøyd med praktisk tilrettelegging, når det gjelder antall møter, varighet og tidsbruk. Forbedringer var knyttet til bedre informasjon før møtet og mindre reising ved bruk av videokonferanse/digitale verktøy og at møtedatoer fastsettes for et helt år. Medlemmene opplevde også at det var tilrettelagt for samarbeid uavhengig av møtene, men på dette punktet fikk NIM flere konkrete innspill for hvordan samarbeidet kunne bli enda bedre.

Våre informanter både i NIM og i rådgivende utvalg bekrefter inntrykket fra den interne evalueringen. Informantene oppfatter møtene i utvalget som nyttige for begge parter, og NIM er lydhøre overfor innspill fra utvalget. Medlemmene opplever at de får gi råd og innspill på prioriteringer, de opplever at NIM er åpne og velbegrunnede i sine prioriteringer og at det er interessante prosesser. Det fremheves at møtene i det rådgivende utvalget bidrar til dialog med sivilsamfunnet. Det er også et forum som bidrar til dialog på tvers av NGO-er, og er en god arena for kontakt på tvers mellom organisasjoner og offentlige organer og enkeltpersoner på det menneskerettslige området. Informanter sier at møtene i hovedsak er godt forberedte med skriftlige forberedelser som medlemmene kan sette seg inn i, og kommer ca. en uke før møtet. Det er primært NIMs behov som styrer sakslisten, men utvalget kan også gi innspill til temaer som bør drøftes. Flere av informantene oppgir at det er svært interessante møter.

⁶⁰ <https://stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2018-2019/utvalget-til-a-utrede-stortingets-kontrollfunksjon/>.

5.4.2 Kompetansesammensetning rådgivende utvalg

Ifølge NIM-lovens § 9 er det styret som etter forslag fra direktøren oppnevner rådgivende utvalg. Utvalget skal bestå av minst 10 og høyst 15 medlemmer. I instruksens § 6 er det redegjort nærmere for sammensetningen av det rådgivende utvalget. Det heter at

« ...utvalget skal bestå av medlemmer fra frivillige organisasjoner, det akademiske miljøet eller andre særlig kvalifiserte profesjonsgrupper, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner. Minst ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I utvalget skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent».

Det første rådgivende utvalg ble oppnevnt i 2016–2020, og nåværende utvalg ble oppnevnt 22. juni 2020 for perioden 2020–2024.

Dagens rådgivende utvalg ble oppnevnt for perioden 2020–2024. NIM ønsket en åpen og inkluderende prosess for oppnevning av NIMs rådgivende utvalg, og en invitasjon til å foreslå medlemmer ble publisert på nettsiden og delt via sosiale medier tirsdag 19. mai, og med frist til fredag 5. juni. I tillegg ble dagens medlemmer av utvalget spurt om de stilte til gjenvalg, og NIM identifiserte selv noen mulige kandidater. Til sammen kom det inn 20 kandidater til 15 plasser. 13 av dagens medlemmer i rådgivende utvalg stilte seg til disposisjon for gjenvalg. Først ble kandidatene vurdert hver for seg opp mot kriteriene for henholdsvis organisasjoner og enkeltpersoner, og deretter ble det gjort en samlet vurdering for å legge frem et helhetlig forslag.

Nåværende utvalg har følgende sammensetning:

- ▶ Faste institusjoner: Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet og Eldreombudet
- ▶ Organisasjoner: Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg, Amnesty International Norge, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Den norske Helsingforskomiteen, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
- ▶ Personlige medlemmer: Siri Gloppen, professor ved Institutt for sammenlignende politikk, UiB, Ervin Kohn, forstander Mosaikk trossamfunn og nestleder Antirasistisk senter, Kristina Labba, førsteamanuensis ved Juridisk fakultet, UiT, Sandhu Navjot, leder Minotenk, Frode Elgesem, lagdommer og leder for OECD kontaktpunkt, Anne Hellum, professor ved Institutt for offentlig rett ved UiO.

Det ble gjort noen endringer i sammensetningen av utvalget ved oppnevningen i 2020. Utvalget er utvidet fra 14 til 15 medlemmer, og det nyopprettede Eldreombudet fikk ny fast plass i utvalget. Eldreombudet ble tilbudt fast plass på linje med de øvrige ombudene som har overlappende mandat med NIM. Organisasjonslivet er representert med de samme organisasjonene. Ifølge styresaken om oppnevningen ønsket de fem organisasjonene å ta gjenvalg. Pårørendealliansen uttrykte ønske om plass, men ble vurdert til å overlapse med Eldreombudets tematikk og ble derfor ikke prioritert. NIMs vurderinger er at de fire organisasjonene, med unntak av Helsingforskomiteen, er tematisk sentrale for NIM. Helsingforskomiteen vurderes som mindre relevant tematisk, men viktig som sekretariat for NGO-forum og for sin koordineringsrolle i internasjonal rapportering.

I kategorien «personlig» utnevning ble ti kandidater vurdert, hvorav fem medlemmer var åpne for gjenvalg og fem var nye kandidater. Det ble lagt vekt på kriterier som fornyelse, kjønnsfordeling, kjennskap til samiske spørsmål, samt kjennskap til utsatte grupper og legitimitet i det sivile samfunn. Blant de nye medlemmene ble to foreslått av NIM. Den ene er Frode Elgesem, som både er leder for UD kontaktpunkt for menneskerettigheter og næringsliv, og sitter i dommerforeningens menneskerettsutvalg. Han har også sterk urfolkskompetanse fordi han har prosedert saker om dette for domstolene. Navjot Sandhu ble foreslått av NIM for å sikre minoritetsrepresentasjon. Hun er styreleder i Minotenk. Sandhu har politifaglig bakgrunn og har jobbet som fredsmekler, men jobber

for tiden som politisk rådgiver på Stortinget for SV. NIM gjorde en vurdering og mente at hennes tilknytning som politisk rådgiver på Stortinget ikke var problematisk. Anne Hellum ble foreslått av Universitetet i Oslo, JURK og to koalisjoner av frivillige organisasjoner. Hun har særlig fokus på diskriminering, helse og andre sosiale og økonomiske rettigheter overfor utsatte grupper, herunder kvinner, minoritetskvinner og LHBTI-personer.

Kristina Labba, førsteamanuensis ved Juridisk fakultet ved UIT, ble reoppnevnt og er medlemmet med særskilt kjennskap til samisk rett. Labbas fornyede kandidatur ble støttet av Norske Samers Riksforbund (NSR). Hun hadde bare sittet en halv utvalgsperiode fordi hun ble utnevnt midt i en periode.

De av våre informanter som har oppfatninger om sammensetningen av utvalget vurderer at sammensetningen av utvalget representerer en god bredde av interesser og faglige perspektiver på menneskerettighetsfeltet. Et par eksterne informanter fra Stortinget og myndigheter har reist spørsmål om rådgivende utvalg er for stort.

5.4.3 Vår vurdering

Etter vår vurdering synes rådgivende utvalg å fungere etter hensikten med hensyn til å gi råd og innspill til NIM, og bidrar til forankring av det NIM gjør i sentrale miljøer og ressurspersoner på menneskerettighetsfeltet. Forfallet til enkelte møter synes i perioder å ha vært noe høyt, men det siste året har det vært få forfall til møtene. Dette er en indikasjon på at utvalget oppfattes nyttig både for de som deltar og for NIM selv, noe intervjuene med ansatte og medlemmer i utvalget også bekrefter.

Sammensetningen av rådgivende utvalg synes å være i tråd med NIM-lovens og instruksens krav til sammensetning av utvalget når det gjelder representanter fra faste institusjoner, frivillige organisasjoner, kjønnsfordeling, kunnskap om samiske spørsmål og representanter fra akademien. Etter vår vurdering synes det å ha vært gjort en grundig vurdering ved reoppnevningen av utvalget der det er lagt tydelige kriterier for vurdering til grunn og hensynet til stabilitet og fornyelse er vektlagt ved de «personlige» oppnevningene. Vi reiser likevel spørsmålet om NIM har markedsført invitasjonen til å melde kandidater til utvalget godt nok når NIM får inn 20 forslag til 15 plasser, og kun ett av forslagene er på en ny organisasjon. Det ble ingen fornyelse i representasjonen fra organisasjonslivet.

5.5 Innlemmelsen av Gáldu

Vi er bedt om å vurdere om innlemmelsen av Gáldu i NIM har fungert etter hensikten. Vi redegjør først for opprettelsen av Gáldu og prosessen for innlemmelse av Gáldu i NIM. Deretter beskriver og vurderer vi hvordan arbeidet med samer og urfolk er organisert i NIM og hvilke sentrale aktiviteter som er gjennomført på urfolksområdet.

5.5.1 Opprettelsen av Gáldu

Gáldu ble etablert i 2002 som et ledd i Regjeringens oppfølging av St.meld. nr. 21 (1999–2000) Menneskeverd i sentrum, Handlingsplan for menneskerettigheter og St.meld. nr. 33 (2001–2002) som var en Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken. Gáldu hadde som formål å øke kunnskapen om, og forståelsen for, urfolksrettigheter og samiske rettigheter, og skulle være et supplement til eksisterende menneskerettighetsmiljøer og institusjoner. Senteret skulle samle inn, bygge opp, systematisere, vedlikeholde, bearbeide, tilrettelegge og formidle relevant informasjon og dokumentasjon om urfolksrettigheter nasjonalt og internasjonalt. Senteret skulle også påpeke behov for forskning på aktuelle områder. Målgruppen var alle som søker kunnskap om urfolksrettigheter, både sivilsamfunn og offentlige myndigheter. Senteret ble lokalisert til Kautokeino. Gáldu skulle være en faglig selvstendig institusjon med eget styre og egen direktør i 100 prosent stilling. Senteret var organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

og underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet og lokalisert i Kautokeino. Ved innlemmelsen i NIM i 2017 hadde Gáldu 6 ansatte med juridisk (folkerettslig/menneskerettslig/samerettslig), helsefaglig, økonomi/ledelses- og samfunnsfaglig kompetanse. I tillegg spesialistkompetanse innenfor internasjonalt urfolksarbeid og samiske samfunnsforhold. Fem av de ansatte hadde nordsamisk som morsmål og én hadde nordsamisk som passivt språk. Alle ansatte hadde samisk bakgrunn.⁶¹

5.5.2 Prosessen frem til innlemmelsen av Gáldu

I sin høringsuttalelse støttet Gáldu opprettelsen av NIM som en uavhengig institusjon etter Paris-prinsippene, og var særlig opptatt av hvordan samene og urfolks rettigheter skulle ivaretas i en slik institusjon. Da Stortingets presidentskap overtok behandlingen, var Gáldu aktivt med i høringsprosessen og deltok blant annet på åpen høring, kom med skriftlige innspill og inviterte Stortingspresidenten til Kautokeino for å besøke senteret og redegjøre for styrets innstilling i saken.

I innstillingen om NIM-loven pkt. 3.4.2 omtales urfolks- og minoritetsrettigheter, og det henvises til arbeidsgruppens omtale av ulike minoritetsgrupper. Det vises til at samene er anerkjent som urfolk i Norge, og dermed har en særskilt status bl.a. gjennom grunnlovfestede rettigheter:

*«Arbeidsgruppen viser videre til uttalelser i innstillingen fra Stortingets presidentskap om ivaretagelse av urfolks- og minoritetsrettigheter som en naturlig del av ansvarsområdet til nasjonal institusjon for menneskerettigheter, noe som vil legge visse føringer på sammensetningen av institusjonens personale og utnevningen av rådgivende utvalg».*⁶²

De institusjonelle rammene knyttet til samiske spørsmål er regulert i NIM-loven når det gjelder representasjon i styret og rådgivende utvalg. NIM-loven sier i § 5 at ett av medlemmene i styret skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål, og i § 9 at rådgivende utvalg som et minimum skal ha minst ett av medlemmene med særskilt kjennskap til samiske spørsmål.

Innlemmingen av Gáldu startet etter at NIM-loven var vedtatt og NIM etablert.

I arbeidsnotat fra Gáldu til NIM 7.1.2016⁶³ beskrives Gáldus organisering og oppgaver, også senterets utfordringer og et ønske om å innlede en prosess for en fremtidig tilknytning av senteret til NIM. Når det gjelder utfordringer vises det til en evalueringsrapport av Rambøll fra 2012⁶⁴ som peker på at Gáldu får gode tilbakemeldinger når det gjelder å være en pålitelig kilde til informasjon om urfolksrettigheter. Evalueringen pekte på at Gáldus utfordringer i hovedsak knyttet seg til at mandat, roller og ansvar ble oppfattet som uklart av samarbeidende målgrupper. Basert på evalueringsrapporten gjorde Gáldu flere grep for å tydeliggjøre og prioritere oppgavene. Sett opp mot det mandatet NIM hadde fått, så var det særlig informasjon, rådgivning, samarbeid og det internasjonale arbeidet senterets virksomhet var overlappende med. Gáldu hadde i liten grad bidratt til overvåking og gjennomføring av samiske rettigheter ved å skrive egne rapporter, selv om senteret hadde kommet med innspill på samerettslige temaer til myndighetene. Senteret hadde kjennskap til overvåkingsmekanismene på menneskerettighetsområdet.

Når det gjelder prosessen for en fremtidig tilknytning av senteret til NIM var det Gáldus prinsipielle utgangspunkt at for å oppfylle Paris-prinsippene så måtte også NIM ha legitimitet og tilstedeværelse i urfolkssamfunn i Norge og inneha nødvendig kompetanse i, og prioritere urfolk og samerett i virksomheten. Gáldu ønsket en åpen prosess som skulle ivareta både NIMs og Gáldus interesser. Som forutsetning for en slik prosess legges det til grunn, sitat notat fra Gáldu til styret av 7.1.2016,

⁶¹ Arbeidsnotat fra Gáldu til styret og direktør i NIM 7.1.2016.

⁶² Innst. 216 L (2014–2015). Innstilling fra Stortingets presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

⁶³ Arbeidsnotat fra Gáldu til styret og direktør i NIM 7.1.2016.

⁶⁴ Rambøll – rapport august, 2012. Evaluering av Gáldu – kompetansesenter for urfolksrettigheter. Oppdragsgiver: Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet.

s. 11: «Aksept for Gáldus fortsatte lokalisering i Kautokeino anser vi som en grunnleggende forutsetning for organisatorisk sammenslutning og vi anser at NIM-lovens forarbeider som åpner for en type «satellitt»-løsning hvor Gáldu defineres som en regional enhet av NIM. Dette er også i tråd med Parisprinsippene som åpner for en slik desentralisert modell». ⁶⁵

I februar 2016 settes den formelle prosessen med innlemmelse av Gáldu i gang. ⁶⁶ Forutsetningen er at NIM skal fremstå som en enhet, og at Gáldu skal være fullt integrert, og opprettes som et avdelingskontor av NIM. Kontoret skal gjøre alle oppgaver som NIM har, men ha et særlig ansvar for urfolks- og samiske rettigheter samt minoritetsrettigheter generelt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i brev av 15.6.2016 til Stortingets presidentskap positive til at Gáldu integreres som en avdeling i NIM, lokalisert i Kautokeino. KMD viser også til at Sametinget har stilt seg positiv til integreringen. ⁶⁷

Fra Sametingsrådets behandling av NIMs årsmelding 2015 (sak 127/16 – 29.816) bemerker Sametingsrådet at det vurderes som:

« ...en styrke om Gáldu blir integrert i NIM. I dialogen med NIM er det en felles forståelse av at Gáldu inngår som en avdeling i NIM med ansvar for urfolks- og minoritetsrettigheter og lokalisert i Kautokeino. Styret i Gáldu har i vedtak av 27.04.2016 tilrådet at Gáldu integreres som en avdeling i NIM, lokalisert i Kautokeino. I NIMs rådgivende utvalg på 15 personer med representanter fra det sivile samfunnet og akademia er tre av representantene tiltenkt å være fra det samiske samfunnet og med særlig kunnskaper om samisk kultur og rettsforhold. To av disse er allerede oppnevnt. Av kommunal- og moderniseringsministerens brev av 15.06.2016 til Stortingets presidentskap følger det at han tar sikte på å foreslå i budsjettproposisjonen for 2017 at Gáldu integreres i NIM, slik at dette kan skje med virkning fra 1. januar 2017. Grunnbevilgningen til Gáldu vil dermed bli rammeoverført Stortinget. Det vil derfor være Stortingets presidentskap som foreslår bevilgningen til NIM som da inkluderer Gáldu. Sametingsrådet legger til grunn at de økonomiske rammene for Gáldus virksomhet beholdes og etter hvert styrkes for arbeidet med å fremme og beskytte samiske rettigheter.» ⁶⁸

I forbindelse med behandlingen i Sametingets plenum av samme årsmeldingen, dvs. NIMs årsmelding 2015, og Plan og finanskomiteen innstilling så heter det blant annet:

«Sametinget har gitt sitt samtykke til at Gáldu-Kompetansesenteret for urfolks rettigheter blir integrert i NIM som en avdeling i NIM, lokalisert i Kautokeino. Denne løsningen stadfestes i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2017. Sametinget forventer at Stortinget og NIM i sin budsjettering og gjennom sin virksomhet sikrer både økonomisk grunnlag og faglig prioritet for arbeidet med urfolksrettighetene i NIM- og at fagmiljøet ved Gáldu skal videreføres og gis muligheter for utvikling, i tråd med føringene fra Stortingets presidentskap i NIM-lovens lovforarbeider.» ⁶⁹

I intervjuer får vi bekreftet at Sametinget var positive til innlemmelsen av Gáldu. Dette blant annet fordi etableringen av NIM innebar at institusjonen ville få oppgaver som var tilhørende Gáldu, og at Gáldu da ville bli stående med færre oppgaver igjen. Gáldu var en samisk institusjon med legitimitet i det samiske samfunnet. Gáldu ble oppfattet som uavhengige av myndighetene. Det var viktig for

⁶⁵ Arbeidsnotat fra Gáldu til styret og direktør i NIM 7.1.2016.

⁶⁶ Brev fra NIM til Stortingets presidentskap av 11.2.16 og Notat til sametinget og Gáldu fra NIM med kopi til KMD: 1.3.2016.

⁶⁷ Brev fra KMD til Stortingets presidentskap 15.6.2016.

⁶⁸ Sak 127/16 Sametingsrådet Årsmelding 2015 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

⁶⁹ Sak 050/16 Sametingets plenum Årsmelding 2015 fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Sametinget at denne oppfatningen skulle fortsette videre under NIM, og det ble forutsatt at Gáldu skulle være en avdeling og et kontor i Kautokeino under NIM, med et samisk kompetansemiljø.

Informantene både fra KMD, ansatte og det samepolitiske miljøet peker videre på det prinsipielt uheldige i at Gáldu tidligere var underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet som forvaltningsorgan. Dette fordi Gáldu ga råd både til Sametinget og departementet, samtidig som senteret rapporterte til det samme departementet. Innlemmelsen av Gáldu i NIM bidro derfor til å tydeliggjøre Gáldus uavhengige rolle.

Det fremheves av både av eksterne og interne informanter i NIM også som positivt at det var stor enighet i både NIM, Storting, Sameting og regjering om at innlemming av Gáldu var en riktig løsning. Selv om det var stor enighet hos alle sentrale beslutningstakere, var det også noen i det samiske miljøet som syntes det var uheldig å miste en egen samisk institusjon.

5.5.3 Organisering av urfolks- og minoritetsrettigheter i NIM

Styret og rådgivende utvalg

Når det gjelder dagens sammensetning i styret og rådgivende utvalg, har begge disse organene representasjon med særskilt kompetanse på samiske spørsmål i tråd med lovens krav. Ved oppnevningen av styret har Stortingets presidentskap rådført seg med Sametinget med hensyn til det styremedlem som skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. Når det gjelder oppnevningen av det første rådgivende utvalg, og det andre som ble oppnevnt i juni 2020, har det i tillegg til personer som er oppnevnt fordi de har en særskilt kompetanse på urfolks rettigheter i tråd med lovens krav, også vært andre medlemmer med god kompetanse på samiske spørsmål, men som primært ikke har vært oppnevnt av den grunn. Som vist i kap. 5.4.2 er det Kristina Labba, førsteamanuensis ved Juridisk fakultet, UiT som i dag er reoppnevnt på grunn av sin særskilte same-rettslige kompetanse. I tillegg kom Frode Elgesem inn som nytt medlem som også har sterk urfolkskompetanse (se kap. 5.4.2 om utdyping av rådgivende utvalgs sammensetning). NIM har også vært opptatt av å sikre øvrig minoritetsrepresentasjon. Ervin Kohn, forstander i mosaisk trossamfunn og nestleder i Antirasistisk senter, er oppnevnt grunnet sin kompetanse om nasjonale minoriteters rettigheter, og Navjot Sandhu er styreleder i Minotenk. Som vist over fra Sametingsrådets behandling av NIMs årsmelding 2015 (sak 127/16 – 29.816) var det en forventning om tre urfolksrepresentanter i rådgivende utvalg. NIM gir uttrykk for at dette var en forventning før Gáldu ble innlemmet i NIM, og mindre relevant etter innlemmelsen, fordi NIM da fikk styrket sin kompetanse på urfolksrettigheter ved etableringen av kontoret i Kautokeino. I intervju med representanter fra Sametinget har vi fått opplyst at forventningen om tre representanter med urfolkskompetanse fortsatt gjelder.

Eksterne og interne informanter i NIM som har en oppfatning om styrets og rådgivende utvalgs arbeid, vurderer at arbeidet med samer og urfolks rettigheter ivaretas på en god måte. Det er imidlertid fremkommet prinsipielle strukturelle betraktninger knyttet til at det kan være krevende å være i mindretall i slike organer, og at det kan bety at representanter for urfolk over tid kan havne i en marginalisert posisjon.

Intern organisering i NIM

Når det gjelder dagens interne organisering og ledelse i NIM er dette omtalt i kap. 5.2.1. Som beskrevet er det kontorsjefen som har personalansvar for regionkontorleder og ansatte ved kontoret i Kautokeino. Regionkontorleder inngår ikke i ledergruppen, men har ansvar for å drifte kontoret, oppfølging av urfolksstrategien, melde inn saker til det månedlige møtet mellom Kautokeino-kontoret og ledelsen, gi innspill på budsjett m.m. Pr. november 2020 har NIMs kontor i Kautokeino fem ansatte med følgende ansvarsområder:

- ▶ 1 regionkontorleder, jurist som også har områdeansvar innen områdene urfolk og nasjonale minoriteter
- ▶ 1 administrasjon
- ▶ 2 jurister med fagområde knyttet til urfolk, personvern, diskriminering, klima og menneskerettigheter
- ▶ 1 ansatt med tverrfaglig master i menneskerettigheter som jobber i overvåkningsenheten med nasjonale minoriteter og prosjekter knyttet til kartlegging av den faktiske MR-situasjonen på utvalgte områder (f.eks. det pågående prosjektet om kommuners menneskerettighetsansvar)

Ved kontoret i Kautokeino bruker tre av de fem ansatte samisk språk. Det er også ansatte ved kontoret i Oslo som arbeider med urfolk og nasjonale minoriteter. Assisterende direktør er overordnet fagansvarlig for områdene urfolk og nasjonale minoriteter. En spesialrådgiver samt en rådgiver ved overvåkningsenheten jobber ofte med både urfolk og nasjonale minoriteter. Det er tett samarbeid mellom ansatte ved de ulike kontorene. Representanter for ansatte i NIM fremhever at det er viktig at man som et minimum har fem ansatte ved kontoret i Kautokeino for å kunne utvikle et godt faglig og sosialt miljø. Alle ansatte i NIM møtes samlet på det ukentlige mandagsmøtet for intern dialog og aktuell informasjon.

Representanter for ansatte i NIM, og fra det samiske miljøet, fremhever at det har vært positivt at NIM fikk tilført kompetanse og kunnskap på det samiske samfunnet i det brede perspektivet (språk, kultur, samerett), og tilstedeværelsen i Kautokeino legitimerer NIM i det samiske samfunnet. Gáldu hadde også et navn nasjonalt og internasjonalt og stort nettverk. Oppfatningen er derfor at NIM fikk mye «gratis» med på veien ved at Gáldu allerede var godt kjent, for eksempel i FN-organer.

De ansatte i NIM peker samtidig på at det har vært utfordringer knyttet til å innlemme Gáldu i NIM, og at NIM ikke var rigget for å ta imot seks nye medarbeidere. Det har først og fremst tatt mye tid og ressurser på det administrative området å avslutte Gáldu som organisasjon og innlemme de ansatte i NIM. Det har vært lagt stor vekt på å utvikle det faglige samarbeidet og å etablere en felles organisasjonskultur på tvers av kontorene. Dette handler blant annet om å etablere en felles rolleforståelse, da Gáldu hadde et annet mandat enn NIM. Gáldu ble oppfattet å ha en mer «interessepolitisk» plattform, mens det for NIM som uavhengig institusjon er kritisk viktig å ha en tydelig faglig plattform på det menneskerettslige området, se også vurderinger og dilemmaer i kap. 4.4 om NIMs balansering av ulike roller. For det tredje har fysisk lokalisering av to kontorer i hhv. Oslo og Kautokeino også gjort innlemmingen mer krevende enn den ellers kanskje ville vært. Som en positiv effekt av koronapandemien viser ansatte i NIM til at det nå i langt større grad er tatt i bruk digitale verktøy som teams/videokonferanser, og at dette har bidratt til å gjøre kommunikasjon og samarbeid mellom kontorene og medarbeidere enklere, og behovet for reiser mindre. Det å drifte to kontorer oppfattes å være tid- og ressurskrevende.

Viktigheten av å ha et kontor i Kautokeino fremheves av både ansatte i NIM og informanter i det samiske miljøet, selv om det også sies at det ville være enklere å samle alle på et kontor i Oslo. Det at NIM er lokalisert i Kautokeino bidrar til at NIM får et godt omdømme i nord, og at terskelen for å ta kontakt med NIM blir lavere. Den fysiske tilstedeværelsen i Kautokeino fremheves også som viktig for å kunne utøve veiledningsrollen overfor sivilsamfunnet, da det fortsatt er skepsis til statlige myndigheter, selv om denne skepsisen er blitt mindre.

Det har vært utskiftning av ansatte ved kontoret i Kautokeino etter innlemmingen av Gáldu, og det har vist seg krevende å rekruttere medarbeidere med høy juridisk kompetanse og å bygge et fagmiljø på kontoret i Kautokeino. Det er noe ulike oppfatninger blant både ansatte og informanter fra academia og myndigheter om hvor viktig høye tradisjonelle krav til juridisk kompetanse bør være balansert opp mot andre krav knyttet til kunnskap om samiske forhold, kultur og språk. På den ene siden hevdes det at dersom kravene til juridisk kompetanse settes lavere ved rekruttering til kontoret i Kautokeino enn i Oslo, er det en risiko for at det juridiske miljøet ikke blir oppfattet som sterkt nok på det menneskerettslige området, og at dette kan svekke NIMs troverdighet som faglig uavhengig

institusjon. På den andre siden sies det at kunnskap om det samiske samfunnet og språk er vel så viktig for å kunne være relevant aktør på urfolkområdet. Samtidig erkjennes det at rekrutteringsgrunnlaget til denne type stillinger i Kautokeino er begrenset, særlig dersom det både skal stilles høye krav til relevant juridisk kompetanse og kunnskap på samiske forhold og språk.

Situasjonen ved Kautokeino-kontoret høsten 2020 oppfattes imidlertid av de ansatte vi har intervjuet i NIM som tilfredsstillende. Det er blitt ansatt flere, dyktige medarbeidere den siste tiden og kontoret har en bemanning med 5 personer.

5.5.4 Aktiviteter rettet mot rettigheter for urfolk og nasjonale minoriteter

Vi har i kapittel 4 gjennomgått hvordan NIM styres og løser sine oppgaver totalt for virksomheten, og kriterier som ligger til grunn for prioritering av oppgaver. I dette kapitlet beskriver vi noen aktiviteter som særlig har rettet seg mot urfolks rettigheter og kort om nasjonale minoriteter.

Som vist i kap. 4.3 har antallet anbefalinger i NIMs årsmelding blitt redusert sterkt, fra 39 i 2017 til 4 i 2019. Årsmeldingen viser videre at anbefalinger knyttet til urfolk er blant de tematiske områdene der NIM har gitt flest anbefalinger. I perioden 2016-2019 er det gitt 10 anbefalinger på urfolksområdet, i 2019 ble det ikke gitt noen anbefalinger. Som vist i kap. 4.3 blir det i intervjuer med NIM opplyst at en viktig årsak til at årsmeldingen ble endret, og antall anbefalinger redusert, handlet om å gjøre meldingen spissere og tydeligere for mottakerne. I kap. 4.3.1 gir vi en nærmere vurdering av denne endringen.

Når det gjelder temarapportene kom det tre i 2017, én i 2018 og fire i 2019. Hittil i 2020 er det publisert tre temarapporter. Som vist i kap. 4.3 har det vært flest temarapporter på området samer/urfolk, med fire rapporter fra og med 2017 og frem til i dag. Temarapporter lanseres på ulike seminarer og arrangementer som er relevante for målgruppen.

NIM har utarbeidet en urfolksstrategi for perioden 2020–2024⁷⁰. Strategien angir følgende strategiske retning for arbeidet:

- ▶ Gjennomføre NIMs arbeid med å oppfylle lovpålagte oppgaver om urfolks menneskerettigheter jf. NIM-loven §§ 1 og 3.1
- ▶ Sikre at NIM arbeider med menneskerettslige utfordringer som er vesentlige for samiske samfunn og fremmer målrettede innsatser i saker som kan skape varige forandringer.
- ▶ Øke kompetanse om urfolks menneskerettigheter hos både offentlige og private aktører.
- ▶ Søke tilstedeværelse og synliggjøring av NIMs virksomheter i hele det samiske området i Norge.
- ▶ Bygge gode relasjoner, legitimitet, samarbeid og tillit i samiske samfunn og hos andre aktører.
- ▶ Fremme opplæring, utdanning og forskning om urfolks menneskerettigheter.
- ▶ Sikre at NIM er en aktiv aktør i internasjonalt samarbeid om urfolks menneskerettigheter.

Strategien beskriver konkrete tiltak som handler om hvordan interaksjon med det samiske samfunnet, informasjon og myndighetskontakt skal ivaretas. Dette omhandler blant annet årlige kontaktmøter med Sametinget, KMD, organisasjoner og kommuner, og ulike seminarer. Ansatte ved NIM sier at strategien følges opp i praksis, men én av informantene mener at NIM fortsatt har et stykke å gå når det gjelder tiltaket «... fremme bruk av samiske språk på NIMs hjemmeside, i NIMs sosiale medier og ved annen kommunikasjon med samiskspråklige målgrupper». Når det gjelder området forskning som også omtales i strategien, vises det til at NIM har prioritert kontakt med det juridiske fakultetet ved Universitetet i Tromsø (UiT), og høsten 2020 er det inngått en samarbeidsavtale. Begrunnelsen er at Juridisk fakultet ved UiT står i en særstilling når det gjelder forskning og undervisning på menneskerettigheter og urfolksrett i nord, og at samarbeidet også er særlig relevant med tanke på fremtidig rekruttering til NIM. NIM har også noe kontakt med Samisk høgskole (blant

⁷⁰ Norges institusjon for menneskerettigheter *Urfolksstrategi 2020-2024*

annet forelesninger) og med enkeltforskere ved Senter for samiske studier ved UiT. Vi får opplyst fra NIM at Samisk høgskole har fokus på språk og pedagogikk og enkelte andre emner som ikke er direkte relevant for spørsmål knyttet til menneskerettigheter. Likeledes får vi opplyst fra NIM at Senter for samiske studier ved UiT har tverrfaglig forskning som er menneskerettslig interessant, men ikke på samme måte som Juridisk fakultet.

I intervjuene vi har gjennomført i akademiske miljøer blir det fremhevet fra enkeltforskere fra miljøer som har kompetanse på urfolk og nasjonale minoriteter, at det hadde vært ønskelig med mer kontakt og samarbeid med NIM. En informant viser til at vedkommende hadde mer kontakt den gangen Gáldu eksisterte.

Urfolksstrategien har definert følgende tematiske fokusområder for perioden 2020–2024:

- ▶ Betydningen av SP 27 og ILO-konvensjon 169 for samiske forhold.
- ▶ Urfolks menneskerettigheter i konteksten næringslivets menneskerettighetsansvar, særlig ved naturinngrepsaker.
- ▶ Urfolks menneskerettigheter i en kommunal kontekst i Norge.
- ▶ Retten til bruk av samiske språk og opplæring i og på samisk.
- ▶ Samisk statistikk og disaggregert data.
- ▶ Hatefulle og diskriminerende ytringer.
- ▶ Oppfølging av tidligere anbefalinger fra NIM, samt anbefalinger fra FNs traktatorganer og Europarådets ministerkomité.

Urfolksstrategien omtaler også NIMs internasjonale samarbeid som er forankret i NIMs internasjonale strategi. Det internasjonale arbeidet med samer og urfolk operasjonaliseres i Urfolksstrategien.

NIM deltar på FNs permanente forum for urfolksrettigheter (UNDPFII) som er en årlig konferanse – som samler stater og urfolk fra hele verden, og NIM har deltatt aktivt på sidearrangement og holdt innlegg. En annen sentral arena er EMRIP som er FNs ekspertmekanisme der urfolk samles en gang i året for å gi formelle innspill til Menneskerettighetsrådet for FNs medlemsstater på urfolksområdet. En tredje arena er FNs Business and Human Rights Forum som skal arbeide for et ansvarlig næringsliv på menneskerettighetsområdet. Selv om dette forumet ikke er spesielt rettet inn mot urfolk er det blitt en viktig arena for spørsmål knyttet til konfliktfylte temaer om urfolksrettigheter og næringsinteresser. Ifølge representanter for ansatte i NIM og det samiske miljøet er NIM til stede på de viktigste internasjonale arenaene, og informantene legger vekt på at NIM må fortsette å prioritere deltakelse på disse arenaene.

NIM har som nevnt også fokus på nasjonale minoriteter som har et særlig vern etter ulike menneskerettskonvensjoner. NIM har utarbeidet en temarapport om Norges nasjonale minoriteter⁷¹, arrangert innspillmøter og seminarer, og jobber nå med utvikling av et prosjekt om diskriminering og hatefulle ytringer av urfolk og nasjonale minoriteter, som blant annet omfatter en befolkningsundersøkelse.

NIM har deltatt i KMDs årlige dialogmøter med nasjonale minoriteter, og invitert til egne kontaktmøter med de nasjonale minoritetsorganisasjonene som får statsstøtte. NIM deltar også aktivt i det såkalte «Rom-Nettverket» i samarbeid med blant annet Kirkens bymisjon.

Nasjonale minoriteters rettigheter har også vært en sentral del av NIMs arbeid med internasjonal rapportering, årsmeldinger og i høringsuttalelser. En informant fra academia har i våre intervjuer reist spørsmålet om NIM prioriterer arbeidet med urfolksrettigheter for høyt sammenliknet med arbeidet med nasjonale minoriteters rettigheter.

⁷¹ NIM, 2019. *Temarapport Norges nasjonale minoriteter*.

Når det gjelder overordnede vurderinger knyttet til NIMs innsats på urfolk, fremhever informanter fra Sametinget at Sametinget har en tydelig agenda når det gjelder urfolks rettigheter, og at NIM bidrar positivt til fokus på menneske- og urfolksrettighetene, og til viktige prosesser i demokratiet. Disse informantene er opptatt av at Norge som stat skal være et positivt eksempel overfor andre stater som har urfolk, og det vurderes som betryggende at Norge har en institusjon som NIM.

Informantene fra Sametinget fremhever videre at de er godt fornøyde med det NIM til nå har levert på det urfolksrettslige området så langt. Et viktig bidrag til dette tror Sametinget at Kautokeino-kontoret har bidratt til, hvor det i de første årene var en stedlig fagleder. NIMs årsmeldinger vurderes som viktige av Sametinget og behandles i plenum. NIM oppfattes også som modige ved at de har satt søkelys på temaer som er kontroversielle i det samiske miljøet. Eksempler er temarapport om vold i nære relasjoner i det samiske miljøet⁷² og rapport om statistikk om samer i Norge⁷³. Det fremheves også som viktig at Stortingets presidentskap ber om forslag fra Sametinget på styremedlem, som skal representere samer som urfolk.

Informantene fra Sametinget fremhever videre at erfaringene viser at innlemmingen i NIM har styrket Gáldus uavhengige posisjon, ved at det ikke lenger er en diskusjon om hva Gáldu skal få mene eller ikke mene. Representanter for ansatte i NIM og det samiske miljøet peker på at NIMs kommunikasjon utad på samisk bør styrkes og forbedres og NIM bør gjøres mer kjent i sivilsamfunnet.

Selv om det har vært utfordringer knyttet til innlemmingen av Gáldu er både representanter for de ansatte i NIM, det samiske miljøet og offentlige myndigheter av den oppfatning at det positive ved å ha Gáldu som en del av NIM har vært større enn kostnadene. NIM oppleves å prioritere arbeidet høyt og treffer godt på temaene som adresseres, og de ansatte i NIM har tro på at NIM kommer til å fortsette å gjøre det. Et par eksterne informanter fra det akademiske miljøet har imidlertid reist spørsmål ved om arbeid med samer og urfolk prioriteres for høyt sammenliknet med arbeidet på andre nasjonale minoriteter.

Informanter fra Sametinget uttrykker imidlertid bekymring for at utviklingen over tid kan gå i feil retning. Det pekes på at kontorstedet i Kautokeino ikke lenger har en stedlig fagleder som er en del av ledergruppen til NIM. Det fremheves at dette på sikt vil kunne medføre en fare for at NIMs strategiske vurderinger og prioriteringer av same- og urfolksspørsmål blir svekket. Innlemmingen har dermed ikke ført til en ytterligere videreutvikling av det samiske kompetansemiljøet i Kautokeino. Sametinget mener at forutsetningen som både Sametinget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde for å samtykke til innlemmingen av Gáldu i NIM, ikke lenger er oppfylt fullt ut.

5.5.5 Vår vurdering

Vår overordnede vurdering er at innlemming av Gáldu i NIM har fungert etter hensikten, men at det har vært utfordringer ved sammenslåingen. Erfaringsmessig vet vi at sammenslåing av organisasjoner ofte er krevende, og at det tar tid å etablere felles forståelse av mål, retning, oppgaver, roller, ansvar og arbeidsformer, særlig når ansatte er lokalisert på flere steder.

Vår vurdering er at arbeidet med samer og urfolks rettigheter har hatt høy prioritet. Dette kommer til uttrykk både ved at NIM har en egen Urfolksstrategi som følges opp i praksis, NIMs årsmeldinger har hatt anbefalinger på urfolksområdet, og samer og urfolk er det området NIM har levert flest temarapporter på. NIM deltar også aktivt på alle relevante internasjonale arenaer for urfolks menneskerettigheter. NIMs årsmelding behandles av Sametinget i plenum, og er et viktig bidrag til å sette disse spørsmålene på den politiske dagsorden. NIM oppfattes å være faglig sterke og berømmes for å ha vært modige ved å sette søkelyset på kontroversielle spørsmål om samenes situasjon.

⁷² NIM Temarapport 2018: Vold og overgrep i samiske samfunn.

⁷³ NIM Temarapport 2020: En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge.

Det pekes på at det er flere forhold som gjør at NIM har lykket med innlemmelsen av Gáldu. For det første var det stor tilslutning hos alle sentrale beslutningstakere om at det var en riktig løsning å innlemme Gáldu i NIM. For det andre har den kompetansen NIM samlet sett har på kunnskap om samer og urfolk på det menneskerettslige området, både hos ansatte, i styret og rådgivende utvalg, vært viktig. For det tredje vurderes det som viktig å ha et eget kontor i Kautokeino med kunnskap og nærhet til det samiske miljøet, både Sameting og sivilsamfunn. I tillegg har Gáldus uavhengighet blitt styrket ved at NIM er direkte underlagt Stortinget og ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet slik Gáldu var.

På den andre siden har det også vært utfordringer knyttet til innlemmingen. Dette gjelder først fremst det administrative arbeidet knyttet til innlemmelsen av Gáldu, det har vært utskifting av ansatte, og det har vært krevende å få rekruttert høy juridisk kompetanse på feltet. Vi registrerer at det er ulike oppfatninger om hvor viktig det er å legge vekt på sterk juridisk kompetanse opp mot kompetanse på samiske forhold, kultur og språk ved ansettelse. Videre har det vært utfordringer knyttet til organisasjonskultur, arbeidsformer og organisering av arbeidet. Utfordringen har vært forsterket av den fysiske avstanden ved at NIM er lokalisert i både Oslo og Kautokeino. Vårt inntrykk er imidlertid at det er brukt mye tid og krefter på å få samarbeidet til å fungere, og å få en felles forståelse av mål, retning og arbeidsformer i NIM. NIM har gjort organisatoriske grep som har tydeliggjort roller og ansvar, og har nå fått reetablert et godt juridisk fagmiljø i Kautokeino, og de ansatte vi har intervjuet synes å være tilfreds med situasjonen.

Når det gjelder de institusjonelle rammene for NIM er det vår vurdering at spørsmål om samer og urfolk er i en særstilling. Ifølge NIM-lovens § 5 skal styret ha en representant med kompetanse på samiske spørsmål, og i § 8 om personale står det at NIM skal ha kompetanse på urfolk og minoriteter. I instruksens § 6 om sammensetningen av rådgivende utvalg heter det at det minst ett medlem skal ha kompetanse på samiske spørsmål. Likeledes var det et politisk premiss fra både Storting, Regjering og Sametinget ved innlemmelsen av Gáldu i NIM at det skal være et kontor i Kautokeino.

Når det gjelder bekymringen fra informanter i det samiske miljøet knyttet til om samer og urfolk vil ha den samme prioritet i fremtiden som området har hatt så langt, er det vår overordnede vurdering at innenfor de føringer som ble gitt ved etableringen av NIM og innlemmelsen av Gáldu, så må NIM som uavhengig institusjon stå fritt til å prioritere de menneskerettslige temaene som de til enhver tid mener er de viktigste i Norge. NIM har som vist i kapittel 4 et meget bredt mandat, og vil måtte gjøre prioriteringer. Det viktige er at NIM skal kunne redegjøre for hvorfor de prioriterer de temaene de gjør, og at dette er transparente prosesser, jf. også vår vurdering i kap. 4.1. Dette vil i praksis bety at fokus på samer som urfolk og nasjonale minoriteter vil kunne variere noe over tid.

Selv om det samepolitiske miljøet er godt fornøyd med NIM så langt, synes det som nevnt over å være en viss bekymring for at utviklingen kan gå i feil retning over tid. Det vises til at regionkontorleder ikke er en del av ledergruppa i NIM, at bemanningen ved kontoret ikke har vokst, og det synes å være noe ulik forståelse mellom NIM og Sametinget knyttet til representasjon i rådgivende utvalg. Vår vurdering er derfor at det kan være hensiktsmessig å vurdere nærmere hva slags handlingsrom NIM som uavhengig institusjon har på området urfolk og nasjonale minoriteter opp mot de føringene som ble gitt ved innlemmelsen av Gáldu. Når det gjelder spørsmålet om regionkontorleder bør være en del av ledergruppen i NIM, er vår vurdering at det er ledelsen i NIM sitt ansvar å organisere virksomheten slik den finner det mest hensiktsmessig for å få mest mulig nytte av de ansattes kompetanse og ressurser til enhver tid. Dette er i tråd med § 2 i NIM-loven der det heter at NIM som uavhengig og selvstendig institusjon bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

5.6 NIMs grenseflate mot Sivilombudsmannen, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet

NIM er den eneste institusjonen i Norge som har et overordnet mandat knyttet til overvåkning og rapportering på menneskerettigheter. Samtidig er det andre, sentrale offentlige organer NIM samarbeider med, og har delvis overlappende ansvarsområder med på enkelte områder. Der det er åpenbare overlapp med andre instanser, gjelder dette særlig opp mot ombudene⁷⁴. Ombudene er avhengig av et nært samarbeid med NIM om internasjonal rapportering. Dette omtales nærmere i kapittel 4.3.

I Norge spiller ombudene en sentral rolle i å påse at myndigheter oppfyller sine forpliktelser, også de som følger av menneskerettighetene. Ombudene er organisert som uavhengige organer som skal ha tilsyn med et saklig avgrenset område. Det er i hovedsak tre ombud som særlig anses å være relevante for overvåkingen av menneskerettighetene i Norge: Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), som velges av og er direkte underlagt Stortinget, og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barneombudet, som begge oppnevnes av Kongen og er administrativt en del av forvaltningen.

På et overordnet nivå er hovedoppgavene til de ulike organene ulike. *Sivilombudsmannens* hovedoppgaver er å forsvare og ivareta den enkeltes rettigheter i møtet med forvaltningen. Den 23. mai 2019 ble det nedsatt et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget skal blant annet utarbeide en ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 1962.⁷⁵ I denne evalueringen tar vi utgangspunkt i Dokument 16⁷⁶ hvor det redegjøres for de ulike ombudene sine roller og ansvar. I dette dokumentet beskrives sivilombudsmannen sine roller og ansvar på følgende måte:

«Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har sin virksomhet lovfestet i Grunnloven § 75 bokstav I, lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) og en egen instruks. Sivilombudsmannen har et bredt mandat jf. sivilombudsmannsloven § 3, hvor det heter at han som Stortingets tillitsmann skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Etter § 5 har Sivilombudsmannen myndighet til å behandle alle forhold som berører den offentlige forvaltningen, og kan behandle både klager og ta opp saker av eget tiltak.

Sivilombudsmannen kan også drive en viss systemkontroll gjennom å melde fra om mangler i lover, forskrifter og praksis jf. § 11, men i hovedsak utøver Sivilombudsmannen en etterfølgende rettslig kontroll av forvaltningens avgjørelser.

⁷⁴ Dokument 16 (2014-2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2014-2015/dok16-201415.pdf>

⁷⁵ <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utvalg/forslag-til-lov-om-stortingets-ombud-for-forvaltningen-sivilombudsloven.pdf>. Status pr. desember 2020 er at lovforslaget har vært ute på høring, og et forslag til ny lov vil inngå som en del av utvalgets innstilling.

⁷⁶ Dokument 16 (2014-2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2014-2015/dok16-201415.pdf>

Sivilombudsmannen har tradisjonelt vært tilbakeholden med å avgi høringsuttalelser. Ved lovendring 21. juni 2013 nr. 89 (som trådte i kraft 1. juli 2013) er Sivilombudsmannen også gitt oppgaven som nasjonal mekanisme for forebygging av tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, i tråd med tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) som Norge ratifiserte 27. juni 2013 (i kraft 27. juli 2013) s.14.⁷⁷».

Sivilombudsmannen skal også gi en årlig melding til Stortinget om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme og til FNs underkomité for forebygging (SPT).

NIM er fysisk samlokalisert med Sivilombudsmannen slik det var forutsatt ved etableringen av NIM. Det blir opplyst i intervjuer at dette er en samlokalisering som fungerer godt, men at de oppgavene som har vært delt har blitt redusert siden oppstarten. NIM har bygget opp en egen administrasjon som nå ivaretar de aller fleste administrative funksjonene ved instituttet. Det er i praksis resepsjons-tjenester som deles mellom de to virksomhetene i dag.

Sivilombudsmannen oppgir at de samarbeider med NIM blant annet i høringsprosesser. Det er et samarbeid som fungerer bra. NIM har etter hvert blitt mer aktive i rollen som koordinator i internasjonale prosesser og inviterer til møter som gir Sivilombudsmannen nyttig informasjon – og våre informanter oppgir at det i all hovedsak også er god kommunikasjon på saksbehandlernivået.

Det gis innspill om at virksomhetene har nytte av hverandre. Sivilombudsmannen innhenter data fra feltet og publiserer rapporter, som igjen benyttes av NIM. Sivilombudsmannen på sin side, og særlig i forebyggingsarbeidet benytter publikasjoner og uttalelser fra NIM. Internasjonalt er det flere land hvor en organisasjon som NIM er nært knyttet til en virksomhet som Sivilombudsmannen. Dette vurderes som lite hensiktsmessig i Norge, og en løsning som ikke er å foretrekke. Det begrunnes i at NIM skal være mer aktivt påvirkende enn Sivilombudsmannen, og overvåke og rapportere på en annen måte. Det begrunnes også i at dagens løsning har vist seg å fungere godt. Informantene gir klart inntrykk av at NIM og Sivilombudsmannen har ulike mandater, men at det påpekes at det er viktig å utveksle informasjon om hva de ulike virksomhetene prioriterer

Sivilombudsmannen oppgir at de samarbeider med NIM om lovforarbeider og høringer. Det er et samarbeid som i all hovedsak fungerer bra. NIM har blitt mer aktive og inviterer til møter – og våre informanter oppgir at det i all hovedsak er god kommunikasjon på saksbehandlingsnivået.

Det gis innspill om at virksomhetene har nytte av hverandre. Sivilombudsmannen innhenter data fra feltet og publiserer rapporter, som igjen benyttes av NIM. Sivilombudsmannen på sin side, og særlig i klagesaksavdelingen, benytter publikasjoner fra NIM. Internasjonalt er det flere land hvor en organisasjon som NIM er nært knyttet til en virksomhet som Sivilombudsmannen. Dette vurderes som lite hensiktsmessig i Norge, og en løsning som ikke er å foretrekke. Det begrunnes i at NIM skal være mer aktivt påvirkende enn Sivilombudsmannen, og overvåke og rapportere på en annen måte. Informantene gir klart inntrykk av at NIM og Sivilombudsmannen har ulike mandater, men at det påpekes at det er viktig å utveksle informasjon om hva de ulike virksomhetene prioriterer. I all hovedsak er vårt inntrykk at samarbeidet og grenseoppgangen mellom NIM og sivilombudsmannen fungerer godt og etter intensjonen.

⁷⁷ «Sivilombudsmannen har opprettet en egen forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved sitt kontor. Arbeidet i forebyggingsenheten består i å foreta regelmessige besøk til steder der mennesker er frihetsberøvet, for eksempel fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og barnevernsinstitusjoner. Formålet er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forebyggingsenheten foretar både anmeldte og uanmeldte besøk. Forebyggingsenheten skal blant annet innhente informasjon om situasjonen for de frihetsberøvede, og utarbeide rapporter og anbefalinger til myndighetene. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene fra forebyggingsenheten og innlede en dialog med ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak s. 14».

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal ivareta rettighetene til de som blir urettferdig behandlet og/eller diskriminert i samfunnet. I dokument 16 beskrives ansvarsoppgavene til LDO, på følgende måte:

«Det følger av lov 10. juni 2005 nr. 40 om likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 1 at LDO skal fremme likestilling og hindre diskriminering gjennom håndheving av diskrimineringsforbudene i lovverket. LDO har et eksplisitt menneskerettighetsmandat i § 1 tredje ledd hvor det heter at:

Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har» etter tre internasjonale konvensjoner: FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). LDO fikk ansvar for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ved en lovendring 21. juni 2013 nr. 61 (i kraft 1. januar 2014), som følge av at Norge ratifiserte konvensjonen i juni 2013.

Konvensjonens artikkel 33 andre ledd krever at det skal utpekes en eller flere uavhengige nasjonale instanser for å fremme, verne om og overvåke gjennomføringen av konvensjonen. Det fremgår av forarbeidene til lovendringen, Prop.105 L (2011–2012) på side 2, at ansvaret innebærer at LDO skal være en pådriver og overvåker, og gjøre selvstendige og uavhengige vurderinger av status for gjennomføring av rettighetene i konvensjonen og myndighetenes etterlevelse av pliktene etter konvensjonen. LDO behandler enkeltsaker etter klage, og kan avgi uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med diskrimineringslovgivningen, jf. loven § 3. Uttalelsen kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som har kompetanse til å treffe bindende vedtak i enkelte tilfeller, jf. loven §§ 7 og 9 s.14».⁷⁸

Informantene fra LDO påpeker at NIM og ombudet dels har overlappende mandat. Dette krever god koordinering for å unngå at en form for «iboende interessekonflikt» mellom NIM og ombudet skal svekke effekten av begge instansers arbeid. Dette kan dreie seg om ulik prioritering av innsatsområder mellom NIM og LDO knyttet til de ulike konvensjonene som også LDO har ansvaret for. Ombudet følger opp sine forpliktelser etter flere konvensjoner og skal føre tilsyn og gi rapporter til FN, og sammenliknet med NIM så jobber ombudet mer forvaltningsrettslig - og har lang erfaring med å jobbe med sivilsamfunnet.

For LDO spiller NIM en viktig rolle i møte med de internasjonale organene på menneskerettighetsfeltet. Det fremheves av informantene at NIM er akkreditert med A-status i FN, noe ombudet ikke er. Det er derfor viktig at ombudet får levert inn deres kunnskap til NIM – i tillegg til å få egen tale- og møtetid med de FN-komiteene som overvåker de konvensjonene LDO har tilsynsansvaret for. LDO mener samspillet under de FN-høringene hvor både LDO og NIM har deltatt, så langt har fungert bra. LDO oppfatter at det er noe uryddig i selve konstruksjonen. Den fungerer, men understreker at dette er personavhengig.

LDO oppgir at de samarbeider med NIM når det gjelder internasjonale rapporteringer, ved høringsuttalelser og eventuelt andre områder hvor både NIM og LDO har bekymringer knyttet til en politisk utvikling.

⁷⁸Dokument 16 (2014-2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2014-2015/dok16-201415.pdf>.

Barneombudet skal fremme barns interesser i samfunnet og følge med på utviklingen av barns oppvekstkår. I dokument 16 beskrives følgende:

*«Barneombudets virksomhet er regulert av lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud (barneombudsloven) og tilhørende instruks. Det følger av lovens § 2 at Barneombudet har i oppgave å ivareta barns interesser overfor det offentlige og private, og skal følge med i utviklingen av barns oppvekstkår. Barneombudet skal særlig følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett og forvaltningspraksis med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter, jf. loven § 3. Barneombudet kan ta opp saker på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre, men skal ikke behandle enkelt-saker. Barneombudets mandat er begrenset til barn under 18 år, jf. instruksen (FOR-1981-09-11-4877) § 1, s.14».*⁷⁹

Barneombudet oppgir at de samarbeider med NIM når det gjelder internasjonale rapporteringer, ved høringsuttalelser og eventuelt andre områder hvor både NIM og Barneombudet har bekymringer knyttet til en politisk utvikling. Det oppfattes fra ombudets side at NIMs rolle opp mot Barneombudet er avklart.

I avsnittene som følger oppsummerer vi hovedresultatene på tvers av intervjuene med ombudene, og vurderer resultatene opp mot roller, ansvar og samarbeid mellom NIM og ombudene.

Roller og ansvar

En viktig distinksjon som flere trekker frem i intervjuer er at NIM ikke involverer seg i, eller behandler, enkeltsaker. NIM driver heller ikke noen form for tilsynsvirksomhet. Generelt blir det i praksis, både fra NIM selv og fra ombudene, formidlet en opplevelse av at ansvaret dem imellom er tydelig fordelt, men at de samtidig erkjenner at det er en viss grad av overlapp. Representanter fra det sivile samfunnet som vi har snakket med, og som kjenner både ombudene og NIM, opplever også at ansvaret med et «utenfra blikk» fremstår som avklart.

Det blir fremhevet i intervjuer at det i praksis også er en ulikhet i tilnærming på et overordnet nivå. Mens ombudene jobber mer med utgangspunkt i praktisk informasjon fra, og kjennskap til, det konkrete feltet og ofte er mer brukerorienterte, har NIM gjerne et mer teoretisk perspektiv. Slik sett kan det, som det kommer frem i intervjuer, være at NIM utfyller arbeidet til ombudene, og kan bidra til at områder en opplever det er viktig å ha søkelys på blir løftet til et mer overordnet nivå.

Samtidig som ombudene selv og NIM opplever at grenseoppgangene i all hovedsak er tydelige, er det likevel en erkjennelse av og forståelse for at grenseoppgangen kan oppleves som mer utydelig for andre. Det blir imidlertid beskrevet at de ikke har erfart at noen har påpekt at det har vært uklart eller opplevd det som problematisk. Det fremheves at det er en god og tett dialog mellom ombudene og sentrale personer i NIM, og at dette også bidrar til at eventuelle avklaringer kan gjøres fortløpende.

Samarbeid

NIM samarbeider med ombudene på flere områder. De mest sentrale samarbeidsområdene dreier seg om internasjonale rapporteringer, forarbeider, høringsuttalelser eller annen form for samarbeid på områder det kan være felles bekymringer knyttet til, eksempelvis politikkutforming. Det beskrives i intervjuer med flere av ombudene at NIM oppleves som en aktiv samarbeidspart, og i økende grad siden opprettelsen har tatt initiativ til samarbeid, blant annet gjennom å invitere til møter, og at det generelt oppleves som at det er lav terskel for å ta kontakt med hverandre.

⁷⁹Dokument 16 (2014–2015). Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2014-2015/dok16-201415.pdf>.

Når det gjelder ansvarsområder blir det fra ombudene sin side trukket frem at mens ombudene har ansvar og oppgaver innenfor én eller få spesifikke konvensjoner, har NIM det fullstendige overvåkingsansvaret for menneskerettighetsarbeidet i Norge, og slik sett opp mot alle FN-konvensjonene. Det betyr for eksempel at der barneombudet har et rendyrket barneperspektiv ut ifra barnekonvensjonen, må NIM ivareta hele familien.

Samarbeidet med NIM vurderes som godt fra ombudenes side, og fra både representanter fra ombudet og fra sivilsamfunnet for øvrig er det en bred oppfatning at NIM er tilgjengelig når «vi ønsker å diskutere menneskerettslige aspekter med dem». Det trekkes frem at ombudene også har et ansvar for at kommunikasjonen mellom virksomhetene skal være god og at virksomhetene har nytte av hverandre. Ombudene sitter også i NIMs rådgivende utvalg og kan gjennom den rollen gi innspill på blant annet NIMs prioriteringer. Selv om samarbeidet på overordnet nivå fungerer bra mellom virksomhetene, gis det også eksempler på fra ulike hold at det kan variere innenfor enkelt-saksområder og være noe personavhengig.

NIM samarbeider også med en rekke andre aktører i samfunnet, både i Norge og i noe mindre utstrekning internasjonalt, og både gjennom formaliserte kanaler og lovpålagte oppgaver, og gjennom mer ad hoc samarbeid i enkeltsaker og enkelttilfeller. De viktigste samarbeidsområdene for NIM er ivaretatt i øvrige deler av denne rapporten, særlig under beskrivelser av hovedoppgaver og rådgivende utvalg.

Oppsummert opplever de vi har snakket med i intervju at det er en styrke med en nasjonal institusjon som NIM med et overordnet ansvar for oppfølgingen av menneskerettighetene i Norge. Det blir for eksempel vist til at en løsning, som enkelte andre land har valgt, der den nasjonale menneskerettighetsinstitusjonen ikke er skilt fra et eller flere spesifikke ombud vil svekke det overordnede fokuset på menneskerettighetene som NIM kan ha i Norge med dagens organisering.

5.6.1 Vår vurdering

Gjennomgangen over viser at grenseflatene mellom NIM og ombudene fremstår som avklarte, men er i noen grad overlappende. Overlappen handler i stor grad om at NIM har det overordnede mandatet for å overvåke menneskerettighetssituasjonen, og dermed vil kunne jobbe på systemnivå på lovgrunnlagene til alle ombudene. Samtidig mener vi at vår gjennomgang viser at den overlappen som finnes i stor grad oppleves som positiv og en «villet overlapp» mellom ombudene og NIM. Dialogen mellom ombudene og NIM og ombudenes representasjon i blant annet rådgivende utvalg, bidrar til at de kan samarbeide om å løfte frem områder der flere har sammenfallende interesser, og at de kan styrke rapporteringen de i noen tilfeller samarbeider om til FNs kontrollorganer.

Samtidig mener vi, slik det også blir påpekt i intervjuer, at det i de noe overlappende grenseflatene ligger noen risikoer. Det kan handle om ulike prioriteringer som kan skape uenigheter som kan påvirke samarbeidsrelasjonen mellom institusjonene, og det kan medføre at det på noen områder gjøres unødvendig dobbeltarbeid. Vår vurdering basert på intervjuer og beskrivelser, samt slik vi ser at samarbeidet også er lagt opp gjennom blant annet i rådgivende utvalg, er at det er lagt et godt grunnlag og etablert rammer for å sikre godt samarbeid og avklarte roller. Vi vil likevel påpeke at slike relasjoner, som i stor grad er avhengige av gode relasjoner og dialog, kan være sårbare. Det betyr implisitt at en mindre god relasjon mellom ombudene og NIM kan føre til at den gode samhandlingen når det eksempelvis gjelder rapporteringen til FN og felles innsatser knyttet til konvensjonene ombudene har ansvar for blir problematisk, noe som igjen medfører en risiko for redusert kvalitet både på selve samarbeidet og på eventuelle felles aktiviteter og innsatser.

Vi mener spesielt at funksjonen ombudene har gjennom at de sitter i det rådgivende utvalget til NIM er hensiktsmessig. Gjennom rådgivende utvalg får de god innsikt i NIM sine prioriteringer, og kan gi innspill til retning for NIM sitt videre arbeid. Dette oppfatter vi er en styrke, både med hensyn til å minske risiko med «uheldig overlapp» og for å avklare ulike innsatser og eventuelle samarbeid mellom NIM og ombudene.

6 Vurdering av behov for endringer i lov og annet rammeverk

I dette kapittelet vil vi beskrive og vurdere sentrale elementer av problemstilling 3 fra mandatet for evalueringen. Kapittelet oppsummerer funn fra evalueringen, og vurderer om NIM-loven og øvrig rammeverk reflekterer institusjonens formål og rolle på en hensiktsmessig måte, og om det eventuelt er behov for tilpasninger eller endringer i lovverket.

6.1.1 Funn i evalueringen knyttet til lovverk

Et overordnet funn i intervjuene er at de fleste informantene uavhengig av rolle mener NIM-loven i hovedsak er tilstrekkelig og hensiktsmessig. Informantene har imidlertid ganske ulik grad av konkret erfaring med denne loven. Noen av informantene har svært god innsikt i historikken og utformingen av NIM-loven, andre kjenner den mer overordnet.

Det er samtidig noen funn når det gjelder behov for endringer i NIM-loven. Flere informanter peker på et behov for å regulere klarere forholdet mellom styret og direktør. Et slikt syn fremmes både av informanter fra sivilt samfunn og fra forvaltningen. Et spørsmål som reises i denne sammenheng er hvorvidt ordlyden i § 6 og § 11 er uklare og i motstrid når det gjelder hvem som har kompetansen til å levere melding til Stortinget. § 6 sier at styret skal «*legge frem årlig melding til Stortinget*». § 11 sier etter ordlyden at «*den nasjonale institusjonen skal årlig avgi en melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge*». § 6 er eksplisitt på at det er styrets oppgave å legge frem melding for Stortinget, mens § 11 etter ordlyden gir ansvaret for å avgi en melding til NIM som institusjon. Etter ordlyden er det altså styret som skal legge frem og NIM som institusjon som avgir, trykker og offentliggjør meldingen.

Noen informanter mener at denne regelen om fremleggelse av årlig melding er klar juridisk sett. Det er styret som etter ordlyden i § 6 har kompetansen til å legge frem melding for Stortinget. Flere informanter mener likevel at det er behov for å endre regelen og innta en ny regel om at det er institusjonen (NIM) og ikke styret som skal ha kompetansen til å levere melding til Stortinget. Det understrekes at meldingen er viktig og i kjernen av NIMs oppgaver. Et annet argument som nevnes er at uavhengigheten til Stortinget vil kunne styrkes hvis det er Institusjonen (NIM) som legger frem melding, og at det også er mest naturlig at den institusjonen som utarbeider meldingen fremlegger denne.

Et annet endringsforslag som kommer opp i intervjuer er å innta en eksplisitt regel i NIM-loven om at direktøren er faglig uavhengig. Det påpekes at det i dag ikke er en slik regel. § 6 sier derimot klart at det er Styret som har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet. Informantene mener at regelen om at styret har overordnet ansvar for den faglige virksomheten er uheldig siden man lett kan tenke seg noe uklarhet i praksis (grenseflater) når det gjelder ansvar mellom styret og direktør. I intervjuene argumenteres det også for at en regel om faglig uavhengighet for NIM og direktør er viktig for å sikre prinsippet om uavhengighet. En slik regel vil også kunne signalisere at man tar prinsippet om uavhengighet på alvor og slik sett ha en symbolfunksjon.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er enighet om at det bør være både et styre og en direktør. Imidlertid mener flere at lovregelen om oppnevning av direktøren bør endres. Endringsforslaget er at det innføres en regel i NIM-loven om at styret oppnevner og kan avsette direktør. Begrunnelsen for et slikt endringsforslag sammenfaller med de intervjufunn vi redegjør for i mer detalj i delkapittel 5.3.1. De fleste informanter som har en oppfatning om oppnevningsreglene mener at styret prinsipielt sett bør ha myndighet til å ansette og avsette direktør, i tråd med det som er praksis for de fleste styrer. Ved at det kun er styret som svarer til Stortinget, vil det også bidra til å styrke/tydeliggjøre NIMs uavhengighet til Stortinget, noe som er et selvstendig poeng i tilknytning til Paris-prinsippene.

Det er fra noen informanter fremmet et behov for å *lovregulere* at det skal være en representant fra sivilt samfunn (NGO-er) i styret. I dag har ikke NGO-er noen plass i styret, men er godt representert i det rådgivende utvalget. Det pekes på at mangfold av erfaring og kompetanse i sammensetningen i styret er av særlig viktighet og at en representant fra sivilt samfunn vil tilføre supplerende erfaringskompetanse. Enkelte mener også at en slik representant i praksis også vil styrke NIMs uavhengighet til Stortinget. Forslaget medfører et tillegg til § 5 i NIM-loven som regulerer styret, herunder styrets sammensetning. Når det gjelder styresammensetning er mangfold hovedsakelig forstått som variert erfaringsbakgrunn både fra offentlig og privat sektor, samt sivilt samfunn. Noen av disse informantene mener også at det er sentralt med mangfoldig representasjon i styret. Det er særlig representanter fra NGO-er og sivilt samfunn som vektlegger erfaring og representasjon fra det sivile samfunn og ønsker å lovregulere styresammensetning med medlem fra sivilt samfunn. Flere informanter både fra offentlig sektor og sivilt samfunn understreker at det er sentralt å unngå for sterk konsentrasjon av personer fra topposisjoner i forvaltningen, særlig UD og Regjeringsadvokaten. Dette gjelder både i styret og i ledelsen i NIM.

Det er i intervju også blitt spilt inn spørsmål til om NIM burde ha kompetanse til å innvilge fritt rettsråd uten behovsprøving. Sivilombudsmannen har hjemmel til å anbefale fri sakførsel uten behovsprøving i saker, jfr. rettshjelpsloven § 16(1) nr. 3.⁸⁰ En tilsvarende mulighet kunne også gis NIM. NIM behandler som kjent ikke enkeltsaker og det må tas hensyn til i vurderingen av eventuell kompetanse for NIM til å innvilge fritt rettsråd uten behovsprøving.

Vedrørende offentlighet og innsyn, er det ikke i intervjuene identifisert et behov i dag for egne hjemler. NIM synes å få de dokumenter og bistand de har behov for. Samtidig er det nevnt at Sivilombudsmannen har egne hjemler for innsyn. Sivilombudsmannen har imidlertid en annen oppgaveportefølje enn NIM. Hovedårsaken til at informantene mener det ikke er behov for egne innsynshjemler for NIM, er at NIM ikke behandler enkeltsaker.

Flere informanter fremhever at veiledningsfunksjonen NIM har muligens er en svakhet eller lite utbygd. Noen informanter mener også at veiledningsfunksjonen for menneskerettighetsspørsmål i det hele tatt mangler i Norge og at NIM her kunne hatt en sentral rolle. Det er ikke noen annen aktør som ivaretar denne rollen på en helhetlig måte og over et så bredt felt. De fleste informanter, også sentralt plasserte aktører i NGO-er og i sentralforvaltningen, kjenner imidlertid ikke til i hvilken grad NIM faktisk utøver noen veiledningsfunksjon, utover samleinformasjon på nettsiden til NIM. Samtidig er noen av informantene også oppmerksomme på at en veiledningsfunksjon kan utøves på mange ulike måter og at veiledning kan være meget ressurskrevende.

Informantene har noe ulike oppfatninger om det er behov for både lov og instruks. Det er ikke noe klart mønster hvilke typer informanter som mener hva. Et syn er at NIM-loven og instruksene i stor grad er sammenfallende i innhold og at det synes unødvendig å ha en instruks da. På den andre siden er det noen informanter som fremhever at det kan være nyttig å ha en instruks hvor en kan regulere noen spørsmål mer i detalj.

Når det gjelder oppgaver og funksjoner er hovedoppfatningen at NIM-lovens regulering er hensiktsmessig og dekker Paris-prinsippene. Lovens regulering av oppgaver og ansvar er vid og ingen har stilt spørsmål til om NIM-loven ikke dekker Paris-prinsippene. Her må det bemerkes at kjennskapen til loven som sagt er meget varierende blant informantene.

⁸⁰ <https://lovdata.no/lov/1980-06-13-35/§16>.

6.1.2 Vår vurdering

Er lovregulering i dette tilfellet et hensiktsmessig virkemiddel? Når bør lov brukes?

Overordnet mener vi det er viktig å ta stilling til hvilke spørsmål og utfordringer som kan egne seg for lovregulering. Lovgivning er et av flere styringsvirkemidler. Ofte blir lovgivning overvurdert som styringsvirkemiddel. I en del tilfeller er økonomiske, organisatoriske eller pedagogiske virkemidler mer effektive og relevante. Lovgivning kan naturligvis også være et relevant virkemiddel sammen med ett eller flere av de andre styringsvirkemidlene. Selvsagt er det slik at lover også noen ganger ikke er ment å ha faktiske virkninger, men er mer uttrykk for politiske mål og politiske kompromisser. Eller kanskje NIM-loven i realiteten fungerer som en symbollov og skal tydeliggjøre visse verdier.

Når det gjelder NIM er det imidlertid noen egne hensyn som gjør at visse spørsmål bør lovreguleres. Sentrale prinsipielle spørsmål omkring uavhengighet, samt ansvars- og kompetanseforhold mellom styret og direktør, bør lovreguleres for å sikre at eventuelle endringer i disse sentrale premisene for NIMs uavhengighet er underlagt demokratisk kontroll gjennom en lovgivningsprosedyre.

NIM-loven fungerer i hovedsak, men behov for justeringer

Vår vurdering overordnet er at loven i hovedsak fungerer og er dekkende. Samtidig viser funnene i evalueringen at det er en del mer detaljerte utfordringer i organiseringen, styring og ansvarsforhold, som også har en side til lovregulering. Vi vurderer derfor det som hensiktsmessig med lovregulering for noen av disse utfordringene med tilhørende tiltak.

Vi konstaterer at loven og NIM er ganske godt kjent blant aktørene i sivilsamfunnet og i sentralforvaltningen, men både loven og NIM er trolig mindre kjent eller kanskje helt ukjent i den bredere offentlighet (dette har vi ikke systematisk kunnskap om). I den grad en ønsker mer kunnskap om NIM-loven og NIM som institusjon er informasjon et sentralt virkemiddel.

Ny lovregel: Styret oppnevner direktør

Vår vurdering er som beskrevet i delkapittel 5.3.1 at dagens ordning med et styre og direktør som begge er oppnevnt av Stortinget er lite hensiktsmessig og kan hindre måloppnåelsen. Forutsatt at NIM fortsatt skal ha et styre så er det vår vurdering at styre derfor bør kunne ansette og avsette direktør. Vi vurderer det som viktig at spørsmålet om oppnevning av direktør fremgår direkte av NIM-loven. Det medfører revisjon av § 7. Instruks og retningslinjer kan regulere nærmere detaljer.

Vi er kjent med at det er nedsatt et utvalg, det såkalte Harberg-utvalget, som skal se nærmere på organiseringen av Stortingets kontrollfunksjoner og eksterne faste organer tilknyttet Stortinget⁸¹ på en rekke områder, og at utvalgets vurderinger og konklusjoner også vil kunne ha implikasjoner for forholdet mellom Stortinget og NIM.

Bør styret inkludere en representant fra sivilsamfunnet? Bør representasjon fra sivilsamfunnet i styret lovreguleres?

Det bør vurderes om styrets sammensetning i større grad også bør gjenspeile sivilsamfunnet. Vi mener det vil styrke legitimitet og også trolig gi et verdifullt mangfold. Med mangfold mener vi her ulike erfaringsbakgrunner og representasjon fra privat og offentlig sektor samt sivilsamfunn. Å lovregulere en slik representasjon gir et viktig signal og sikrer forutsigbarhet. Likevel medfører en slik mulig endring i § 5 vurderinger av klar politisk karakter som vi mener det er naturlig at aktuelle myndigheter vurderer og utreder nærmere.

⁸¹ <https://stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2018-2019/utvalget-til-a-utrede-stortingets-kontrollfunksjon/>.

Prosedyrer for utnevnelse av styret og direktør bør fremgå av loven

Det er sentralt å sikre en transparent prosess og klare kriterier for utnevnelse av styret og direktør. Formålet med eksplisitte prosedyrer og kompetansekriterier er bl.a. å sikre sjanselikheter for så mange aktuelle kandidater som mulig og at utnevnelsene er transparente og prinsipielt kritiserbare. Etter vår vurdering er disse prosedyrene så prinsipielt viktige at *hovedinnholdet* bør reguleres i NIM-loven. Vi viser for øvrig til SCA-rapport fra 2017 vedrørende Norge og anbefaling nr. 3 (SCA-rapport (2017): GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – March 2017).

Bør det lovreguleres at NIM (direktør) er faglig uavhengig?

Vår vurdering er at direktør bør være faglig uavhengig og at dette bør lovreguleres. Paris-prinsippene vektlegger uavhengighet, og de særlige forholdene som gjør seg gjeldende der NIM skal overvåke myndigheter mener vi taler for en slik regel. Etter vårt syn bør en slik regel fremkomme i loven, selv om praksis, instruks og retningslinjer selvsagt kan og bør gi mer detaljerte reguleringer. En slik regel kan også bidra til at NIM oppfattes å være uavhengig.

Vi vurderer imidlertid at også denne anbefalingen klart inkluderer politiske så vel som faglige vurderinger. Vi mener derfor at relevante myndigheter bør vurdere en slik mulig lovregulering.

Bør det være NIM som legger frem årsrapporten til Stortinget?

Vi vurderer videre at det bør være NIM som avgir årsrapporten til Stortinget. Dette vil etter vårt syn kunne styrke NIM. Dette forslaget om endring i hvem som legger frem årsrapport, berører regulering av ansvarsforhold for styret i § 6 herunder at de legger frem årsmelding for Stortinget, og bestemmelser om at NIM utarbeider («avgir») årsrapport i § 11.

Behov for både lov og instruks?

Vår vurdering er at spørsmålet neppe har stor betydning for måloppnåelsen.

Vi vurderer at det er behov for både lov og instruks selv om det i dag er stort sammenfall i innhold. Loven er lite kjent og selv om demokratiske hensyn og lovtekniske hensyn kan tale for at regler i stor grad bør stå i selve loven, mener vi at det er viktigere at de prinsipielle spørsmål får en klar regulering i NIM-loven. Å øke omfanget og tekstmengden i NIM-loven er ikke uproblematisk. Etter vårt syn er det flere prinsipielle spørsmål som bør reguleres i NIM-loven, bl.a. styresammensetningen, faglig uavhengighet og ansvaret til henholdsvis styret og NIM (direktør).

Er innsynsreglene tilstrekkelige?

Vi vurderer på bakgrunn av funnene i evalueringen at innsynsreglene pr. i dag, med den oppgaveportefølje og fokus som NIM har, er tilstrekkelige og fungerer i praksis for NIM.

Etter vår vurdering kan det imidlertid være behov for egne innsynsregler om NIM i større grad skal drive undersøkelser og få en sterkere samfunnsvitenskapelig kompetanse, med påfølgende behov for datainnsamling. En slik rolle innebærer innsamling av dokumenter og data i et større omfang enn i dag og aktualiserer om det er behov for egne innsynsregler.

Vi vil også bemerke at selv om forvaltningen i Norge etter det vi erfarer i intervjuene gir NIM den dokumentasjonen de synes å ha behov for og krav på, vurderer vi det som prinsipielt viktig å ta høyde for en forvaltning i fremtiden som ikke nødvendigvis gjør det alltid. Covid-19 situasjonen har vist at også innsynsregler og rettsstatlige prinsipper kan bli utfordret i Norge. Vi mener det er grunn til å utrede behovet for egne innsynsregler for NIM, selv om informantene ikke umiddelbart ser behovet.

Vi vil også bemerke at de alminnelige innsynsregler etter Offentleglova i praksis ikke alltid fungerer eller etterleves av forvaltningen⁸². I denne sammenheng er det også viktig å understreke at NIMs formål og funksjoner tilsier en vid adgang til innsyn i offentlige dokumenter. Det følger av formålene med NIM et særlig behov for innsyn i offentlige dokumenter og bistand fra offentlige myndigheter for å opplyse om relevante fakta. Det er klart at en reell overvåking og rapportering om menneskerettighetenes stilling i Norge (§ 3 a) krever tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og bl.a. bistand fra myndigheter og forvaltningen. Siden det samtidig er myndighetene som skal overvåkes og kontrolleres, er det viktig å sikre hjemler som tilrettelegger for en reell adgang til de opplysninger som det er behov for.

Det følger av Paris-prinsippenes punkt C.1.b at en nasjonal institusjon innenfor rammen av sin virksomhet skal kunne høre enhver person og innhente alle opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å vurdere spørsmål som faller innenfor dens myndighet. Opplysningsretten er imidlertid ikke ubegrenset og er forstått som begrenset til opplysninger som er nødvendig for å vurdere saker som omfattes av dennes myndighet. Opplysningsretten må videre også uansett være nedfelt i nasjonale regler for å være formelt bindende.

NIM-lovens § 10 om «Offentlige myndigheters bistand til den nasjonale institusjonen» sier at offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver etter denne lov. NIM-loven har altså egne regler om bistand og opplysninger.

Det er imidlertid en del andre regler som også gir innsyn i dokumenter. Innsyn i dokumenter kan blant annet følge av Offentleglovas regler og miljøinformasjonsloven. Forvaltningsloven gir videre viktige regler om bl.a. partsinnsyn, taushetsplikt og forsvarlighet i saksbehandlingen i offentlig sektor. Regler om adgang til møtelokaler og institusjoner mv. er også relevante. Her foreligger også som kjent en NOU med forslag til ny forvaltningslov.

⁸² *Flere undersøkelser dokumenterer at Offentleglova overtredes rett som det er. Se bl.a. Dokument 3:10 (2016–2017): Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i forvaltningen. Se også Oxford Research (2016): Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av Offentleglova.*

7 NIM som uavhengig institusjon

I dette kapittelet berører vi NIMs uavhengighet som underlagt Stortinget slik det fremgår av mandatet for evalueringens siste hovedproblemstilling at vi skal gjøre. Kapittelet presenterer og drøfter kort refleksjoner og innspill knyttet til dette tema.

Det er gjennomgående klar støtte til at NIM institusjonelt skal være direkte under Stortinget. Vi har ikke identifisert noen informanter som vil endre på det overordnede institusjonelle forholdet mellom NIM og Stortinget.

Samtidig er det identifisert noen mulige utfordringer når det gjelder uavhengigheten i praksis. En mulig utfordring som adresseres i flere intervjuer er at Stortinget oppnevner *både* styret og direktør. Det anføres at det burde være styret som oppnevner direktør. Samlet sett reises det spørsmål om ikke Stortinget gjennom reglene for oppnevning samlet sett kan ha for stor samlet påvirkning og at dette i alle fall fra et legitimitetsperspektiv kan være uheldig. Det foreslås derfor fra flere informanter å endre reglene for oppnevning, se drøfting og forslag til regulering under kapittelet om NIM-loven (kap. 6).

Flere informanter peker videre på at selv om det er naturlig og ønskelig at Stortinget oppnevner styret, kan det oppstå utfordringer i praksis. Stortinget kan innenfor regelverket om oppnevning og sammensetning av styret i NIM-loven og annet relevant regelverk i betydelig grad velge personer som er i Stortingets interesse. Noen informanter antar for eksempel at man bevisst valgte personer i styret og som leder av NIM som man antok ikke ville være for kontroversielle. Altså at Stortinget i realiteten foretok «politiske» utnevnelser. Poenget er at det ligger stor makt innenfor oppnevning-regelverket for Stortinget til å påvirke hvilket NIM man i praksis får. I intervjuene nevnes det samtidig at dagens NIM har meget dyktige jurister og leder som synes å balansere ulike forventninger til NIMs rolle.

De forannevnte synspunkter ses i flere intervjuer også i sammenheng med utfordringer når det gjelder rolle- og ansvarsforhold mellom styret og direktør. Det anføres at uklare grenseflater i ansvar og roller kan svekke NIMs (institusjonen/administrasjonen) uavhengighet i praksis. Hvordan ansvar og roller har fungert, har vi mer utførlig redegjort for i kapittel 5.3.

Videre pekes det på at uavhengigheten til regjeringen (forvaltningen) kan settes på prøve, dersom sammensetningen av ansatte i NIM er slik at mange har omfattende erfaring og bakgrunn fra statsforvaltningen, og da særlig i eliteinstitusjoner som Regjeringsadvokaten og Utenriksdepartementet. Da er ikke poenget manglende uavhengighet til Stortinget, men mer utfordringer med faglig uavhengighet og oppfatning fra brukere og samfunnet. En informant viser til at flere ledere har vært rekruttert fra et fåtall institusjoner, som UD og Regjeringsadvokaten. En informant viser også til at nåværende styreleder kort tid før ansettelsen i stillingen var statsråd i den sittende regjeringen. En slik utnevning kan ifølge informanten gjøre at det kan stilles spørsmål ved den reelle uavhengigheten.

Enkelte informanter nevner imidlertid også at det kanskje også er en utfordring med lite mangfold i rekrutteringen. Særlig pekes det på at ansatte rekrutteres fra Oslo-miljøet (UiO). Et poeng som fremheves er at det juridiske menneskerettighetsmiljøet ikke er stort og at det er en risiko for en viss mangel på mangfold. Når informantene tematiserer mangfold her, kan det tolkes som at manglende mangfold betyr at personer rekrutteres med samme utdanningsbakgrunn, fra samme universitet og gjerne samme eliteposisjoner i forvaltningen. Noen informanter sier eksplisitt at det kan være en utfordring for legitimiteten til NIM.

7.1.1 Vår vurdering

Vi vurderer at det klart er formålstjenlig at NIM er et selvstendig organ underlagt Stortinget.

De aller fleste informanter ønsker dagens løsning og enkelte vektlegger at det er viktig at NIM er et selvstendig organ underlagt Stortinget. I forarbeidet til NIM var flere ulike modeller aktuelle, men etter vårt syn viser ikke evalueringen noe behov for nå å endre den løsning som ble valgt.

Vi vurderer videre at NIM i hovedsak fremstår som uavhengig og forutsetningsvis oppfyller Paris-prinsippene vedrørende uavhengighet.

Etter vår vurdering er det imidlertid noen faktiske utfordringer med uavhengigheten til Stortinget når det gjelder reglene om oppnevning av styret og direktør. Samlet sett har Stortinget stor makt i oppnevningen og det er en risiko for «politiske» utnevnelser.

Vi mener videre det er verdt å være oppmerksom på sammensetningen av ansatte i NIM og deres erfaringsbakgrunn. Den opplevde uavhengigheten og legitimiteten kan utfordres dersom en betydelig del av de ansatte rekrutteres fra sentrale eliteposisjoner i forvaltningen, slik som Regjeringsadvokaten og Utenriksdepartementet.

Vi mener også det er grunn til å stille spørsmål til om NIM i tilstrekkelig grad samarbeider med og er kjent i andre relevante miljøer utenfor Oslo. Det fremstår som NIM selv mener de til dels er det, mens våre intervjuer indikerer at det er lite samarbeid med andre universiteter. Spørsmålet igjen blir om NIM kan risikere å være i praksis for bundet opp mot et etablert menneskerettighetsmiljø i Oslo.

Vi vurderer også at det kan være en *risiko* for å utvikle «monokulturer» dersom en i for stor grad har en sammensetning med hovedsakelig en profesjon med sterk profesjonskultur (jurister), som videre i mange tilfeller er utdannet på samme universitet og gjerne med liknende yrkeserfaring. Denne risikoen bør også ses i lys av at menneskerettigheter og utøvelsen av mandatet til NIM i praksis medfører mange faglige valg, prioriteringer og vurderinger. Menneskerettslige rettsnormer må fortolkes og anvendes i konkrete tilfeller. Det er både nasjonalt og internasjonalt betydelig faglig uenighet når det gjelder hvordan menneskerettigheter skal fortolkes og anvendes i konkrete tilfeller (metode). Disse spørsmålene berører blant annet debattene om rettsliggjøring, rettsutvikling og demokratiforståelse.

Et siste viktig spørsmål som berører mange spørsmål i evalueringen, men også uavhengigheten i et prinsipielt perspektiv, er hvilken *overordnet* rolle NIM har eller bør ha. På den ene siden er det en risiko for at en institusjon som NIM blir for forsiktig og ikke i tilstrekkelig grad de facto overvåker og tar selvstendige stilling til menneskerettighetsspørsmål. På den andre siden kan uavhengigheten og tilliten også utfordres dersom NIM tiltar seg en rolle med dynamisk fortolkende juridiske tolkninger av menneskerettslige spørsmål. Den faktiske uavhengigheten vil kunne utfordres dersom NIM oppfattes eller i større eller mindre grad faktisk opptrer politisk.

I denne sammenheng vil vi bemerke påpekningen til Mork Lomwell og Scharff Smith (2017)⁸³ om at det finnes noen strukturelle og institusjonelle risikoer når det gjelder gjennomføringen av individuelle internasjonale menneskerettigheter i Norge. De nordiske velferdsstatene har gjennom deres ambisjon om å fremme velferd gjennom staten vist betydelig vilje og evne til å intervensjon i borgerens privatliv. En forklaring som er gitt er at individuell autonomi sikres *gjennom* staten, og at det derfor ikke er så stort behov for individuelle rettigheter *mot* staten. Ett eksempel der Norge har hatt utfordringer med å sikre internasjonale menneskerettigheter er isolasjon under politiarrest og varetekt. Mork Lomwell og Scharff Smith (2017) hevder at den norske tilnærmingen fra staten i stor grad har vært preget av pragmatisme mer enn rettighetstenkning. På denne bakgrunn og i lys av NAV-skandalen og Corona-lovgivningen, er det etter vår vurdering grunn til å sette et kritisk lys på forvaltningens maktutøvelse og inngrep overfor borgerne, der menneskerettslige spørsmål i enda større grad bør tematiseres.

⁸³ Mork Lomwell og Scharff Smith (2017): *Retts sosiologi*. I Andreas Føllesdal, Morten Ruud og Geir Ulfstein, Menneskerettighetene og Norge. Rettsutvikling, rettsliggjøring og demokrati. Oslo: Universitetsforlaget.

8 Avsluttende oppsummering

Hovedformålet med denne evalueringen har vært å vurdere om NIMs organisering og ressursbruk medfører at institusjonen utfører sine lovpålagte oppgaver på en hensiktsmessig måte og i tråd med hovedformålet for etableringen – å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Vi har strukturert rapporten med utgangspunkt i fire overordnede problemstillinger:

1. Evaluering av arbeidet slik det skjer i dag
2. Evaluering av organisering og drift av NIM
3. Vurdering av behov for endringer i lov og rammeverk
4. Refleksjoner rundt NIMs uavhengighet

Evalueringen har vært gjennomført ved bruk av kvalitative metoder, i all hovedsak dokumentgjennomganger og intervjuer.

I denne oppsummeringen sammenstiller vi vurderingene tidligere i rapporten for å vurdere NIM med et mer helhetlig blikk på hovedformålet med evalueringen, og sett opp mot de fire kriteriene vi beskrev innledningsvis i rapporten, måloppnåelse, hensiktsmessighet, kostnadseffektivitet og koherens.

8.1 Evaluering av arbeidet til NIM slik det skjer i dag

Hovedproblemstilling 1 omhandler NIMs styring, ressursbruk og aktiviteter. Summen av dette sier noe om NIMs totale *måloppnåelse, hensiktsmessighet og kostnadseffektivitet* opp mot institusjonens formål.

NIM er en ung organisasjon, etablert i 2015. Vi mener vår gjennomgang viser at når det gjelder styring og utvikling av virksomheten har NIM etablert og utviklet hensiktsmessige strukturer, og jobber systematisk med organisasjonsutvikling av egen organisasjon parallelt med utførelsen av oppgavene gitt i lov og instruks. For en virksomhet som NIM med et komplekst mandat som forutsetter høyt kompetente og autonome medarbeidere, og som skal dekke et bredt spenn i oppgaver og arbeidsformer, vil god styring og kontroll med virksomheten være avgjørende. Dette kan også bidra til å tydeliggjøre hvordan NIM ivaretar krav og forventninger om uavhengighet. Vi understreker også at styringen av NIM må være på et nivå som tillater tilstrekkelig fleksibilitet i organisasjonen til å jobbe godt med både planlagt og reaktivt arbeid.

NIMs måloppnåelse avhenger av hvordan de løser hovedoppgavene de er gitt i loven. Mandatet er bredt, og forutsetter at det gjøres prioriteringer, og NIM er også gitt høy grad av frihet innenfor loven til å prioritere innenfor oppgavene. Vi mener NIM har lagt opp til systemer og prosesser for prioritering som er transparente, og som er nødvendige for at NIM skal ha legitimitet. Vi mener også at aktivitetene NIM gjennomfører synliggjør at de prioriterer bredt innenfor ulike menneskerettighetsområder, og mener de lykkes i å ha en god bredde i aktiviteter innenfor sine rettighetsområder. Vi påpeker samtidig risikoen som ligger i den høye prioriteringen av reaktivt arbeid. Vi mener det kan medføre at NIM på sikt forskyver aktiviteten over på områder det er stor oppmerksomhet rundt, og at områder som får mindre oppmerksomhet i samfunnet for øvrig kan bli nedprioritert også hos NIM. Dette er en risiko med tanke på vaktbikkjefunksjonen NIM skal ha. Men samtidig er det viktig for NIM å ha tilstrekkelig kapasitet til å prioritere reaktivt arbeid for å kunne ivareta særlig overvåknings- og rådgivningsfunksjonene sine på en god måte. Vi mener NIMs bevissthet rundt vektingen av planlagt og reaktivt arbeid er viktig, og mener de må fortsette å vurdere om forholdet i vektingen gir en god balanse også fremover.

NIM har hovedoppgaver gitt i NIM-lovens § 3, bokstav a-f.

NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å

- a) overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles,
- b) rådgje Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene,
- c) informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger,
- d) fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene,
- e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Overordnet leverer og jobber NIM innenfor alle hovedområdene som er beskrevet gjennom NIM-loven, og slik sett opererer de i samsvar med hensikten ved opprettelsen. Som nevnt over har NIM stor frihet til å prioritere innenfor disse områdene, og vi mener NIM leverer mest og tydeligst innenfor hovedoppgavene som handler om å overvåke, rapportere og rådgje om menneskerettighetene.

Kjerneaktiviteter ved NIM, som de får gode tilbakemeldinger på utførelsen av gjennom evalueringen, inkluderer blant annet å gi høringsinnspill på relevante lovforslag og å utarbeide temarapporter på sentrale menneskerettighetsområder. NIM utarbeider også en årsmelding som vurderes som et sentralt dokument fra NIM. Årsmeldingen rapporterer på aktiviteter ved NIM, rapporterer om status på menneskerettighetssituasjonen i Norge, og den legger frem anbefalinger for at menneskerettslige forpliktelser skal oppfylles. Årsmeldingen har som organisasjonen vært under utvikling, og har gått fra å være et dokument med en hel rekke anbefalinger til å konsentrere seg om færre og mer spissede anbefalinger fra og med 2019. Vår gjennomgang har vist at dette er en endring som i all hovedsak har blitt tatt godt imot. Vi mener denne endringen kan bidra til å legge et større press på at de anbefalingene som NIM kommer med faktisk følges opp av de ansvarlige myndighetene. Men vi vil likevel reise spørsmålet om endringen av årsmeldingen over tid vil kunne ivareta funksjonen som et oversiktsdokument som redegjør for status på menneskerettighetsområdet og gir anbefalinger til forbedringer når anbefalingene blir så drastisk redusert. Det nye formatet på årsmeldingen vil fremover stille høye krav til at NIM opprettholder åpenhet og gjennomsiktighet knyttet til valg og prioriteringer, slik at eventuell oppfattelse av mangel på uavhengighet, politisk slagside eller annet kan imøtekommes.

NIM fremstår slik vi vurderer det med et større utviklingspotensial innenfor hovedområdene som handler om informasjon og veiledning, og fremming av opplæring, utdanning og forskning. Evalueringen viser at NIM jobber systematisk med å utvikle seg på alle disse områdene. NIM må få tid til å befeste sin posisjon og rolle på disse områdene, og vi mener det er hensiktsmessig at NIM har vektlagt arbeid som handler om å overvåke, rapportere og rådgje på menneskerettigheter i størst grad. Samtidig vil vi påpeke at NIM bør gjøre noen tydelige valg dersom de skal lykkes bedre med å nå ut til befolkningen særlig med informasjon om menneskerettigheter. Vi har ikke undersøkt kjennskapen til NIM i offentligheten direkte i denne evalueringen, men gjennom intervjuer med mange representanter fra det sivile samfunnet blant annet, får vi et inntrykk av at NIM ikke er godt, og bredt kjent. I forlengelsen av dette reiser vi et spørsmål i denne evalueringen knyttet til NIMs rolle og funksjon som veileder for enkeltpersoner.

Vi vurderer at funksjonen som veileder, som NIM ivaretar, er viktig. Det er ikke noen annen aktør som ivaretar denne rollen på en helhetlig måte og over et så bredt felt. NIMs veilederrolle handler om å veilede personer om nasjonale og internasjonale klageordninger, og NIM behandler ikke selv enkeltsaker. I forarbeidene til NIM-loven og i NIM-loven selv beskrives omfanget av veilederrollen

som begrenset. Et slikt begrenset omfang fremstår også som i samsvar med Paris-prinsippene, og slik sett ikke noe som sannsynligvis vil påvirke en vurdering av A-status for NIM. Sett opp mot det som fremstår som intensjonen ved opprettelsen av NIM, og slik veilederoppgaven fremstår i loven, mener vi at NIM ivaretar denne rollen som forutsatt. Dette handler også om NIMs rammer, og muligheter til å oppnå mål innenfor disse rammene. Men samtidig påpeker vi at i praksis forutsetter en slik løsning som NIM har valgt på veiledningen, at de er tilstrekkelig godt kjent i befolkningen. Folk må vite at NIM finnes, og at de er et sted en kan oppsøke (digitalt) for råd og veiledning. Det er ikke, slik vi vurderer det, tilfellet i dag.

NIM skal ha en funksjon som brobygger og legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører. Denne oppgaven mener vi NIM løser på en god måte. NIM fremstår som åpne for samarbeid, interessert i å samarbeide med relevante aktører, og inkluderende i prosesser der det vurderes som hensiktsmessig å samarbeide. Rådgivende utvalg er et organ som legger til rette for samarbeid, og som fremstår som velfungerende og nyttig, både for NIM og de øvrige medlemmene. Rådgivende utvalg bidrar slik vi ser det til å gjøre NIM bedre kjent, etablere tettere kontakter med relevante aktører, få innspill på retning og prioriteringer, og det bidrar til å avklare grenseoppganger og kryssende interessefelt mellom NIM og ombudene som sitter i utvalget. NIM samarbeider også internasjonalt, i hovedsak gjennom nettverkene i ENNHRI og GANHRI, og får gode tilbakemeldinger på dette samarbeidet.

NIM har som vi har vist gjennom rapporten et bredt mandat og jobber på flere områder med høyt aktivitetsnivå. NIMs budsjett og antall ansatte har økt siden oppstarten i 2015. Oppfattelsen blant de fleste vi har snakket med i denne evalueringen, og som har en formening om det, er at til tross for at NIM kunne hatt høyere aktivitet med et høyere budsjett, ligger rammene nå på et hensiktsmessig nivå. Vi vurderer også at NIM fremstår som kostnadseffektive i sin løsning av oppgavene sine.

Når vi i denne evalueringen skal vurdere om NIM løser oppgavene sine hensiktsmessig og i tråd med forutsetningene for etableringen, har vi også inkludert noe refleksjon rundt rollen NIM har, og de ulike og til dels motstridende funksjonene de skal ivareta. En grunnleggende utfordring er at menneskerettighetsområdet er et område som lett blir politisert. NIM forsøker å unngå å bli en del av det politiske ordsiftet gjennom å vektlegge et tydelig rettslig perspektiv på menneskerettighets-spørsmål. Våre undersøkelser viser at mange opplever NIM som faglig uavhengige, men ikke alle. Oppsummert mener vi likevel våre undersøkelser viser at NIM oppleves som juridisk sterke og etterrettelige på menneskerettighetsområdet og at dette underbygger NIMs rolle som en faglig uavhengig institusjon. Det reduserer risikoen for at NIM oppleves politisk, men vi understreker samtidig at juss også er tolkning av regelverk i en samfunnsmessig kontekst, og vil slik sett ikke være helt objektiv. At NIM tidvis også utfordres på bruk av det juridiske skjønnet i det offentlige ordsiftet, bør være en styrke for både NIM og menneskerettighetsområdet som sådan.

På den annen side skal NIM også være en rådgiver, en som gir informasjon og en formidler. Dette forutsetter at NIM klarer å tilgjengeliggjøre kompliserte juridiske budskap på en måte som flere enn godt skodde jurister forstår. Vi har påpekt i rapporten at det ligger en utfordring og et dilemma her som NIM må håndtere. En tilgjengeliggjøring av budskap vil gjerne medføre en spissing og kanskje forenkling av budskap. Dette kan medføre at NIM oppleves som mer politiske.

Vi mener våre informanter i denne evalueringen synliggjør en bredde i debatten om NIMs rolle og funksjon. Det stilles spørsmål ved om NIM lykkes i å ivareta rollen fra ulike hold, og ytres noe kritikk. Samtidig er det også en overvekt av informanter i våre undersøkelser som mener NIM lykkes rimelig godt i å balansere rollene sine. Vår vurdering er at NIM gjennom sin bevissthet på egne roller, og gjennom at de holder diskusjoner om dem levende internt, bidrar til at de rustet seg for å ivareta dem. At det blir offentlig debatt om NIMs forvaltning av sin rolle som faglig uavhengig kan vurderes som et problem og utfordring for NIMs legitimitet, men kan også vurderes som positivt med tanke på å få innspill på hvordan rollen kan ivaretas og videreutvikles.

Denne overordnede oppsummeringen av arbeidet og aktivitetene ved NIM i dag synliggjør, mener vi, at NIM har lagt til rette for måloppnåelse gjennom etablering av gode strukturer for styring og kontroll. De jobber gjennom transparente prosesser og fremstår som lydhøre for innspill på prioriteringer, men er samtidig tydelige på sin egen faglige uavhengighet. NIM leverer mye aktivitet og vurderes som faglig sterke og med god måloppnåelse innenfor gitte budsjettammer, og innenfor sentrale deler av sitt mandat. Slik sett vurderer vi driften av NIM som kostnadseffektiv. NIM jobber også med oppgaver som i all hovedsak følger direkte fra mandatet, og er tydelige på hvordan de operasjonaliserer hovedoppgavene i mandatet. Vi mener NIM fremstår som relevante og hensiktsmessige sett opp mot mandatet, men virksomheten har også fortsatt utviklingspotensial innenfor hovedoppgavene de skal levere på.

8.2 Evaluering av organisering og drift av NIM

Hovedproblemstilling 2 i evalueringen omhandler NIMs drift og interne organisering. Dette inkluderer avklaringer av roller, særlig mot styret og rådgivende utvalg, men også grenseflater mot sentrale ombud. Innlemmelsen av Gáldu har også vært en del av denne problemstillingen i evalueringen. Driften og organiseringen av NIM handler på samme måte som problemstilling 1 om hvordan det legges til rette for *måloppnåelse*, og kostnadseffektiv drift. Men det handler også om *hensiktsmessighet* og *koherens*.

Når det gjelder NIMs interne organisering mener vi den fremstår som hensiktsmessig, og bidrar til tydelig definerte roller og ansvar for medarbeiderne i organisasjonen. Det er spesielt i 2020 gjort noen organisatoriske grep som fremstår som formålstjenlige og som kan bidra til at driften blir mer effektiv og målrettet. Ressurs- og kompetansesammensetningen blant ansatte i NIM viser at virksomheten har solid juridisk kompetanse i tråd med det oppdraget til NIM krever. Vi mener også det gir mening, spesielt i lys av vurderingene vi har gjort i rapporten knyttet til NIMs utviklingspotensial når det gjelder formidling og informasjon om menneskerettigheter, at de har jobbet med å styrke og utvikle den kommunikasjonsfaglige kompetansen ved institusjonen.

Samtidig viser vi til NIM-lovens § 8 om Personalet, hvor det står at det skal legges vekt på at NIM skal ha en bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter. Dette kan forstås på (minst) to måter: bredden kan enten knytte seg til bredde i den juridiske kompetansen, eller også til annen kompetanse enn den juridiske. Vår undersøkelse tyder på at den juridiske kompetansen i NIM vurderes som sterk, men vi mener det kan drøftes om NIM burde hatt en bredere samfunnsvitenskapelig kompetanse blant sine ansatte. Gitt NIMs brede mandat og størrelse i form av antall ansatte anerkjenner vi samtidig at det er utfordrende å finne en god balanse mellom solid juridisk kompetanse og behovet for annen samfunnsvitenskapelig og kommunikasjonsfaglig kompetanse. Vår anbefaling er at NIM bør ha en tydelig strategi for hvilken kompetanse de skal besitte selv og hvilken spisskompetanse som bør fremskaffes ved behov. Det er også vår anbefaling at NIMs bevisste policy på bruk av praktikanter fra ulike utdanningsinstitusjoner bør videreføres som tiltak for å videreutvikle kontakten med akademien.

Roller og ansvar internt blant ansatte i NIM fremstår som nevnt som tydelig etter siste omorganisering. Når det gjelder roller og ansvar og grenseoppganger mot andre aktører har vi i denne evalueringen sett spesielt på forholdet til styret, til rådgivende utvalg og til de sentrale ombudene på feltet. Når det gjelder forholdet til styret er vår vurdering at det har vært jobbet mye med å etablere en felles rolle- og ansvarsfordeling mellom styre og direktør, men at dette nå har funnet sin form og fungerer tilfredsstillende i dag. Likevel mener vi at dagens ordning som innebærer at både styret og direktøren er oppnevnt av Stortinget bidrar til prinsipiell uklarhet når det gjelder ansvaret for institusjonen. Vi mener videre at det fremstår som både hensiktsmessig og ryddig at NIM ledes av et styre, og vi mener at et slikt styre bør kunne ansette og avsette direktør. Dette både for å sikre tydelige roller og ansvar mellom Stortinget og styret, og mellom styret og direktør. En slik løsning vil også bidra til å tydeliggjøre NIMs faglige uavhengighet til Stortinget, jf. Paris-prinsippene. Styret i NIM er satt sammen av medlemmer som gir en tyngde av jurister fra statlige virksomheter

eller organer. Vi mener det kan vurderes om styrets sammensetning i større grad også bør gjenspeile sivilsamfunnet. Men vi mener samtidig at kravene til sammensetning av styret slik de fremstår virker relevante med hensyn til hvilke oppgaver NIM har. Vi mener det er viktig at man i sammensetningen av styret legger vekt på at styremedlemmene har erfaring og forståelse for rollen som styremedlem, og ikke utøver faglig detaljstyring av institusjonen.

Forholdet til eksterne aktører, slik som de som inngår i rådgivende utvalg og ombudene, relaterer seg til evalueringskriteriet koherens, og sier noe om oppgavene mellom de ulike aktørene er tydelig avklart, eller om det kan være overlapp og utydelige grenseoppganger. Når det gjelder NIMs rådgivende utvalg mener vi at evalueringen viser at dette utvalget fungerer etter hensikten med hensyn til å gi råd og innspill til NIM, og bidrar til forankring av det NIM gjør i sentrale miljøer og ressurspersoner på menneskerettighetsfeltet. Grenseoppgangen mellom rådgivende utvalg og NIM, og de frivillige organisasjonene som sitter i rådgivende utvalg og NIM, fremstår som tydelig og avklart. Vi mener også at sammensetningen av utvalget er i samsvar med lovens og instruksens krav til sammensetning når det gjelder representanter fra faste institusjoner, frivillige organisasjoner, kjønnsfordeling, kunnskap om samiske spørsmål og representanter fra academia. Etter vår vurdering har det vært gjort en grundig vurdering ved reoppnevningen av utvalget i 2020. Samtidig reiser vi spørsmålet om NIM har markedsført invitasjonen til å melde kandidater til utvalget godt nok når NIM får inn 20 forslag til 15 plasser, og kun ett av forslagene er på en ny organisasjon.

De virksomhetene som ligger nærmest NIM hva gjelder oppgaver og mandat, og hvor vi har vurdert grenseoppgangen mer spesifikt er Sivilombudsmannen, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Vi mener, sett opp mot evalueringskriteriet koherens, at grenseoppgangen mellom disse og NIM overordnet fremstår som avklart, men det er en viss grad av overlapp i aktiviteter og arbeid i praksis. Vår vurdering basert på intervjuer og beskrivelser, samt slik vi ser at samarbeidet også er lagt opp mellom NIM og ombudene gjennom blant annet rådgivende utvalg, er at det er lagt et godt grunnlag og etablert rammer for å sikre godt samarbeid og avklarte roller. Vi påpeker samtidig at det i de noe overlappende grenseflatene ligger noen risikoer. Det kan handle om ulike prioriteringer som kan skape uenigheter som kan påvirke samarbeidsrelasjonen mellom institusjonene, og det kan medføre at det på noen områder gjøres unødvendig dobbeltarbeid.

Innlemmelsen av Gáldu i NIM

Et sentralt element i denne evalueringen har vært å undersøke og vurdere innlemmelsen av Gáldu i NIM. Både med tanke på hvordan innlemmelsesprosessen har gått, og med blick på hvordan det har medvirket til NIMs arbeid med rettigheter til urfolk og nasjonale minoriteter generelt og samer spesielt.

Vår overordnede vurdering er at innlemmelsen av Gáldu i NIM har fungert etter hensikten, men at det har vært utfordringer knyttet til sammenslåingen. Det pekes på at det er flere forhold i våre undersøkelser som gjør at NIM har lykket med innlemmelsen av Gáldu. Ikke minst blir det fremhevet at det var stor tilslutning hos alle sentrale beslutningstakere om at det var en riktig løsning å innlemme Gáldu i NIM. Men undersøkelsen viser også at det har vært utfordringer knyttet til innlemmingen. Dette handler i stor grad om at det har vært utskifting av ansatte, og utfordringer ved rekruttering av nye, men det handler også om organisasjonskultur, arbeidsformer og organisering av arbeidet. Det har også vært en utfordring at avstanden mellom Oslokontoret og kontoret i Kautokeino er stor. Vårt inntrykk er imidlertid at det er brukt mye tid og krefter på å få samarbeidet til å fungere, og å få en felles forståelse av mål, retning og arbeidsformer i NIM. Erfaringsmessig vet vi at sammenslåing av organisasjoner ofte er krevende, og at det tar tid å etablere en slik felles forståelse, særlig når ansatte er lokalisert på flere steder. Vi mener NIM fremstår som de er i et godt spor.

Vi mener videre at vår evaluering viser at arbeidet med samers og urfolks rettigheter og nasjonale minoriteter har hatt høy prioritet i NIM. Dette kommer til uttrykk både ved at NIM har en egen Urfolksstrategi som følges opp i praksis, NIMs årsmeldinger har hatt anbefalinger på urfolksområdet,

og samer og urfolk er det området NIM har levert flest temarapporter på. NIM deltar også aktivt på alle relevante internasjonale arenaer for urfolks menneskerettigheter. NIMs årsmelding behandles av Sametinget i plenum, og er et viktig bidrag til å sette disse spørsmålene på den politiske dagsorden.

Når det gjelder de institusjonelle rammene for NIM er det vår vurdering at spørsmål om samer og urfolk er i en særstilling. Ifølge NIM-lovens § 5 skal styret ha en representant med kompetanse på samiske spørsmål, og i § 8 om personalet står det at NIM skal ha kompetanse på urfolk og minoriteter. I instruksens § 6 om sammensetningen av rådgivende utvalg heter det at det minst ett medlem skal ha kompetanse på samiske spørsmål. Likeledes var det et politisk premiss fra både Storting, regjering og Sametinget ved innlemmelsen av Gáldu i NIM at det skal være et kontor i Kautokeino. Når det gjelder bekymringen fra informanter i det samiske miljøet knyttet til om samer og urfolk vil ha den samme prioritet i fremtiden som området har hatt så langt, er det vår overordnede vurdering at innenfor de føringer som ble gitt ved etableringen av NIM og innlemmelsen av Gáldu, så må NIM som uavhengig institusjon stå fritt til å prioritere de menneskerettslige temaene som de til enhver tid mener er de viktigste i Norge. NIM har som vist i kapittel 4 et meget bredt mandat, og vil måtte gjøre prioriteringer. Det viktige er at NIM skal kunne redegjøre for hvorfor de prioriterer de temaene de gjør, og at dette er transparente prosesser, slik vi har påpekt flere steder i denne rapporten. Dette vil i praksis bety at fokus på samer og urfolk vil kunne variere noe over tid.

Selv om det samepolitiske miljøet er godt fornøyd med NIM så langt, synes det som nevnt over å være en viss bekymring for at utviklingen kan gå i feil retning over tid. Det vises til at regionkontorleder ikke er en del av ledergruppa i NIM, at bemanningen ved kontoret ikke har vokst, og det synes å være noe ulik forståelse mellom NIM og Sametinget knyttet til representasjon i rådgivende utvalg. Vår vurdering er derfor at det kan være hensiktsmessig å vurdere nærmere hva slags handlingsrom NIM som uavhengig institusjon har på området urfolk og nasjonale minoriteter opp mot de føringene som ble gitt ved innlemmelsen av Gáldu. Når det gjelder spørsmålet om regionkontorleder bør være en del av ledergruppen i NIM, er vår vurdering at det er ledelsen i NIM sitt ansvar å organisere virksomheten slik den finner det mest hensiktsmessig for å få mest mulig nytte av de ansattes kompetanse og ressurser til enhver tid. Dette er i tråd med § 2 i NIM-loven der det heter at NIM som uavhengig og selvstendig institusjon bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

8.3 Vurdering av behov for endringer i lov og annet rammeverk

Evalueringen har med utgangspunkt i funnene og vurderingene i rapporten, og selvstendige undersøkelser knyttet til loven, gjort vurderinger av om det er behov for endringer. Disse er gjengitt i kapittel 6 i rapporten, men vi oppsummerer noen hovedpoenger her.

Overordnet er vår vurdering at loven i hovedsak fungerer og er dekkende. Samtidig viser funnene i evalueringen at det er noen mer detaljerte utfordringer i organiseringen, styring og ansvarsforhold, som også har en side til lovregulering. Vi vurderer derfor det som hensiktsmessig med lovregulering for noen av disse utfordringene med tilhørende tiltak:

- ▶ Vi mener styret bør kunne ansette og avsette direktør. Vi vurderer det som viktig at spørsmålet om oppnevning av direktør fremgår direkte av NIM-loven. Det medfører revisjon av § 7. Instruks og retningslinjer kan regulere nærmere detaljer.
- ▶ Vi mener det bør vurderes å lovfeste om styrets sammensetning i større grad også bør gjenspeile sivilsamfunnet. Vi mener det vil styrke legitimitet. Å lovregulere en slik representasjon gir et viktig signal og sikrer forutsigbarhet. Likevel medfører en slik mulig endring i § 5 vurderinger av klar politisk karakter som vi mener det er naturlig at aktuelle myndigheter vurderer og utreder nærmere.
- ▶ Prosedyrer for utnevning av styret og direktør bør fremgå av loven.

- ▶ Vi mener det bør lovreguleres at NIM (direktør) er faglig uavhengig. Paris-prinsippene vektlegger uavhengighet, og de særlige forholdene som gjør seg gjeldende der NIM skal overvåke myndigheter mener vi taler for en slik regel. Etter vårt syn bør en slik regel fremkomme i loven, selv om praksis, instruks og retningslinjer selvsagt kan og bør gi mer detaljerte reguleringer. En slik regel kan også styrke NIMs legitimitet og gjennomføringskraft.
- ▶ Vi vurderer at det er behov for både lov og instruks. Å øke omfanget og tekstmengden i NIM-loven er ikke uproblematisk.

Vi mener videre at innsynsreglene pr. i dag, med den oppgaveportefølje og fokus som NIM har, er tilstrekkelige og fungerer i praksis for NIM. Samtidig vil vi bemerke at selv om forvaltningen i Norge etter det vi erfarer i intervjuene gir NIM den dokumentasjonen de synes å ha behov for og krav på, vurderer vi det som prinsipielt viktig å ta høyde for en forvaltning i fremtiden som ikke nødvendigvis gjør det alltid. Vi mener det derfor er grunn til å utrede behovet for egne innsynsregler for NIM, selv om informantene ikke umiddelbart ser behovet.

8.4 NIMs uavhengighet

Denne evalueringen har som en siste problemstilling reflektert rundt NIMs uavhengighet som underlagt Stortinget. Paris-prinsippene legger uavhengighet til grunn, og etableringen av NIM direkte under Stortinget har bakgrunn i et ønske om en uavhengig institusjon. Således er uavhengigheten og legitimiteten NIM har sentralt for *måloppnåelsen* til institusjonen.

Oppsummert vurderer vi at er formålstjenlig at NIM er et selvstendig organ underlagt Stortinget. Andre løsninger synes etter vår vurdering ikke aktuelle. Vi mener også at NIM i hovedsak fremstår som uavhengig og forutsetningsvis oppfylder Paris-prinsippene vedrørende uavhengighet. Samtidig påpeker vi også noen utfordringer med uavhengigheten til Stortinget når det gjelder reglene om oppnevning av styret og direktør. Samlet sett har Stortinget stor makt i oppnevningen, og vi mener det er en risiko for «politiske» utnevnelser.

Tidligere i rapporten har vi pekt på at det stilles noen spørsmål ved sammensetningen og erfaringen til ansatte i NIM og representantene i NIMs styre. Vi mener dette er innspill det er verdt å merke seg å være oppmerksomme på også med tanke på legitimitet og opplevelse av uavhengighet. Dette kan utfordres dersom en betydelig del av de ansatte rekrutteres fra sentrale eliteposisjoner i forvaltningen, slik som Regjeringsadvokaten og Utenriksdepartementet.

Vedlegg 1: Gjennomførte intervjuer

Aktør/informant	Antall intervjuer
Direktør NIM	1
Tidl. direktør NIM	1
Assisterende direktør i NIM	1
Andre ansatte ved NIM, 5 ved Oslokontoret, 2 ved kontoret i Kautokeino	7
Styret for NIM (inkludert styreleder og tidligere styreleder)	3
Storingsrepresentanter, inkludert gruppeintervju med presidentskap	3
Administrativt ansatte Stortinget	2
Sametinget (administrasjonen)	1
Sametinget (politikere, gruppeintervju)	1
Informant fra Advokatforeningens MR-utvalg	1
Informanter fra Sivilombudsmannen (gruppeintervju)	1
Informant fra Datatilsynet	1
Informant fra Barneombudet	1
Informant fra Likestillings- og diskrimineringsombudet	1
Informant fra Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg	1
Informant fra Den norske Helsingforskomité	1
Informant fra Amnesty International Norge	1
Informant fra Norsk organisasjon for asylsøkere	1
Informant fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	1
Uavhengige advokater og juridiske eksperter	3
Informant fra Raftostiftelsen	1
Informant fra Regjeringsadvokaten	1
Informant fra Justis- og beredskapsdepartementet	1
Informant fra Utenriksdepartementet	1
Informant fra Forsvarsdepartementet	1

Informant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet	1
Informant fra Universitetet i Bergen (juridisk)	1
Informant fra Universitetet i Oslo (Norsk senter for menneskerettigheter)	1
Informanter fra Universitetet i Tromsø (juridisk fakultet, Senter for samiske studier)	2
Informant fra BI	1
Informant fra Global Alliance of NHRIs (GANHRI)	1
Informant fra European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)	1
Informant fra Institut for menneskerettigheter (DK)	1

Vedlegg 2: Paris-prinsippene

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)⁸⁴

Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993

Competence and responsibilities

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:
 - (a) To 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; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:
 - (i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;
 - (ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
 - (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
 - (iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

⁸⁴ [OHCHR | Principles relating to the Status of National Institutions.](#)

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the protection and promotion of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

(a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;

(b) Trends in philosophical or religious thought;

(c) Universities and qualified experts;

(d) Parliament;

(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- (a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner,
- (b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
- (c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
- (d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly concerned;
- (e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
- (f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions);
- (g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

- (a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;

(b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;

(c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;

(d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.