



Norges institusjon for
menneskerettigheter

Menneske- rettighets- forsvarere i Norge

Rapport basert på
spørreundersøkelse
gjennomført i
februar 2019



Innhold

| | |
|---|----|
| Innledning | 3 |
| Hovedfunn | 4 |
| FNs erklæring om menneskerettighetsforvarere | 4 |
| Norge og FNs erklæring om menneskerettighetsforvarere | 7 |
| Hvem er menneskerettighetsforvarere? | 8 |
| Identifisering av målgruppe og metodiske utfordringer | 9 |
| Menneskerettighetsforvarere i Norge | 10 |
| Vold, trusler, trakassering, diskriminering, press eller annen vilkårlig handling | 14 |
| Forsamlings- og foreningsfrihet | 19 |
| Tilgang til informasjon | 20 |
| Deltakelse | 21 |
| Retten til å søke og motta finansiering | 22 |
| Fundamental Rights Agency – trender i Europa | 26 |

Innledning

Menneskerettighetsforvarere er enkeltpersoner, grupper og organisasjoner som fremmer og beskytter menneskerettighetene. De setter søkelys på menneskerettighetsutfordringer, ofte på systemnivå, for å styrke demokratiet, rettsstaten og sosial rettferdighet. Menneskerettighetsforvarere støtter de mest sårbare enkeltpersonene og minoritetsgruppene med sikte på å fremme rettigheter og bekjempe diskriminering.¹

Menneskerettighetsforvarere er ofte de første som setter søkelys på menneskerettighetsutfordringer, både gjennom deltakelse i offentlig debatt og i politiske og rettslige prosesser. Dette arbeidet kan medføre at menneskerettighetsforvarere selv blir utsatt for press eller menneskerettighetsbrudd. FNs spesialrapportør for menneskerettighetsforvarere har i flere rapporter dokumentert at menneskerettighetsforvarere i ulike land er utsatt for press fra statlige myndigheter, privatpersoner og andre aktører.² I 2018 publiserte EUs menneskerettighetsbyrå (Fundamental Rights Agency, FRA) en studie som identifiserte en rekke utfordringer som det sivile samfunn står overfor i EU-land.³ FNs menneskerettighetsråd har gjentatte ganger understreket at utilbørlige begrensninger av det sivile samfunns handlingsrom har en negativ innvirkning på gjennomføringen av internasjonale menneskerettigheter.⁴

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene, og skal legge til rette for samarbeid med offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene.⁵

NIM ønsker med denne rapporten å sette søkelys på menneskerettighetsforvarere i Norge. Rapporten er basert på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i februar–mars 2019 i samarbeid med NGO-forum for menneskerettigheter.⁶ Selv om det ikke er grunn til å tro at norske menneskerettighetsforvarere utsettes for samme type press som menneskerettighetsforvarere opplever i mange andre land, er det likevel viktig å kartlegge situasjonen i Norge.⁷ Gjennom denne undersøkelsen har NIM ønsket å identifisere eventuelle utfordringer som menneskerettighetsforvarere i Norge opplever i sitt daglige arbeid. Spørsmålene i undersøkelsen tar utgangspunkt i rettigheter i FNs erklæring om menneskerettighetsforvarere og belyser det som kan være mest relevant i Norge. Spørsmålene dekker temaene som listes opp i erklæringen: vold, trusler, trakassering, diskriminering, forsamlings- og foreningsfrihet, tilgang til informasjon, deltakelse og retten til å søke og motta finansiering.

¹ Det finnes ingen klar rettslig avgrensning av begrepet *menneskerettighetsforvarere*. En viss veiledning finnes likevel i FNs erklæring om menneskerettighetsforvarere som omtales nedenfor.

² En oversikt over årlige rapporter fra FNs spesialrapportør for menneskerettighetsforvarere er tilgjengelig her: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx>.

³ Fundamental Rights Agency, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, 2018. Tilgjengelig her: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>.

⁴ Se for eksempel FNs menneskerettighetsråds resolusjon A/HRC/32/L.29, 27. juni 2016, om «Civil society space».

⁵ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter §§ 1 andre ledd og 3 første ledd. Tilgjengelig her: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-05-22-33>.

⁶ Mer informasjon om NGO-forum er tilgjengelig på hjemmesidene til Den norske Helsingforskomité: <https://www.nhc.no/en/ngo-forum/>.

⁷ Siden Norge ikke er medlem av EU, er norske menneskerettighetsforvarere heller ikke omtalt i 2018-rapporten fra Fundamental Rights Agency, se note 3.

Hovedfunn

Målet med undersøkelsen var å gjennomføre en bred og overordnet kartlegging av menneskerettighetsforsvareres situasjon i Norge basert på FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere. Denne studien gir indikasjoner på hva menneskerettighetsforsvarere opplever som utfordringer i det daglige arbeidet.

En sentral utfordring ved å gjennomføre en representativ undersøkelse har vært å identifisere aktører som kan defineres som «menneskerettighetsforsvarere» i Norge. Årsaken er at det er et stort mangfold av personer og organisasjoner som er involvert i menneskerettighetsarbeid. Samtidig det er utilstrekkelig kunnskap om hva som ligger i begrepet *menneskerettighetsforsvarer*. NIM har erfart at aktører som åpenbart faller innenfor kategorien, selv ikke har definert seg som menneskerettighetsforsvarere, og derfor ikke har besvart undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at det generelt er gode arbeidsforhold for menneskerettighetsforsvare i Norge. Til tross for dette viser undersøkelsen følgende:

- Menneskerettighetsforsvarere er ikke alltid fornøyd med deltakelse i forskjellige konsultasjonsprosesser. De vurderer det som mest meningsfullt å konsultere andre frivillige organisasjoner og uavhengige institusjoner, etterfulgt av statlige myndigheter, lokale myndigheter og til sist privat sektor.
- Omtrent halvparten av organisasjonene er fornøyd med sin økonomiske situasjon, mens den andre halvparten vurderte sin økonomiske situasjon som ustabil, forverret eller kritisk.
- Noen grupper opplever utfordringer knyttet til trusler og trakassering og enkelte mindre interesseorganisasjoner med særlig sterk tilknytning til egen erfaring rapporterer om vold. Respondentene opplever at de fleste av disse hendelsene finner sted på internett og at det er privatpersoner som står bak slike handlinger.

FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere

FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere gjelder for enkeltpersoner, grupper og organisasjoner som fremmer og beskytter menneskerettighetene.⁸ Erklæringen er ikke i seg selv et rettslig bindende instrument, men stadfester i stor grad rettigheter som allerede finnes i ulike rettslig bindende menneskerettighetskonvensjoner, og som er særlig viktige for beskyttelsen av menneskerettighetsforsvarere. Erklæringen omfatter blant annet

⁸ Erklæringen er vedtatt som vedlegg til FNs generalforsamlings resolusjon A/RES/53/144, 8. mars 1999.

- forsamlingsfrihet
- organisasjonsfrihet
- meningsfrihet
- ytringsfrihet
- retten til å kommunisere med andre
- retten til tilgang på informasjon
- retten til å søke og motta finansiering

Erklæringen viser videre til retten til deltakelse og retten til effektive rettsmidler.

Et sentralt prinsipp i denne erklæringen er menneskerettighetsforsvareres rett til å bli beskyttet mot vold, diskriminering og andre typer vilkårlig behandling. I tillegg til at staten selv har en plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene, har staten også en plikt til å sikre personer mot overgrep eller vold fra private.⁹ Denne sikringsplikten er også reflektert i Grunnloven § 92. Omfanget av statens sikringsplikt er utpenslet i en rekke dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), og kan kort oppsummeres som et krav om at staten skal sørge for at både rettshåndhevelsesapparatet og tjenesteapparatet for øvrig er egnet til å forebygge, avverge og etterforske vold og overgrep. Statens sikringsplikt inntreffer dersom staten må ha visst eller burde ha visst at det forelå en reell risiko for slike handlinger. Dersom dette kunnskapskravet er oppfylt, er spørsmålet om myndighetene har iverksatt alle rimelige tiltak som kunne forhindre risikoen. Staten har en viss skjønnsmargin i avgjørelsen av hvilke tiltak som settes inn, men tiltakene må være egnede og forholdsmessige og gi praktisk og effektiv beskyttelse.

Forsamlingsfriheten og foreningsfriheten er også to helt sentrale rettigheter for menneskerettighetsforsvarere, og er nært beslektet med ytringsfriheten. Disse rettighetene skal sikre at individer og grupperinger kan møtes for å utveksle informasjon og ideer, og organisere seg for å uttrykke og fremme sine interesser. I demokratiske samfunn spiller politiske partier, interesseorganisasjoner og andre typer organisasjoner en nøkkelrolle for de samfunnsproblemer som blir sentrale i den offentlige debatten.

Foreningsfrihet innebærer individenes frihet til å gå sammen med andre individer i en organisasjon. Foreningsfriheten er forankret i en rekke menneskerettighetskonvensjoner, blant annet SP artikkel 22 og EMK artikkel 11. Foreningsfriheten er også vernet av Grunnloven § 101, som sier at «[e]nhver har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier».

I FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere artikkel 5 heter det at alle har rett til å danne eller tilslutte seg ikke-statlige organisasjoner, foreninger eller grupper. Foreningsfriheten innebærer at myndighetene ikke skal blande seg inn i driften av organisasjonen. Foreningsfriheten er ikke absolutt, og inngrep i denne rettigheten kan skje dersom visse vilkår er oppfylt. For eksempel slår EMK artikkel 11 fast at foreningsfriheten kan begrenses dersom dette skjer i samsvar med loven, om inngrepet har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Forsamlingsfrihet gir rett til å delta i fredelige sammenkomster uten inngrep fra myndighetene. Retten til forsamlingsfrihet er vernet i en rekke menneskerettighetsbestemmelser, blant annet SP artikkel 21 og EMK artikkel 11. FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere slår fast i artikkel 5 at alle

⁹ UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 6.

har rett til å møtes eller samles på fredelig vis for å fremme og beskytte menneskerettighetene. Grunnloven § 101 verner også forsamlingsfriheten. Bestemmelsen slår fast at alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner. Retten til forsamlingsfrihet er ikke absolutt. For eksempel tillater EMK artikkel 11 at det gjøres inngrep i denne rettigheten på samme vilkår som for foreningsfriheten. Forsamlingsfriheten er heller ikke til hinder for at det må meldes fra til politiet på forhånd om demonstrasjoner, eller at det kreves forhåndstillatelse. Nektelse av slike tillatelser må da være i samsvar med vilkårene i EMK artikkel 11 (2).

Tilgang til informasjon fra myndighetene er viktig blant annet i arbeidet med å identifisere og adressere menneskerettslige utfordringer. I Norge gjelder et offentlighetsprinsipp som kommer til uttrykk i Grunnloven § 100 femte ledd. Bestemmelsen sier at alle har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan gjøres unntak fra denne rettigheten dersom hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner tilsier det. Innsynsretten er hjemlet i flere lover, for eksempel i offentleglova.

I tillegg til å sikre tilgang til informasjon er det viktig at myndighetene samler inn data som kan brukes til å si noe om menneskerettighetssituasjonen. Flere av FNs traktatororganer har uttrykt bekymring for manglende data om ulike gruppers menneskerettighetsvern, herunder statistikk om hatkriminalitet og hatefulle ytringer og vold og diskriminering mot ulike grupper i samfunnet.¹⁰ FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere artikkel 6 slår fast at alle har rett til informasjon om menneskerettigheter og om hvordan disse er gjennomført i nasjonal rett.

Retten til å delta i offentlige prosesser og utvikle og uttrykke nye menneskerettighetsideer kan bli sett på som en utdyping av retten til menings- og ytringsfrihet, som er nedfelt i SP artikkel 19 og EMK artikkel 10. Retten til å bli hørt er viktig for å kunne forsvare menneskerettighetene. FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere reflekterer individers og organisasjoners rett til en effektiv adgang til å delta i offentlig styring og offentlige forhold. Dette inkluderer retten til å komme med innspill til myndighetsorganer, slik at disse kan styre sin virksomhet og eventuelt endre aspekter ved virksomheten som kan utgjøre en hindring for etterlevelse av menneskerettighetene. Denne rettigheten er nedfelt i erklæringens artikkel 8. Videre fremgår det at alle har rett til å delta i offentlige høringer, prosesser og rettssaker slik at de kan gjøre seg opp en mening om hvorvidt disse er i tråd med nasjonal rett og relevante folkerettslige forpliktelser.¹¹

Tilgang til finansiering inngår som en komponent i foreningsfriheten. FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere artikkel 13 anerkjenner retten til å søke, motta og anvende midler med det formål å fremme og beskytte menneskerettighetene. FNs spesialrapportør for menneskerettighetsforsvarere har også fremhevet at for å kunne utøve sine aktiviteter er menneskerettighetsorganisasjoner avhengige av ikke å møte vanskeligheter knyttet til finansiering.¹² Problemer med tilgang til finansiering har blitt tatt opp av FNs kvinnekommisjon. I sine konkluderende merknader til Norge i 2017 uttrykte komiteen bekymring for at et betydelig kutt i den statlige støtten til rettshjelpsorganisasjoner kunne gå ut over kvinners muligheter til å hevde sine rettigheter etter kvinnekommisjonskonvensjonen.¹³

¹⁰ Dette går frem av konkluderende merknader («Concluding observations») fra ulike traktatororganer til Norge, for eksempel FNs menneskerettighetskomité (CCPR/C/NOR/CO/7) avsnitt 16, FNs komité for rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD/C/NOR/CO/1) avsnitt 49, FNs kvinnekommisjon (CEDAW/C/NOR/CO/9) avsnitt 22, 24 og 26 og FNs rasediskrimineringskomité (CERD/C/NOR/CO/23-24) avsnitt 5.

¹¹ Erklæringen om menneskerettighetsforsvarere, artikkel 9 nr. 3 bokstav b)

¹² *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*, A/64/226, 2009, avsnitt 91.

¹³ CEDAW/C/NOR/CO/9, avsnitt 18.

Norge og FNs erklæring om menneskerettighetsforsvarere

Norge har i mange år hatt en høy profil når det gjelder FNs arbeid for menneskerettighetsforsvarere. I stortingsmeldingen *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken* heter det at «[...] menneskerettighetsforkjempers innsats er uvurderlig for realisering av menneskerettighetene og avgjørende for utvikling av rettsstat og demokrati».¹⁴ Videre går det frem at beskyttelsen av menneskerettighetsforkjempere lenge har vært, og fortsetter å være, en sentral norsk prioritering internasjonalt. I stortingsmeldingen trekkes det frem tre prioriterte innsatsområder i Norges arbeid for menneskerettighetsforkjempere:

- For det første skal Norge videreføre sin ledende rolle i FNs årlige forhandlinger for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere, og styrke arbeidet med gjennomføringen av vedtakene som FNs generalforsamling og FNs menneskerettighetsråd allerede har gjort.
- For det andre skal Norge øke støtten til regionale initiativer og andre ordninger for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere.
- For det tredje skal norske myndigheter opprettholde en tett dialog med organisasjoner som arbeider med beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere og hvordan man best kan håndtere presset mot dem. Denne politikken gjelder menneskerettighetsforsvarere «verden over» og retter seg ikke spesifikt mot norske aktører.¹⁵

Menneskerettighetene i Norge

I Norge har menneskerettighetene en sterk rettslig forankring. For det første er flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner gjennomført i norsk rett gjennom menneskerettsloven. I tillegg til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) gjelder dette FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs barnekonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.¹⁶ Disse konvensjonene er inkorporert med forrang, det vil si at dersom det oppstår motstrid mellom en norsk lovbestemmelse og en bestemmelse i menneskerettighetskonvensjonene, går sistnevnte foran.¹⁷ Allerede i Grunnloven fra 1814 var flere sentrale menneskerettigheter nedfelt. I 2014 fikk Grunnloven et nytt menneskerettighetskapittel. Grunnlovens bestemmelser beskytter blant annet ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og retten til privatliv. Det følger av Grunnloven § 92 at statens myndigheter har en plikt til å «respektere og sikre menneskerettighetene». Dette innebærer at regjeringen og Stortinget skal sikre at gjeldende lover er i samsvar med menneskerettighetene, og at offentlige myndigheter sikrer gjennomføring av menneskerettighetene. Det betyr også at domstolene må håndheve menneskerettighetene og sørge for at eventuelle menneskerettighetskrenkelser blir reparert.¹⁸ Implisitt i dette ligger at også

¹⁴ For dette og det følgende se Meld. St. 10 (2014–2015), *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*, punkt 3.2.4.

¹⁵ Meld. St. 10 (2014–2015), punkt 3.2.4.

¹⁶ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2. Bestemmelsen gjennomfører altså fem av FNs ni kjernekonvensjoner.

¹⁷ Jf. menneskerettsloven § 3.

¹⁸ Se Norsk Lovkommentar ved Anine Kierulf, note 197A3 til Grunnloven § 92.

menneskerettighetsforsvarere i Norge har en sterk rettslig beskyttelse. NIM har i denne undersøkelsen forsøkt å få svar på hvordan situasjonen faktisk oppleves av norske menneskerettighetsforsvarere.

Hvem er menneskerettighetsforsvarere?

FNs erklæring omtaler menneskerettighetsforsvarere som «[...] individuals, groups and associations [...] contributing to [...] the effective elimination of all violations of human rights and fundamental freedoms of peoples and individuals».¹⁹ I dette ligger det ingen tydelig avgrensning av hvem som er omfattet, men det sentrale er at *menneskerettighetsforsvarer* er et begrep som brukes for å beskrive personer som fremmer eller beskytter menneskerettighetene. De fleste menneskerettighetsforsvarere er medlemmer av frivillige organisasjoner, men også forskere, advokater, journalister og andre kan være menneskerettighetsforsvarere.

Menneskerettighetsforsvarere arbeider med et bredt spekter av temaer og/eller sårbare grupper. Temaene kan omfatte sivile og politiske rettigheter, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, likestilling og diskriminering, samt menneskerettslige sider ved utvikling og miljø, humanitærrett og antiterrorisme. Sårbare grupper kan være barn, eldre, urfolk, kvinner, nasjonale eller etniske minoriteter, funksjonshemmede, flyktninger, sosialt vanskeligstilte eller seksuelle minoriteter.

Menneskerettighetsforsvarere innhenter og formidler informasjon om menneskerettighetsbrudd, både av systemisk karakter og vedrørende enkeltindivider. De støtter og representerer berørte grupper gjennom politisk engasjement, offentlige kampanjer, rettshjelp, rådgivning, forskning og utdanning, og gjennom arbeid opp mot internasjonale menneskerettighetsmekanismer.

Ifølge FNs spesialrapportør for menneskerettighetsforsvarere er det en forutsetning for å være en menneskerettighetsforsvarer at man anerkjenner menneskerettighetene i henhold til FNs verdenserklæring og de sentrale menneskerettighetskonvensjonene. Man må altså anerkjenne menneskerettighetene for alle, også for andre grupper enn dem man selv representerer, for å kunne kategoriseres som menneskerettighetsforsvarer.²⁰

NIMs spørreundersøkelse viser at en del aktører i Norge ikke var kjent med, eller bare delvis var kjent med, begrepet *menneskerettighetsforsvarer*. Det betyr at flere relevante aktører ikke identifiserer seg som menneskerettighetsforsvarere. Det kan være flere årsaker til dette. En hovedårsak kan være at begrepet *menneskerettighetsforsvarer* forbindes med individer og organisasjoner som er under stort press, gjerne i andre land. Mange antar at denne typen press er en forutsetning for kunne å omtale seg som menneskerettighetsforsvarer. En annen årsak er mangfoldet av organisasjoner og grupper som tradisjonelt knyttes til andre begreper, som *frivillige organisasjoner*,

¹⁹ Se erklæringens fortale punkt nr. 4.

²⁰ Se <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.

aktivister, interessegrupper eller grasrotorganisasjoner. Mange av dem arbeider med menneskerettighetsspørsmål, men omtaler seg ikke nødvendigvis som menneskerettighetsforvarere.

Det er mye som tyder på at norske menneskerettighetsforvarere generelt har høy bevissthet om sine rettigheter. NIM mener likevel at det er behov for større bevissthet om FNs erklæring om menneskerettighetsforvarere, for å sikre økt forståelse for og gjennomføring av standardene. Det er viktig at Norge tar norske menneskerettighetsforvareres utfordringer på alvor. Dette forutsetter at man på jevnlig basis stiller spørsmål knyttet til menneskerettighetsforvareres situasjon i Norge, for å kunne si noe om utviklingen over tid. Denne type bevisstgjøring er viktig, også slik at Norges internasjonale prioritering og fokus på menneskerettighetsforvarere reflekteres i en norsk kontekst.

Identifisering av målgruppe og metodiske utfordringer

Undersøkelsen er gjennomført blant antatte menneskerettighetsforvarere, en gruppe som NIM har identifisert i samarbeid med NGO-forum. Utvalget ble foretatt på følgende måte: Først ble det laget en liste over alle relevante organisasjoner og nettverk som har vært involvert i internasjonal rapportering til ulike FN-komiteer i perioden 2017–2019. Alle medlemmer av NGO-forum for menneskerettigheter ble inkludert. Forumet er et nettverk med 42 norske organisasjoner som arbeider for å fremme menneskerettighetene, blant annet ved å rapportere til FNs Universal Periodic Review (UPR) og FNs traktatorganer. Videre ble listen over Frivillighet Norge sine medlemsorganisasjoner gjennomgått og organisasjoner valgt ut basert på antatt relevans.²¹ Til slutt gjennomgikk NIM i samarbeid med Den norske Helsingforskomité frivillighetsregisteret i Brønnøysundregisteret og identifiserte antall relevante aktører.²² Særlig de som var aktive på regionalt og lokalt nivå, ble identifisert på denne måten:

Spørreundersøkelsen ble i utgangspunktet sendt til 731 respondenter, herunder organisasjoner og enkeltpersoner, og disse ble oppfordret til å videreformidle undersøkelsen til andre potensielle menneskerettighetsforvarere – blant annet sine medlemsorganisasjoner.²³ Hvor mange som har mottatt spørreundersøkelsen, er derfor ikke kjent. NIMs undersøkelse viser at menneskerettighetsforvarere og organisasjonene de representerer, varierer i størrelse og antall medlemmer, ressursgrunnlag og når det gjelder i hvilken grad de har et spesifikt menneskerettighetsfokus i sitt arbeid. Mange organisasjoner arbeider primært med menneskerettigheter i andre land.

²¹ Oversikten over medlemsorganisasjoner baserte seg på Frivillighet Norge sine hjemmesider: https://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/vare_medlemmer/.

²² Frivillighetsregisteret er tilgjengelig på Brønnøysundregisteret sine hjemmesider: <https://w2.brreg.no/frivillighetsregisteret/>.

²³ I Norge er det vanlig praksis at organisasjoner med samme tematiske interesser samles under paraplyorganisasjoner. En av hovedfunksjonene til paraplyorganisasjoner er å hjelpe medlemmene med å få tilgang til relevant informasjon. Dette var spesielt relevant for å nå frem med informasjon til små organisasjoner.

Mange frivillige organisasjoner har menneskerettigheter som hovedprioritet ut fra et bredt mandat eller med vekt på enkelte sårbare grupper med særskilte rettigheter. Denne gruppen kan karakteriseres som tradisjonelle menneskerettighetsorganisasjoner.

En annen gruppe respondenter består av frivillige interesseorganisasjoner som arbeider med å beskytte menneskerettighetene til sårbare grupper eller minoritetsgrupper de selv har tilhørighet til, og som har beskyttelse av gruppens rettigheter som sin primære interesse. Innad i denne gruppen er det derfor stor variasjon. Noen av organisasjonene er store med velutviklede strukturer, arbeidsmetoder og nettverk. Andre er relativt små. Blant disse er en rekke organisasjoner opprettet og drevet av privatpersoner med sterk tilhørighet til gruppen og gruppens formål, basert på egen erfaring og egne opplevelser av menneskerettighetskrenkninger.²⁴ Denne gruppen kan karakteriseres som interesseorganisasjoner med selvopplevde erfaringer.

Det er vanskelig å gjøre en helt presis avgrensning av gruppen menneskerettighetsforsvarere. Resultatene fra undersøkelsen må derfor anses som en indikasjon på problemstillinger som menneskerettighetsforsvarere står overfor, ikke en utfyllende og presis presentasjon av typen og omfanget av slike utfordringer.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle identifiserte menneskerettighetsforsvarere via e-post. Som nevnt ble alle respondentene også oppfordret til å videresende undersøkelsen til andre relevante grupper og enkeltpersoner, de vil si kolleger i egen organisasjon og egen paraplyorganisasjon. Dette medfører at det er risiko for at undersøkelsen ble sendt til organisasjoner som ikke nødvendigvis kan regnes som menneskerettighetsforsvarere. Undersøkelsen som ble sendt ut, var imidlertid lagt opp slik at dette ville bli identifisert. Undersøkelsen ble gjennomført på nett ved hjelp av Google Forms-plattformen. Det har vært et sett med kontrollspørsmål for å identifisere typer organisasjoner, så vel som arbeidsmål og engasjement innenfor ulike menneskerettighetsområder. De fleste av de spurte identifiserte navnet på organisasjonen de arbeider for og arbeidsområdene sine.

Menneskerettighetsforsvarere i Norge

NIM sendte ut 731 e-postinvitasjoner og mottok 144 svar. 1 av 5 respondenter oppga ikke navn på organisasjonene de arbeider for. De fleste organisasjonene som svarte, valgte å avgi et samlet svar. Blant de 144 som svarte, arbeidet 65 % (rundt 90) i en organisasjon med søkelys på menneskerettighetsspørsmål i Norge, mens 35 % (rundt 50) jobbet i andre typer organisasjoner eller var enkeltpersoner.²⁵

²⁴ Dette inkluderer blant annet grupper som jobber med barnevernssaker, og som gjerne er eller har vært i prosess med domstoler eller psykiatri.

²⁵ Dette inkluderer advokater i advokatfirmaer, universitetsansatte og frivillige i helse og omsorg.

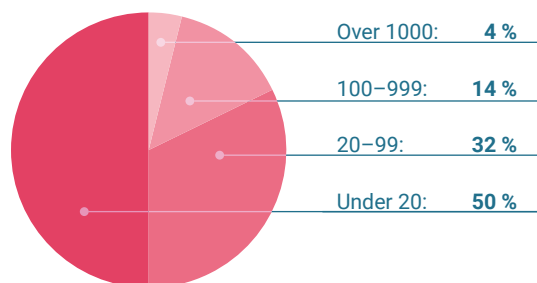
Organisasjonene som oppga navn

Hørselshemmedes Støttekomiteen for Vest-Sahara Advokatklinters Forbrukerorganisasjon
Landsforbund Nasjonalforeningen for folkehelsen Human Rights Consult
Senter for migrasjonshelse Borgerrettsstiftelsen Amnesty International Advokatfirmaet Meling
Advokatfirmaet Sulland Human-Etisk Forbund NTNU Advokatforeningen Fokus på barnevernet
Den norske Helsingforskomité Norges Handikapforbund Norske Kveners Forbund
Raftostiftelsen Taternes Landsforening Norges Røde Kors ARKIVET Flyktninghjelpen
Sametinget Barneombudet Kirkens Bymisjon (Rogaland) Oslo Press Redd Barna
We Shall Overcome Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg Samerådet
FRI Voksne for Barn Norsk PEN JURK Hjernesvulstforeningen Foreningen for
Det juridiske fakultet (UiB) Stopp Diskrimineringen PION Muskelsyke
Uføres Landsorganisasjon Ungdom og Fritid Foreningen for Barnets Beste Norges Blindeforbund
Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg Den norske Dommerforening
Antirasistisk Senter Afasiforbundet i Norge Epilepsiforening Menneskerettighetsakademiet
Norsk folkehjelp Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon Menneskerettigheter i Norge
Ryggmargsbrokk- og hydrocephalusforeningen

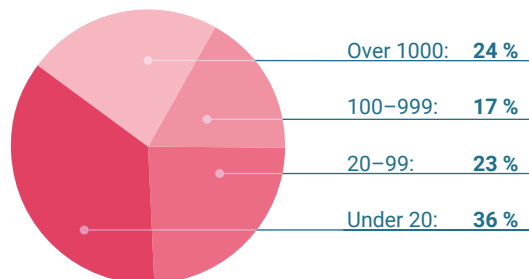
Type bemanning

Organisasjonene varierer i størrelse. Halvparten har færre enn 20 ansatte, 32 % har inntil 100 ansatte, mens 18 % har mer enn 100 ansatte. Det er også variasjon i hvor mange som arbeider frivillig for organisasjonene. Over en tredel (36 %) oppgir at de har mellom 0 og 20 frivillige, og 24 % av de spurte oppgir at organisasjonen deres har over 1000 frivillige.

Hvor mange betalte ansatte er i organisasjonen din?



Hvor mange frivillige er i organisasjonen din?



Geografisk fordeling

84 % av organisasjonene oppgir at de jobber nasjonalt. De fleste er også aktive lokalt og internasjonalt, mens 12 % oppgir at de kun jobber lokalt.²⁶

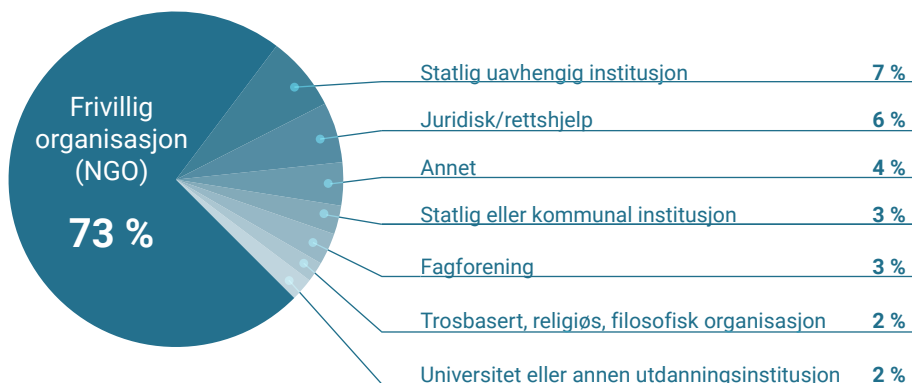


Ordskyen viser den geografiske fordelingen blant respondentene.

Organisasjonstype

Av det totale antallet respondenter er 73 % frivillige organisasjoner, og dermed utgjør de den største gruppen respondenter. De resterende respondentene fordeler seg i synkende rekkefølge på statlige uavhengige institusjoner, for eksempel ombudsinstitusjoner,²⁷ rettshjelpstiltak, andre, statlige/kommunale institusjoner, fagforeninger, trosbaserte organisasjoner og academia.

Hvilken type organisasjon jobber du for?

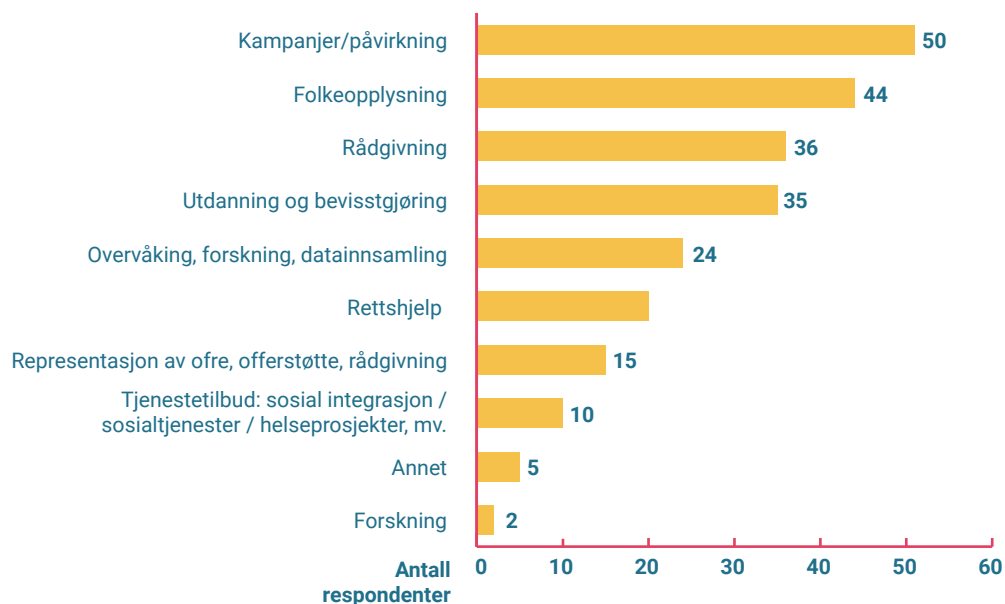


²⁶ Dette viser til organisasjoner som arbeider på kommune- eller fylkesnivå.

²⁷ Noen ombudsinstitusjoner svarte at de ikke oppfatter at de tilhører kategorien menneskerettighetsforvarere på grunn av sin tilknytning til staten.

Hva er hovedaktiviteten til organisasjonen din?

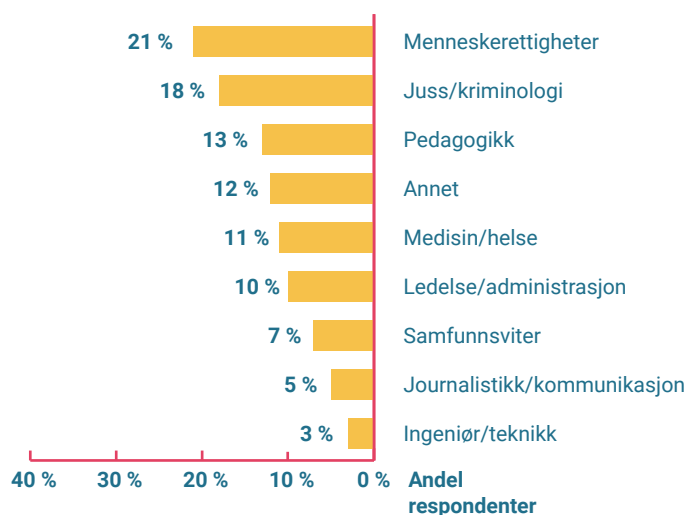
Over 50 % oppgir at kampanjer/påvirkning er organisasjonens hovedaktivitet. Flere har også svart at folkeopplysning, rådgivning og utdanning og bevisstgjøring er hovedaktiviteten.



Yrke og arbeidsområde

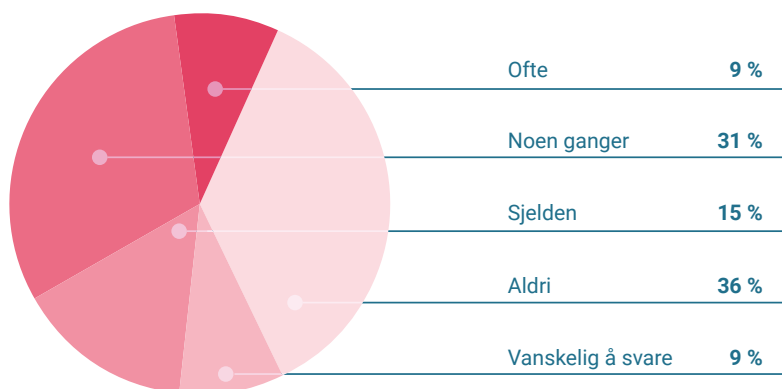
Respondentene ble også spurt om yrke eller arbeidsområde. Svarene fordeler seg nokså jevnt på de ulike alternativene. 21 % har svart at de jobber med menneskerettigheter, og 18 % har svart at de jobber med juss/kriminologi.

Fordeling yrke og arbeidsområde



Vold, trusler, trakassering, diskriminering, press eller annen vilkårlig handling

Har du eller dine kollegaer opplevd vold, trusler, trakassering, diskriminering, press eller annen vilkårlig handling på grunn av ditt/deres faglige engasjement/aktiviteter?²⁸



Diagrammet viser totalresultat basert på svaret fra alle respondentene.

Rundt to tredjedeler av respondentene jobber for en menneskerettighetsorganisasjon. 54 % av denne gruppen oppgir å ha opplevd det erklæringen omtaler som «vold, trusler, trakassering, diskriminering eller en annen vilkårlig handling».²⁹ Svarene fordeler seg på kategoriene *sjelden* (17 %), *noen ganger* (29 %) og *ofte* (8 %). Noen av organisasjonene arbeider også internasjonalt, og rapporterte handlinger av denne typen som fant sted utenfor Norge. Slike hendelser er ikke inkludert i denne beregningen.

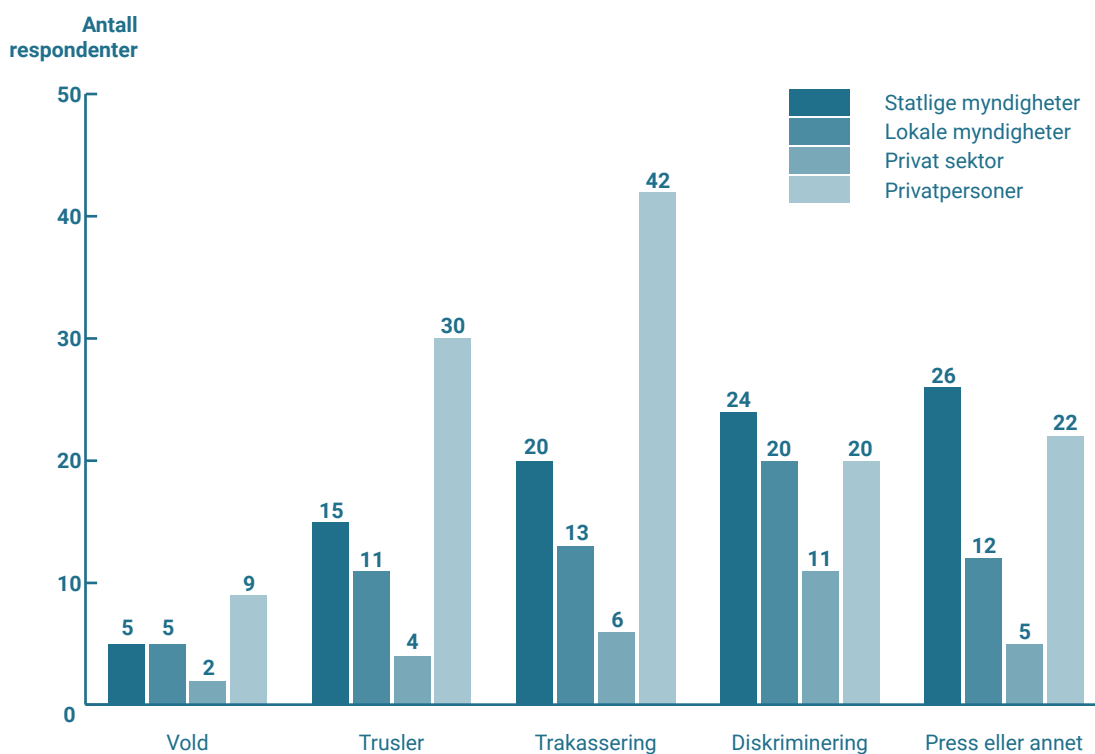
En tredjedel arbeider for andre typer organisasjoner eller er enkeltpersoner. 72 % av denne gruppen svarte at de også har opplevd denne typen handlinger. Disse fordeler seg som følger: *sjelden* (9 %), *noen ganger* (43 %) og *ofte* (20 %).

En av årsakene til disse forskjellene mellom svarene fra respondentene kan være ulik oppfatning av begrepene og ulike personlige erfaringer. Enkelte av respondentene i den tredjedelen som oppgir å ha opplevd vold, trusler, trakassering, diskriminering eller en annen vilkårlig handling, tilhører gruppen som tidligere er referert til som interesse- og/eller grasrotorganisasjoner med selvopplevd erfaring, se også figuren nedenfor.

²⁸ Disse begrepene er direkte oversatt fra erklæringen: «[...] violence, threats, [...], de facto or de jure adverse discrimination, pressure or any other arbitrary action» og er i spørreundersøkelsen ikke nærmere definert.

²⁹ Begrepet *vilkaerlig handling* er ikke nærmere definert i erklæringen, men det er antatt at det omfatter trusler og psykisk vold, inklusive på nettet.

Hvem sto bak en slik handling?³⁰



Det må presiseres at begrepene **vold, trusler, trakassering, diskriminering eller en annen vilkårlig handling** ikke var definert i spørreskjemaet, og at respondentene har lagt sin subjektive forståelse av begrepene til grunn. Svarene her gir ingen indikasjon på hva som defineres som straffbare forhold.

Når det gjelder svar om vold, oppga 4 % av respondentene å ha opplevd vold fra statlige og lokale myndigheter. Respondentene som oppga å ha opplevd vold fra statlige eller lokale myndigheter, tilhører i all hovedsak gruppen som tidligere er omtalt som interesseorganisasjoner basert på selvopplevd erfaring.³¹ Det er uklart om respondentene i dette tilfellet refererte til de selvopplevde menneskerettighetskrenkelsene som er motiverende for deres engasjement, eller om det er krenkelser i kraft av deres virke som menneskerettighetsforkjempere. Ingen bestemt definisjon av vold er lagt til grunn. Ingen av respondentene som arbeider for menneskerettighetsorganisasjoner (to tredjedeler av respondentene), rapporterte om slike handlinger. 2 % opplevde vold fra privat sektor og 7 % fra privatpersoner. Samlet sett er det få respondenter som rapporterte at de har opplevd vold.

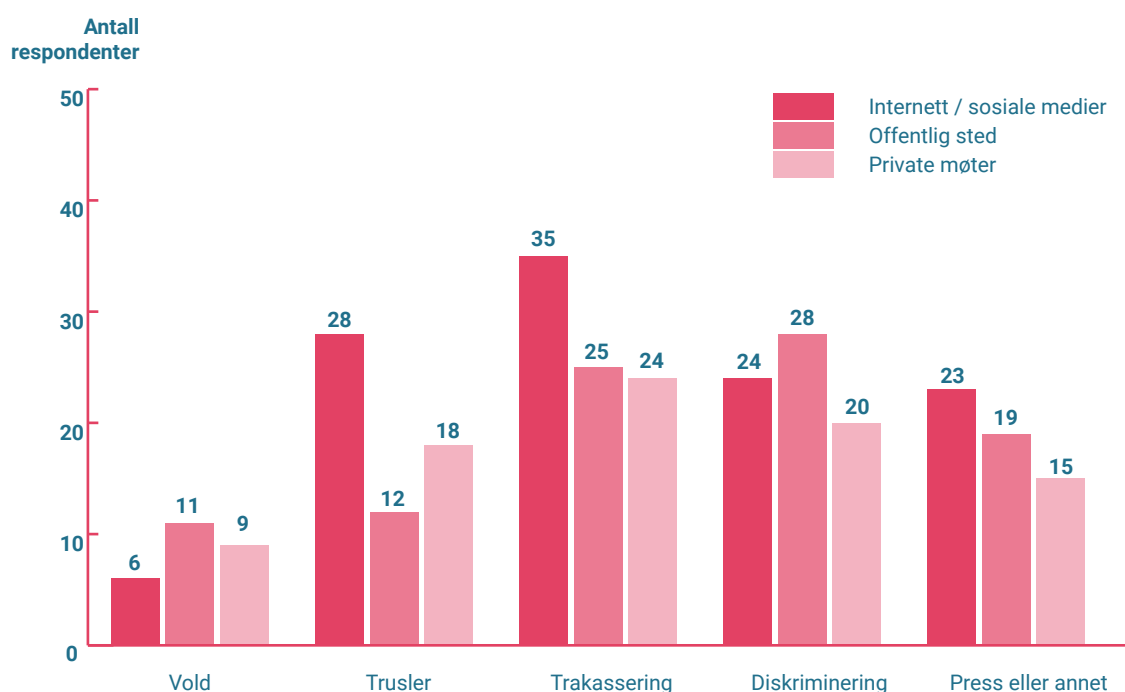
Litt flere respondenter rapporterte å ha opplevd trusler. Flest rapporterte om trusler fra privatpersoner (23 %), deretter fra statlige myndigheter (11 %) og lokale myndigheter (8 %). Kun 3 % rapporterte om trusler fra privat sektor.

³⁰ Tallverdiene i denne tabellen viser antall respondenter som har besvart dette spørsmålet. Det samme gjelder tallverdiene i tabell på side 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24.

³¹ Se side 10.

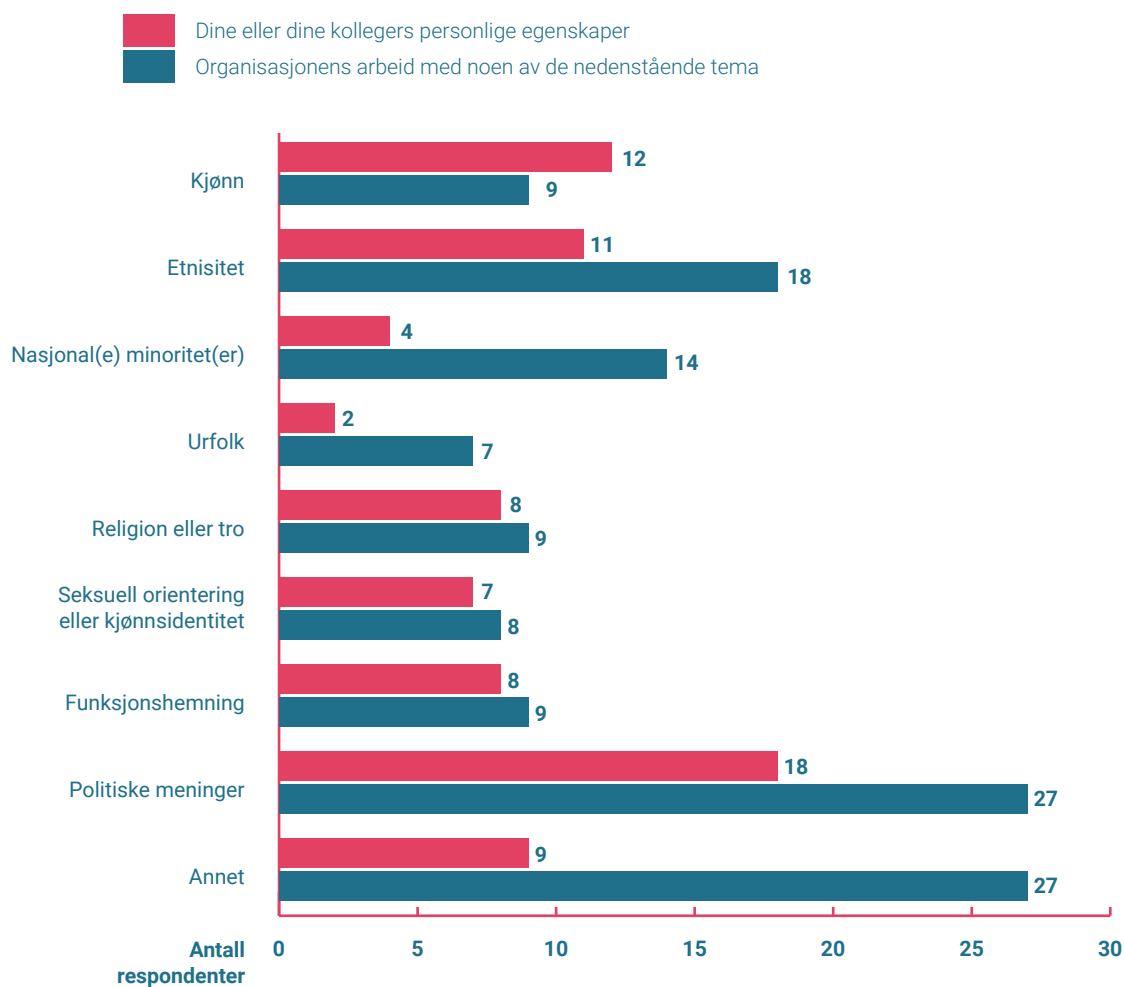
På spørsmål om opplevd trakassering fortalte 32 % at det var privatpersoner som sto for trakasseringen. Deretter følger statlige myndigheter (15 %), lokale myndigheter (13 %) og privat sektor (5 %). Flere fortalte om diskriminering utøvet av statlige myndigheter (18 %) enn av privat sektor (8 %). Like mange fortalte om diskriminering fra lokale myndigheter og privatpersoner (begge 15 %). Til slutt fortalte respondentene at statlige myndigheter sto for 20 % av opplevd press eller annen vilkårlig handling, fulgt av privatpersoner (17 %), lokale myndigheter (9 %) og privat sektor (4 %).

Hvor fant denne/disse handlingen(e) sted?



De fleste rapporterte tilfellene av trusler, trakassering og press eller annet har skjedd på internett / sosiale medier. Enkelte mener seg også utsatt for vold på internett / sosiale medier, noe som tyder på en vid forståelse av begrepet *vold*. Videre oppga de fleste respondentene at volden og diskrimineringen de har opplevd, har skjedd på offentlig sted. Også her vises det til flertallet av respondentene som oppgir å ha blitt utsatt for vold fra offentlige myndigheter, tilhører gruppen som tidligere er omtalt som interesse- og/eller grasrotorganisasjoner med selvopplevd erfaring, slik det også er beskrevet under figuren på side 15.

Har du mistanke om at dette skyldtes: (a) dine eller dine kollegaers personlige egenskaper eller (b) organisasjonens arbeid med noen av de nedenstående tema?



Årsaken til disse hendelsene oppleves å være knyttet til ulike personlige egenskaper eller temaer som organisasjonene deres arbeider med. For både personlige egenskaper og temaer organisasjonene arbeider med, svarer flere (henholdsvis 18 og 27 respondenter) at politiske meninger er bakgrunnen for de opplevde hendelsene. Respondentenes svar tyder på at noen av egenskapene gjør større utslag når de knyttes til organisasjonen, og ikke personen. For eksempel svarer 14 respondenter at arbeid med nasjonale minoriteter kan ha vært årsak til uønskede hendelser. Videre svarer respondentene at de har mistanke om at kjønn, etnisitet, religion eller tro, funksjonshemming eller annet er personlige egenskaper som kan ha vært bakgrunnen for hendelsene. Etnisitet, nasjonale minoriteter, kjønn, religion og tro og funksjonshemming trekkes frem som sider ved organisasjonens arbeid som kan være årsak til uønskede hendelser.

Har du rapportert slike hendelser til myndighetene?

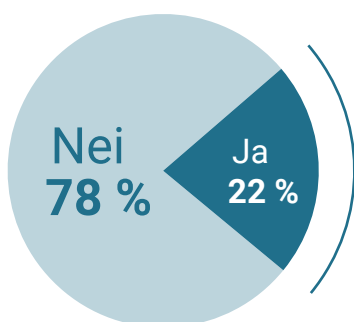


Flertallet rapporterer ikke slike typer hendelser til myndighetene. Blant de som valgte å rapportere hendelsene, svarer 10 respondenter at de er «fornøyd» med myndighetenes oppfølging, mens 14 respondenter svarer at de ikke er fornøyd med myndighetenes oppfølging av klagen.

«Som advokat er jeg i ulike sammenhenger blitt truet som en del av min jobbutførelse. I noen tilfeller har jeg validert truslene med politiet. Jeg har aldri anmeldt truslene.»

Forsamlings- og foreningsfrihet

Har du eller dine kolleger opplevd noen tilfeller av utilbørlige rettslige, administrative eller andre hindringer i etablering eller drift av organisasjonen?



Hvis ja, evt. hva/hvor?

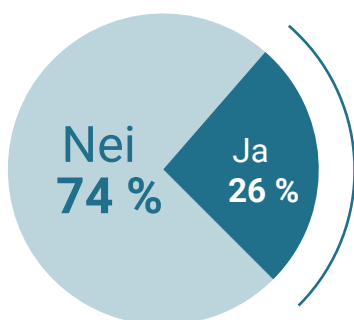
Manglende finansiering
Personlige utfordringer
Andre hindringer
I andre land

Antall



Flertallet av respondentene svarer at de ikke har møtt noen utilbørlige rettslige, administrative eller andre hindringer i etablering eller i drift av organisasjonen. Blant de som svarte at de har møtt slike hindringer, rapporterte menneskerettighetsorganisasjonene om utfordringer knyttet til organisasjonsfriheten utenfor Norge, og interesse- og/eller grasrotorganisasjoner med selvopplevd erfaring svarte at de opplever utfordringer knyttet til finansiering. Enkelt personer fra interesseorganisasjoner med selvopplevde erfaringer svarte at personlige utfordringer av forskjellige karakterer kan føre til hindringer.

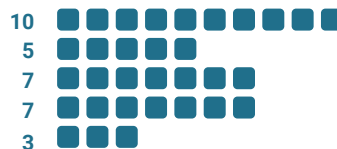
Har du eller dine kolleger opplevd utilbørlige utfordringer i forhold til å organisere kampanjer, demonstrasjoner eller andre offentlige aktiviteter?



Hvis ja, evt. hva/hvor?

Tilgang til media/offentlighet
Utenfor Norge
Annet
Ja, med offentlig uttrykte meninger
Ja, med offentlige samlinger

Antall



En del interesseorganisasjoner opplever utfordringer knyttet til tilgang til media/offentlighet når det gjelder organisering av kampanjer, demonstrasjoner eller andre aktiviteter.

«I forbindelse med statsbesøk fra Kina trakk plutselig politiet tilbake allerede innvilgede tillatelser til å demonstrere. Da vi likevel gjennomførte, ble et stort antall demonstranter anholdt og bortvist.»

Tilgang til informasjon

Samler/innhenter du informasjon om menneskerettigheter i Norge?

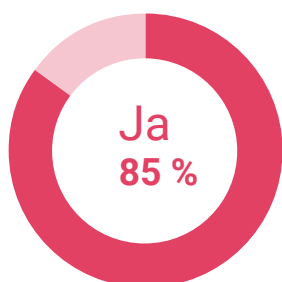


46 % av respondentene svarte at de samler inn informasjon om menneskerettigheter i Norge. Av disse møter de fleste ingen utilbørlige hindringer med å samle inn, søke i, innhente, motta eller oppbevare informasjonen. Noen få rapporterte om rettslige eller praktiske hindringer. Noen respondenter formidlet at det kan være vanskelig å motta statistikk fra statlige myndigheter, og å få innsyn i enkeltsaker i forvaltningen. Andre respondenter opplever ingen hindringer i for eksempel å gjøre studier om menneskerettslige forhold.

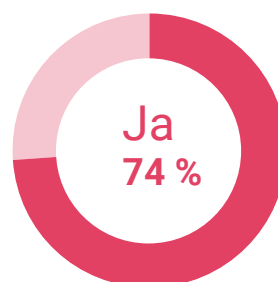
«Jeg har vært spesielt involvert i studier om tvang i eldreomsorgen. Opplever ikke noen aktive hindringer i å gjøre slike studier.»

Deltakelse

Har du tilgang til arenaer/fora hvor du kan fremme menneskerettigheter?

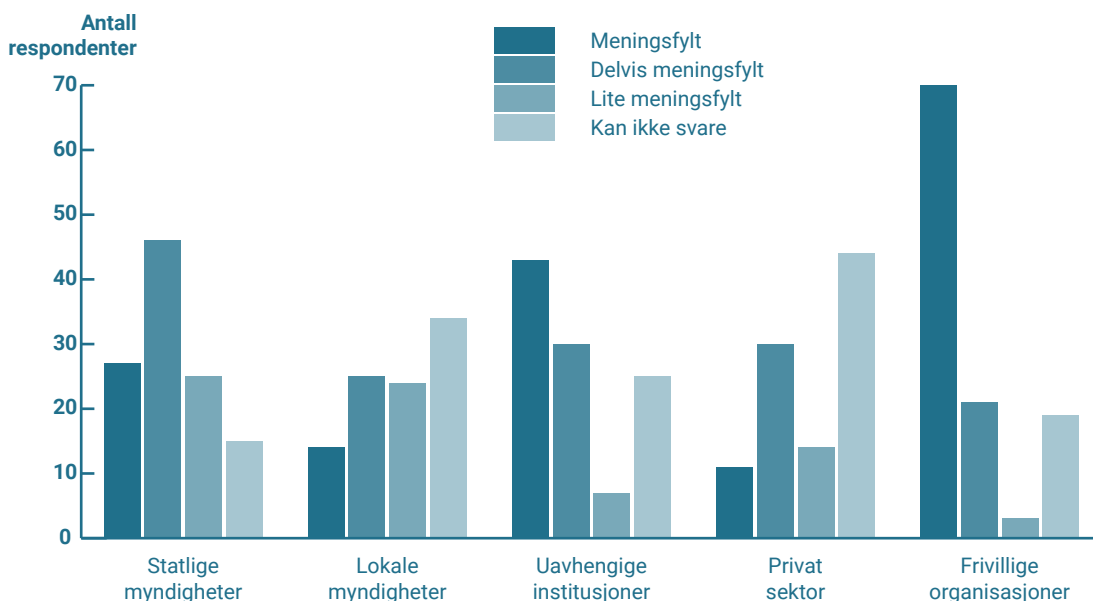


Har du tilgang til møter/konsultasjoner med myndigheter og andre aktører for å fremme ulike menneskerettighetsspørsmål?



Det er litt flere av respondentene som svarer at de har tilgang til arenaer eller fora der de kan fremme menneskerettighetene, enn respondentene som svarer at de har tilgang til møter eller konsultasjoner med myndigheter eller andre aktører for å fremme ulike menneskerettighetsspørsmål. Hele 85 % av respondentene svarte at de har tilgang til arenaer eller fora der de kan fremme menneskerettigheter. 74 % svarte at de har tilgang til møter/konsultasjoner med myndigheter og andre aktører for å fremme ulike menneskerettighetsspørsmål.

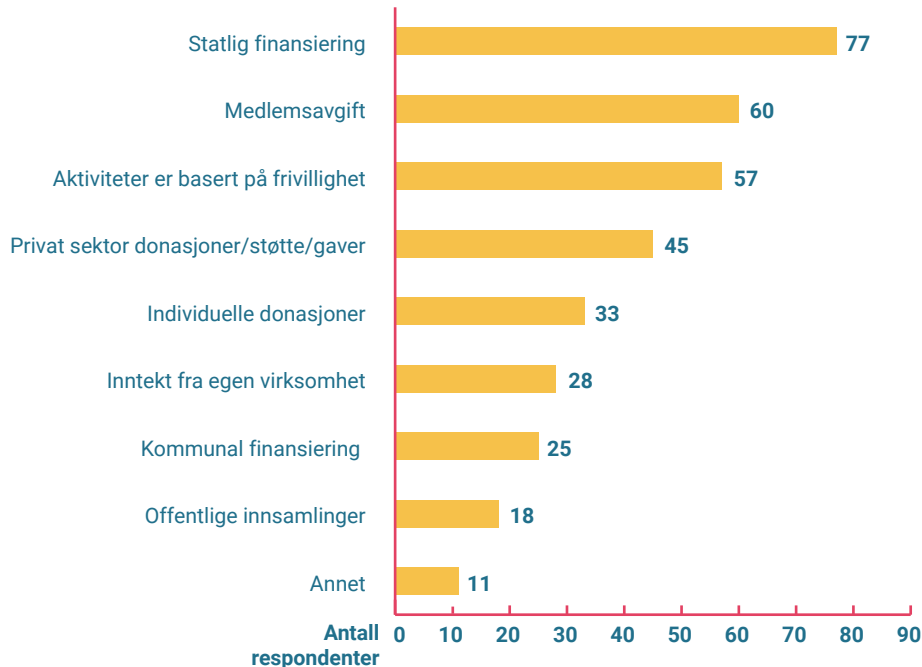
Hvordan vil du vurdere dine møter/konsultasjoner med myndigheter og andre aktører for å fremme ulike menneskerettighetsspørsmål?



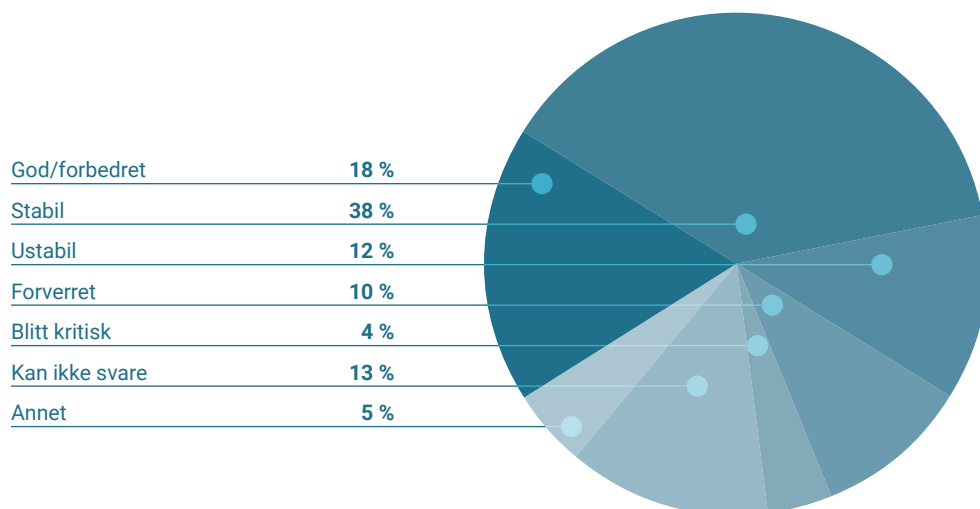
Den rapporterte nytten av møter og konsultasjoner varierer mellom aktørene. Mens 91 respondenter svarte at de vurderer møter eller konsultasjoner med frivillige organisasjoner som meningsfylte eller delvis meningsfylte, svarte kun 39 respondenter det samme om møter eller konsultasjoner med lokale myndigheter. Tilsvarende svarte 24 respondenter at de opplever møter eller konsultasjoner med lokale myndigheter som lite meningsfylte. 25 respondenter svarte at de opplever det samme om statlige myndigheter. Kun 3 respondenter svarte at de opplever møter eller konsultasjoner med frivillige organisasjoner som lite meningsfylte.

Retten til å søke og motta finansiering

Hvordan får du / din organisasjon ressurser til å jobbe med menneskerettighetsspørsmål i Norge?

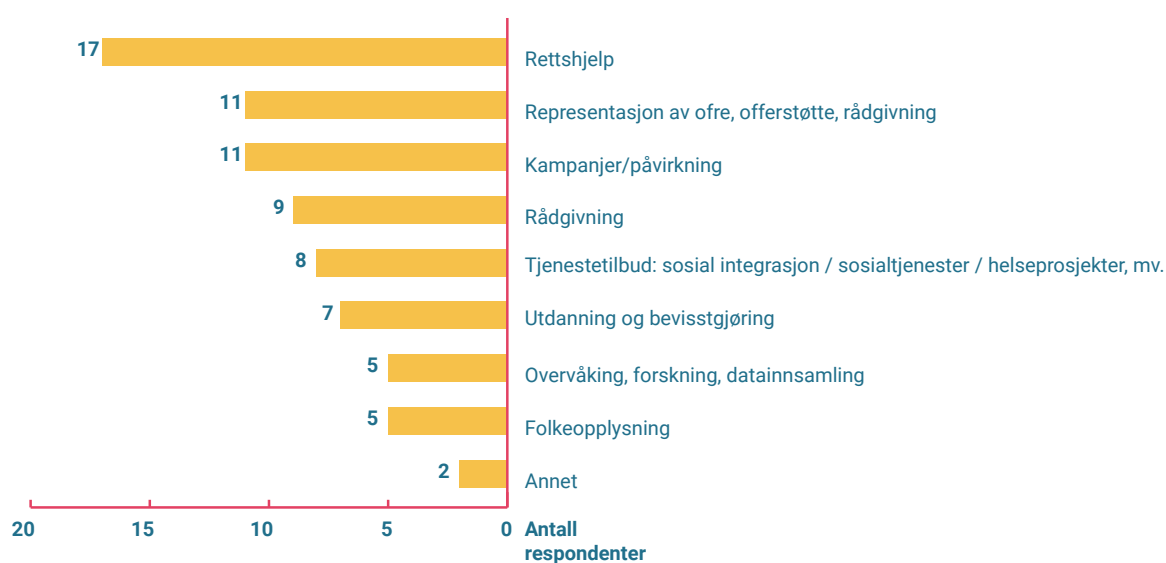


Hvordan vurderer du den økonomiske situasjonen for organisasjonen din?

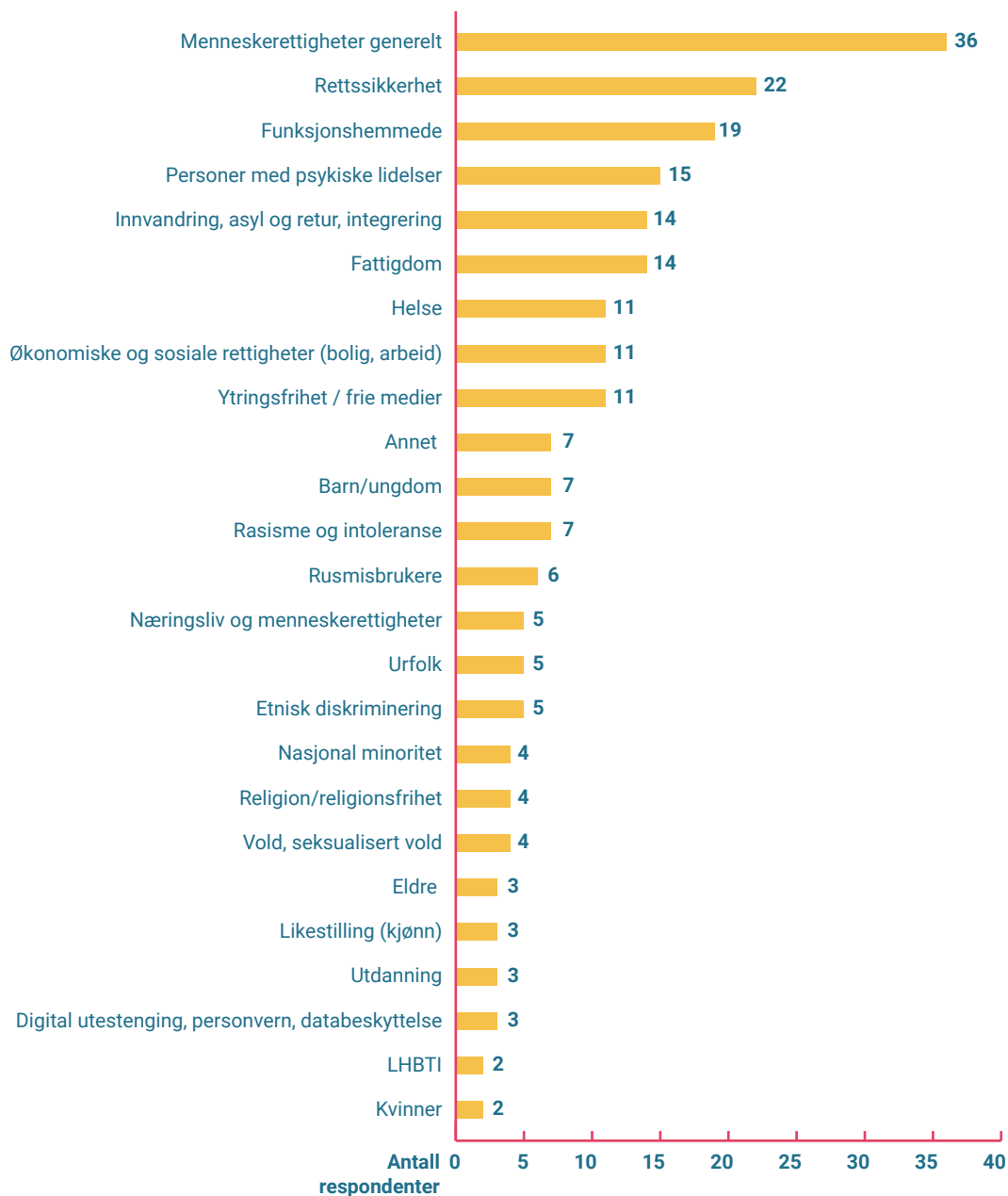


Kildene til finansiering av menneskerettighetsforsvarere i Norge synes å være diversifisert. Både statlig finansiering, medlemsavgift og private donasjoner trekkes frem som viktige finansieringskilder. I tillegg svarte flere at aktivitetene i organisasjonen deres er basert på frivillighet. Hele 56 % vurderer den økonomiske situasjonen i organisasjonen som stabil eller god/forbedret, mens 26 % mener situasjonen er ustabil, forverret eller kritisk.

Hvilke aktiviteter det etter din mening vanskeligst å få finansiering til?

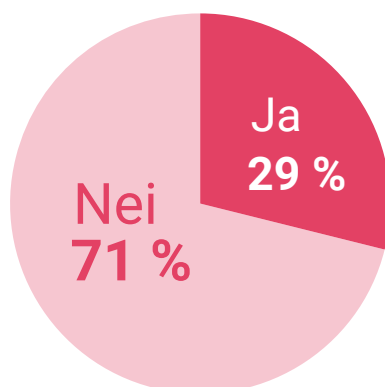


Hvilke temaer er det etter din mening vanskeligst å få finansiering til?



Temaene respondentene mener det er mest utfordrende å få finansiering til, er rettsikkerhet, arbeid for personer med funksjonsnedsettelse, arbeid for personer med psykiske lidelser, fattigdom og innvandring, integrering og asyl. Aktivitetene respondentene mener det er mest utfordrende å få finansiering til, er rettshjelp, kampanjer/påvirkning og representasjon av ofre / offerstøtte / rådgivning.

Tror du finansieringsmodellen som du/dere bruker, på noen måte begrenser organisasjonens uavhengighet?



De fleste respondentene (71 %) mener at finansieringsmodellen ikke begrenser organisasjonens uavhengighet. 29 % mener imidlertid at finansieringsmodellen begrenser uavhengigheten. Synspunkter om dette kommer også frem i sitater hentet fra respondentene, der forventninger både fra offentlige myndigheter og donorer trekkes frem som mulige trusler mot organisasjonens uavhengighet.

«Vår organisasjon er 95 % prosjektfinansiert. I sin natur begrenser denne modellen vår uavhengighet, fordi det er donorene som bestemmer hvilke ordninger/aktiviteter det er mulig å søke støtte til. På den annen siden er det mange ordninger å søke støtte fra.»

«Selv om vi som organisasjon opptrer fritt og modig, så er det alltid en underliggende bevissthet om at vi tildeles penger fra de samme myndighetene som vi ofte kritiserer.»

Fundamental Rights Agency – trender i Europa

Som nevnt innledningsvis har EUs menneskerettighetsbyrå (Fundamental Rights Agency, FRA) utgitt en studie som identifiserte en rekke utfordringer som det sivile samfunn står overfor i EU-land.³² Ettersom Norge ikke er medlem av EU, er ikke norske tall en del av denne undersøkelsen. Ser man funnene i vår undersøkelse av forholdene for norske menneskerettighetsforvarere opp mot denne rapporten om forholdene i EU, vil man se betydelige forskjeller. I mange EU-land er både ytringsfrihet, retten til informasjon, foreningsfrihet og forsamlingsfrihet under sterkt press. Mange organisasjoner sliter med finansiering, inkludert tilgang til informasjon om mulige finansieringsordninger og lovgivning som begrenser adgangen til å søke og motta finansiering. Retten til deltakelse og mulighetene for blant annet personer med funksjonsnedsettelse til å delta i det offentlige liv drøftes også. Både lovgivning, reguleringer og praktiske tiltak er ofte mangelfulle når det gjelder å sikre gjennomføringen av funksjonshemmedes rettigheter. Trusler, trakassering og vold er også noe som forekommer overfor menneskerettighetsforvarere i en rekke EU-land, og menneskerettighetsforvarere opplever å bli stigmatisert og presset, også av myndighetene. Rapporten etterlyser mer data om hatytringer og hatkriminalitet overfor menneskerettighetsforvarere.

Det er åpenbart store forskjeller innad i EU når det gjelder disse forholdene, og rapporten skiller ikke ut enkeltland. NIMs undersøkelse i Norge viser at selv om menneskerettighetsforvarere opplever problemer, er forholdene på de fleste områder ikke like alvorlige her. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på vilkårene til menneskerettighetsforvarere, også i Norge. Som man har sett i enkelte EU-land, kan vilkårene for menneskerettighetsforvarere forverres betraktelig på forholdsvis kort tid. NIM mener det er viktig å følge med på utviklingen.

³² Fundamental Rights Agency, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, 2018. Tilgjengelig her: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>.

