



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Prop. 56 S

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll
av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen
av 10. desember 1984 mot tortur og annen
grusom, umenneskelig eller nedverdiggende
behandling eller straff

Innhold

1	Innledning	5	6.2.6	Tilsyn med politiets utlendingsinternat Trandum	28	
2	Protokollens innhold	7	6.2.7	Tilsynsorganer innenfor Forsvaret	29	
2.1	Generelt	7	6.3	Nasjonal forebyggende mekanisme i andre nordiske land	29	
2.2	Nærmere om de enkelte bestemmelsene i protokollen	8	6.3.1	Oversikt	29	
3	Frihetsberøvelse i Norge	13	6.3.2	Danmark	29	
3.1	Innledning	13	6.3.3	Sverige	30	
3.2	Politiarrest	13	6.3.4	Finland	31	
3.3	Fengsel	13	6.4	Valg av nasjonal forebyggende mekanisme i Norge	32	
3.4	Dom til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg ...	14	6.4.1	Arbeidsgruppens forslag	32	
3.5	Frihetsberøvelse overfor mennesker med psykisk lidelse eller rusmiddelproblemer	15	6.4.2	Arbeidsgruppens vurdering av andre modeller	32	
3.6	Tilbakeholdelse av personer uten samtykkekompetanse i helseinstitusjon	16	6.4.3	Sivilombudsmannens syn	33	
3.7	Barneverninstitusjoner	17	6.4.4	Høringsinstansenes syn	34	
3.8	Forvaring av utlendinger	18	6.4.5	Departementets vurdering	38	
3.9	Frihetsberøvelse innen Forsvaret	18	7	Behov for lov- og forskrifts- endringer	41	
4	Den interdepartementale arbeidsgruppen	20	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	42	
5	Høringen	21	9	Vurdering og tilråding	43	
6	Nasjonal forebyggende mekanisme	24	Forslag til vedtak om samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff			44
6.1	Innledning	24	Vedlegg			
6.2	Eksisterende tilsynsorganer i Norge	25	1	Valgfri protokoll til konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff	45	
6.2.1	Stortingets ombudsman for forvaltningen (Sivilombudsmannen)	25				
6.2.2	Kontroll- og tilsynsorganer for politiarrrestene	26				
6.2.3	Tilsyn med kriminalomsorgen	27				
6.2.4	Tilsyn med helseinstitusjoner	27				
6.2.5	Tilsyn med barneverninstitusjoner	28				



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Prop. 56 S

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 14. desember 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Det foreslås at Norge ratifiserer valgfri protokoll til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (FNs torturkonvensjon). FNs generalforsamling vedtok protokollen 18. desember 2002 og Norge undertegnet den i New York 24. september 2003. Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006, da 20 stater hadde ratifisert eller tiltrådt den. Det var 65 stater som var part i protokollen pr. 5. desember 2012, blant disse Danmark og Sverige.

Protokollen ble utarbeidet av en åpen arbeidsgruppe som ble opprettet av FNs menneskerettskommisjon i 1992. Norge deltok i arbeidsgruppen med representanter fra Utenriksdepartementet.

Formålet med protokollen er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedver-

diggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk fra uavhengige organer til steder for frihetsberøvelse. I samsvar med protokollen, er det opprettet en underkomité for forebygging av tortur mv. under FNs torturkomité, kalt «Underkomiteen for forebygging». I tillegg skal hver statspart opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur mv., kalt «nasjonal forebyggende mekanisme», senest ett år etter at protokollen er ratifisert.

Det foreslås at Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med protokollen.

I den forbindelse vises det også til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. 264 S

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

(2009-2010) om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen, ba regjeringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav protokollen stiller, slik at den snarest mulig kan ratifiseres.

For at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav protokollen stiller til nasjonale forebyggende mekanismer, er det nødvendig med endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen. Justisdepartementet tar sikte på å legge frem

en Prop. L med forslag til lov- og instruksendringer i løpet av vårsesjonen 2013.

I og med at ratifikasjon av protokollen nødvendigjør lovendringer og bevilgningsvedtak, og anses å være en sak av særlig viktighet, er Stortingets samtykke til ratifikasjon nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Protokollen i engelsk originaltekst med oversettelse til norsk følger som trykt vedlegg til proposisjonen.

2 Protokollens innhold

2.1 Generelt

Protokollen utgjør et supplement til FNs torturkonvensjon, som Norge ratifiserte i 1986. I *konvensjonen* forplikter partene seg til å treffe effektive lovgivningsmessige, forvaltningsmessige, rettslige eller andre tiltak for å forhindre torturhandlinger og andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på noe område under deres jurisdiksjon. FNs torturkomité overvåker partenes gjennomføring av konvensjonen, særlig med utgangspunkt i statenes periodiske rapporter. Rapportbehandlingen resulterer i anbefalinger fra torturkomiteen til den enkelte statspart. Komiteen kan også iverksette granskninger av eget tiltak, dersom den mottar pålitelig informasjon om at tortur systematisk blir praktisert på en statsparts område. Videre kan den behandle klager fra stater eller individer mot statsparter som har godtatt valgfrie bestemmelser om dette. Norge har anerkjent komiteens kompetanse til å behandle stats- og individklager, og leverte sin sjettede og sjuende periodiske rapport til FNs torturkomité i juli 2011.

Den valgfrie *protokollen* ble utarbeidet fordi det ble ansett nødvendig med ytterligere tiltak for å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Protokollen etablerer et forebyggende system med regelmessige besøk fra uavhengige internasjonale og nasjonale organer til steder for frihetsberøvelse. Protokollen medfører følgende tilleggforpliktelser for partene, ut over forpliktelsene som følger av konvensjonen:

- plikt til å tilrettelegge for besøk fra FNs underkomité for forebygging
- plikt til å opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere uavhengige nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff («nasjonal forebyggende mekanisme»)
- plikt til å samarbeide med Underkomiteen for forebygging og den eller de nasjonale forebyggende mekanismene.

Protokollen forutsetter et samarbeid mellom underkomiteen og de nasjonale forebyggende mekanismene. I forbindelse med besøk til steder for frihetsberøvelse, skal partene gi FNs underkomité og nasjonale forebyggende mekanismer tilgang til relevante opplysninger og mulighet til å føre private samtaler med personer som er frihetsberøvet. Underkomiteen og de nasjonale mekanismene kan gi statspartene anbefalinger om tiltak som bør treffes for å gi frihetsberøvede personer sterkere beskyttelse mot tortur mv. Underkomiteen kan også gi statene anbefalinger knyttet til de nasjonale forebyggende mekanismene.

Protokollen gir ikke underkomiteen eller de nasjonale forebyggende mekanismene myndighet til å behandle enkeltsaker eller treffe bindende vedtak, men statene har plikt til å vurdere deres anbefalinger og innlede en dialog med dem om mulige gjennomføringstiltak. Underkomiteens anbefalinger og kommentarer etter besøk til en stat som er part i protokollen, er i utgangspunktet fortrolige, men det vil i praksis være en forventning om at statene ber om at rapportene offentliggjøres. Både underkomiteen og de nasjonale forebyggende mekanismene skal utarbeide offentlig årsrapporter.

Underkomiteens forretningsorden, årsrapporter, retningslinjer mv. er tilgjengelige på følgende nettside: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>. Underkomiteens engelske forkortelse er SPT.

Det er ikke adgang til å ta forbehold til bestemmelser i protokollen.

FNs underkomité for forebygging tilsvarende langt på vei den europeiske torturkomité (CPT, forkortelse for Committee for the Prevention of Torture), som er opprettet i samsvar med Europarådets konvensjon av 26. november 1987 om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (den europeiske torturkonvensjon). Norge har vært part i den europeiske torturkonvensjon siden 1989. CPT avlegger regelmessige besøk til stater som er part i denne konvensjonen og skal i den forbindelse gi ubegrenset adgang til alle steder for frihetsberøvelse. CPT har så langt besøkt Norge fem ganger, senest i mai 2011. Etter hvert besøk utarbeider

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

komiteen en rapport med anbefalinger til norske myndigheter.

FNs underkomité har samme kompetanse som CPT, men har i tillegg en veiledningsfunksjon knyttet til de nasjonale forebyggende mekanismene. I den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon, oppfordres Underkomiteen for forebygging og regionale organer som CPT til å rådføre seg og samarbeide med hverandre med sikte på å unngå dobbeltarbeid og effektivt å fremme protokollens målsettinger.

For Norge og andre stater som er part i den europeiske torturkonvensjon, er den vesentligste tilleggsforpliktelsen som følger av den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon, plikten til å opprette, utpeke eller opprettholde en eller flere uavhengige nasjonale forebyggende mekanismer som oppfyller protokollens krav.

2.2 Nærmere om de enkelte bestemmelsene i protokollen

Fortalen

I protokollens fortale stadfester partene at tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er forbudt og utgjør alvorlige brudd på menneskerettighetene. Videre gir de blant annet uttrykk for at ytterligere tiltak er nødvendig for å nå målene i FNs torturkonvensjon, og gi personer som er berøvet sin frihet sterkere beskyttelse mot tortur mv. De minner om at Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993 fastslo at innsats for å bekjempe tortur først og fremst må konsentreres om forebyggende tiltak, og er overbevist om at personer som er berøvet sin frihet, kan gis sterkere beskyttelse gjennom regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse.

Del I Generelle prinsipper

Artikkel 1

Artikkelen angir formålet med protokollen, som er å etablere et system med regelmessige besøk til steder der personer er berøvet sin frihet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Besøkene skal foretas av uavhengige internasjonale og nasjonale organer.

Artikkel 2

Artikkelen fastslår i *nr. 1* at det skal opprettes en underkomité for forebygging av tortur og annen

grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (kalt «Underkomiteen for forebygging») under FNs torturkomité.

Underkomiteen for forebygging ble opprettet av partene til protokollen i oktober 2006 og hadde sitt første møte i februar 2007. Den avholder for tiden tre sesjoner pr. år av én ukes varighet. Underkomiteens sammensetning mv. er regulert i protokollens del II og dens mandat er regulert i del III.

Ifølge artikkelens *nr. 2* skal underkomiteen la seg veilede av målsettingene og prinsippene i FN-pakten og FNs normer for behandling av personer som er berøvet sin frihet.

Underkomiteen har vedtatt en uttalelse om sin tilnærming til protokollens mål om forebygging av tortur mv. Den tar utgangspunkt i torturkonvensjonens generelle plikt til å forebygge tortur og andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, men anser at formålet med dens egne og nasjonale forebyggende mekanismers rapporter og anbefalinger ikke bare er å sørge for overholdelse av internasjonale forpliktelser og standarder, men også å gi praktiske råd og forslag om hvordan risikoen for tortur eller mishandling kan begrenses.

I artikkelens *nr. 4* slås det fast at underkomiteen og statspartene skal samarbeide om gjennomføring av protokollen.

Artikkel 3

Artikkelen fastsetter at hver statspart på nasjonalt plan skal opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere besøksorganer for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff («nasjonal forebyggende mekanisme»). Det er nærmere bestemmelser om nasjonale forebyggende mekanismer i protokollens del IV.

Artikkel 4

Det følger av denne artikkelens *nr. 1* at statspartene skal tillate at underkomiteen og de nasjonale forebyggende mekanismene besøker ethvert sted for frihetsberøvelse, og at besøkene skal foretas med sikte på å styrke beskyttelsen av frihetsberøvede personer mot tortur mv. om nødvendig.

Uttrykket «steder for frihetsberøvelse» («places of detention») er definert som steder under statspartens jurisdiksjon og kontroll der personer er eller kan bli berøvet sin frihet, enten som følge av en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller etter dens tilskyndelse eller med dens uttrykkelige eller stilltiende samtykke.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Statspartenes forpliktelser er avgrenset til steder som faller inn under deres jurisdiksjon og kontroll. Underkomiteen for forebygging anser at statenes jurisdiksjon, for de formål som er angitt i denne artikkelen, omfatter alle steder som de utøver effektiv kontroll over. Dette refererer seg først og fremst til statenes eget territorium samt skip og fly som er registrert der. Unntaksvis vil også steder utenfor statenes eget territorium kunne bli omfattet (ekstraterritoriell jurisdiksjon) dersom statsparten utøver effektiv kontroll over et avgrenset territorium eller over bestemte personer. Dette må i så fall bli gjenstand for en konkret folkerettslig vurdering.

Artikkelens *nr. 2* definerer uttrykket «frihetsberøvelse» («deprivation of liberty») i protokollens forstand som enhver form for varetekt eller fengsling, eller at en person plasseres i offentlig eller privat forvaring som vedkommende ikke kan forlate av egen vilje, etter beslutning av en rettslig, forvaltningsmessig eller annen myndighet.

Del II Underkomiteen for forebygging

Artiklene 5 – 10

Disse artiklene inneholder detaljerte bestemmelser om underkomiteens sammensetning, valg av medlemmer mv. I samsvar disse bestemmelsene, består underkomiteen nå av 25 medlemmer med ulike faglig bakgrunn og fra ulike deler av verden. De er nominert og valgt av statene som er part i protokollen. De skal tjenestegjøre i personlig egenskap og opptre uavhengig og upartisk. De velges for en periode på fire år og kan gjenvelges én gang. I samsvar med *artikkel 10 nr. 2* har underkomiteen fastsatt sin egen forretningsorden.

Del III Mandatet til Underkomiteen for forebygging

Artikkel 11

Ifølge *bokstav a* i denne artikkelen skal underkomiteen besøke steder for frihetsberøvelse som nevnt i artikkel 4 og gi statspartene anbefalinger om beskyttelse av frihetsberøvede personer mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Artikkelens *bokstav b* gjelder underkomiteens oppgaver i tilknytning til de nasjonale forebyggende mekanismene. For det første skal underkomiteen, om nødvendig, gi statspartene råd og bistå dem ved opprettelsen av nasjonale forebyggende mekanismer, og senere gi råd og synspunk-

ter med sikte på å styrke mekanismenes kapasitet og mandat. For det andre skal underkomiteen etablere direkte og om nødvendig fortrolig kontakt med de nasjonale forebyggende mekanismene, tilby dem opplæring og faglig bistand med sikte på å styrke deres kapasitet, og bistå dem med å vurdere hvilke virkemidler som er nødvendige for å styrke beskyttelsen av personer som er frihetsberøvet mot tortur mv.

Ifølge *bokstav c* skal underkomiteen samarbeide med relevante FN-organer og -mekanismer og andre internasjonale, regionale og nasjonale institusjoner og organisasjoner om å forebygge tortur mv.

Artikkel 12

Artikkelen inneholder forpliktelser for statspartene som anses nødvendige for at underkomiteen skal kunne oppfylle sitt mandat i henhold til artikkel 11. Statspartene har plikt til å motta underkomiteen, gi den adgang til steder for frihetsberøvelse og tilgang til alle relevante opplysninger som den ber om. Videre skal statspartene oppmuntre til og legge til rette for kontakt mellom underkomiteen og nasjonale forebyggende mekanismer. De har også plikt til å gjennomgå underkomiteens anbefalinger og innlede en dialog med den om mulige gjennomføringstiltak.

Artikkel 13

Artikkelen gir nærmere bestemmelser om underkomiteens besøk til statspartene. Underkomiteen skal fastsette et program for regelmessige besøk, første gang ved loddtrekning. Statspartene skal underrettes om programmet, slik at de kan treffe nødvendige praktiske foranstaltninger for gjennomføring av besøkene. Besøkene skal foretas av minst to medlemmer av underkomiteen. Disse kan om nødvendig ledsages av eksperter, valgt fra en liste utarbeidet på grunnlag av forslag fra statspartene, FNs høykommissær for menneskerettigheter og FNs senter for internasjonal kriminalitetsforebygging. Etter et ordinært besøk, kan underkomiteen foreslå et kort oppfølgingsbesøk dersom den anser det nødvendig.

Frem til nå har underkomiteen gjennomført 16 ordinære besøk og ett oppfølgingsbesøk til stater som er part i protokollen, samt to besøk for å gi råd og faglig bistand til nasjonale forebyggende mekanismer. Underkomiteen har utarbeidet retningslinjer om besøk til statsparter.

Artikkel 14

Artikkelens *nr. 1* inneholder ytterligere forpliktelser for statspartene for at underkomiteen skal kunne oppfylle sitt mandat, i tillegg til forpliktelsene som er nevnt i artikkel 12. Underkomiteen skal gis ubegrenset tilgang til alle opplysninger om antall personer som er berøvet sin frihet, antall steder for frihetsberøvelse og deres beliggenhet. Videre skal den gis ubegrenset tilgang til alle opplysninger om behandlingen av frihetsberøvede personer og om forholdene de lever under.

Med de forbehold som er nevnt i artikkelens *nr. 2*, skal underkomiteen også gis ubegrenset adgang til alle steder for frihetsberøvelse og deres anlegg og lokaler. I tillegg skal den gis mulighet til å føre private samtaler uten vitner til stede med personer som er berøvet sin frihet, om nødvendig med tolk, og med enhver annen person som den mener kan tilføre relevant informasjon. Underkomiteen skal selv kunne velge hvilke steder for frihetsberøvelse den ønsker å besøke og hvilke personer den ønsker å snakke med.

I artikkelens *nr. 2* fastslås det at innsigelser mot besøk til et bestemt sted for frihetsberøvelse bare kan fremsettes av tvingende og presserende grunner knyttet til landets forsvar, den offentlige sikkerhet, naturkatastrofer eller alvorlige ordensforstyrrelser ved det aktuelle stedet, som innebærer at besøket ikke lar seg gjennomføre inntil videre. Erklært unntakstilstand skal ikke i seg selv påberopes av en statspart som grunn til å motsette seg et besøk.

Artikkel 15

Artikkelen fastslår at det ikke skal iverksettes sanksjoner mot personer eller organisasjoner for å ha oversendt opplysninger til underkomiteen eller dennes representanter, uansett om opplysningene er riktige eller ikke, og at disse heller ikke skal lide overlast på annen måte.

Artikkel 16

Ifølge artikkelens *nr. 1* skal underkomiteen oversende sine anbefalinger og kommentarer i fortrolighet til statsparten og, dersom det er relevant, til den nasjonale forebyggende mekanismen. Ifølge *nr. 2* skal underkomiteen offentliggjøre sin rapport sammen med statspartens eventuelle kommentarer, når statsparten ber om det. Så langt er halvparten av underkomiteens rapporter etter landbesøk offentliggjort. Med et par unntak, er det praksis for at alle Europarådets medlemssta-

ter, herunder Norge, ber om offentliggjøring av den europeiske torturkomiteens rapporter. Dersom statsparten offentliggjør deler av rapporten, kan underkomiteen offentliggjøre hele eller deler av rapporten. Personopplysninger skal ikke offentliggjøres med mindre den berørte personen uttrykkelig har gitt sitt samtykke.

Etter artikkelens *nr. 3*, skal underkomiteen legge frem årlige rapporter om sin virksomhet for FNs torturkomité. Disse er offentlig tilgjengelige på underkomiteens nettside. Det fremgår av *nr. 4* at, i tilfeller der en statspart nekter å samarbeide med underkomiteen eller treffe tiltak for å bedre situasjonen i lys av underkomiteens anbefalinger, kan FNs torturkomité, etter at statsparten har fått anledning til å gjøre sitt syn kjent, beslutte å uttale seg offentlig om saken eller å offentliggjøre underkomiteens rapport.

Del IV Nasjonale forebyggende mekanismer

Artikkel 17

I denne artikkelen slås det fast at hver statspart, senest ett år etter ratifikasjon, skal opprettholde, utpeke eller opprette en eller flere uavhengige nasjonale forebyggende mekanismer. Protokollen åpner for at mekanismer opprettet av desentraliserte enheter kan utpekes som nasjonale forebyggende mekanismer for protokollens formål dersom de oppfyller protokollens krav. I artikkel 24 gis statspartene mulighet til å avgi en erklæring om at gjennomføring av protokollens del IV utsettes med inntil tre år.

Underkomiteen har utarbeidet generelle retningslinjer om nasjonale forebyggende mekanismer og et analytisk egenvurderingsverktøy for nasjonale forebyggende mekanismer.

Artikkel 18

Ifølge *nr. 1* i denne artikkelen skal statspartene garantere funksjonsmessig uavhengighet for de nasjonale forebyggende mekanismene og uavhengighet for deres personell.

Videre skal statspartene i samsvar med *nr. 2* treffe nødvendige tiltak for å sikre at den nasjonale forebyggende mekanismens eksperter har nødvendig kompetanse og fagkunnskap, og bestrebe seg på å oppnå en balansert kjønnsrepresentasjon og en tilfredsstillende representasjon av landets etniske grupper og minoriteter.

Statspartene forplikter seg også seg til å stille de nødvendige ressurser til rådighet for at de nasjonale forebyggende mekanismene skal fungere etter sin hensikt (*nr. 3*).

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Når statspartene oppretter nasjonale forebyggende mekanismer, skal de ta behørig hensyn til de såkalte Paris-prinsippene om statusen til nasjonale institusjoner for fremme og beskyttelse av menneskerettighetene (*nr. 4*). I resolusjon 48/134 (1993), oppmuntret FNs generalforsamling statene til å etablere og styrke slike institusjoner, og i den forbindelse ta hensyn til Paris-prinsippene, som følger som vedlegg til resolusjonen. Prinsippene legger blant annet vekt på at nasjonale institusjoner for menneskerettigheter skal ha et bredt mandat som er klart fastsatt i grunnlov eller lov, være uavhengige i forhold til regjeringen og utvikle forholdet til relevante frivillige organisasjoner.

Artikkel 19

Artikkelen fastsetter hvilken myndighet de nasjonale forebyggende mekanismene skal ha som et minimum.

Ifølge *bokstav a*, skal de regelmessig kunne undersøke behandlingen av frihetsberøvede personer, med sikte på å gi dem bedre beskyttelse, om nødvendig, mot tortur mv.

Det fremgår av *bokstav b* at de nasjonale forebyggende mekanismene skal kunne fremsette anbefalinger overfor myndighetene med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for personer som er berøvet sin frihet og å forhindre tortur mv. De skal se hen til relevante FN-normer. Underkomiteen gir i retningslinjene uttrykk for at de nasjonale mekanismene også bør ta hensyn underkomiteens egne kommentarer og anbefalinger. For Norges del, vil det i tillegg være naturlig at den nasjonale forebyggende mekanismen ser hen til relevante normer vedtatt eller utviklet innenfor rammen av Europarådet, ikke minst den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3, supplert med Den europeiske menneskerettsdomstolens praksis og uttalelser fra den europeiske torturkomité.

Etter *bokstav c* skal de nasjonale forebyggende mekanismene også kunne fremlegge forslag og kommentarer til eksisterende lovgivning og lovforslag. Underkomiteen anser i den forbindelse at statene bør informere de nasjonale forebyggende mekanismene om lovendringer som vurderes og som er relevante i forhold til deres mandat.

Artikkel 20

Det følger av denne artikkelen at statspartene har plikt til å gi de nasjonale forebyggende mekanismene tilgang til samme type opplysninger som underkomiteen skal ha tilgang til, adgang til alle steder for frihetsberøvelse, samt mulighet til å

føre private samtaler med personer som er berøvet sin frihet og enhver annen som kan tilføre relevant informasjon. Det vises til omtalen av statspartenes plikter under artikkel 14 ovenfor, som i hovedsak gjelder tilsvarende. Statspartene kan imidlertid ikke fremsette innsigelser mot at nasjonale forebyggende mekanismer besøker et bestemt sted for frihetsberøvelse. De nasjonale mekanismene skal også ha rett til å kontakte underkomiteen, sende den opplysninger og ha møter med den.

Artikkel 21

Artikkelens *nr. 1* forbyr sanksjoner mot personer eller organisasjoner for å ha oversendt opplysninger, uriktige eller ikke, til den nasjonale forebyggende mekanismen, tilsvarende bestemmelsen i artikkel 15. Det fremgår av artikkelens *nr. 2* at fortrolige opplysninger innhentet av den nasjonale forebyggende mekanismen skal være undergitt taushetsplikt og at personopplysninger ikke kan offentliggjøres uten den berørte personens uttrykkelige samtykke.

Artikkel 22

Etter denne artikkelen skal de myndigheter som mottar anbefalinger fra den nasjonale forebyggende mekanismen gjennomgå disse og inngå i en dialog med mekanismen om mulige gjennomføringstiltak.

Artikkel 23

Statspartene forplikter seg til å offentliggjøre og spre de nasjonale forebyggende mekanismenes årlige rapporter. Underkomiteen anbefaler, i sine retningslinjer, at årsrapportene bør gis vid distribusjon og presenteres for nasjonalforsamlingen, og at de også bør sendes inn til underkomiteen for publisering på underkomiteens nettside.

Del V Erklæring

Artikkel 24

Artikkelen gir statene adgang til å utsette gjennomføringen av forpliktelsene etter protokollens del III om Underkomiteen for forebygging eller del IV om nasjonale forebyggende mekanismer gjennom å avgi en erklæring i forbindelse med ratifikasjon av protokollen. Utsettelsen kan gjelde for inntil tre år. Torturkomiteen kan innvilge utsettelse i ytterligere to år. Det anses ikke aktuelt for Norge å avgi en slik erklæring.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Del VI Finansielle bestemmelser

Artikkel 25

Artikkelen fastslår at utgiftene til Underkomiteen for forebygging skal dekkes av FN.

Artikkel 26

I samsvar med denne artikkelen er det opprettet et spesialfond i FN for å bidra til å finansiere gjennomføringen av anbefalinger fra underkomiteen etter besøk og gi opplæring til nasjonale forebyggende mekanismer. Spesialfondet kan finansieres gjennom frivillige bidrag.

Del VII Sluttbestemmelser

Artiklene 27 – 31

Disse artiklene inneholder vanlige sluttbestemmelser om undertegning, ratifikasjon, tiltredelse, ikrafttredelse mv. Blant annet fremgår det av *artikkel 28* at protokollen trer i kraft den trettiende dag etter deponering av ratifikasjonsdokumentet, for stater som ratifiserer etter at protokollen som sådan har trådt i kraft. I *artikkel 30* slås det fast at det ikke kan tas forbehold til protokollen. Det følger av *artikkel 31* at bestemmelsene i denne protokollen ikke berører statspartenes forpliktelser etter regionale konvensjoner som den europeiske torturkonvensjon, og at FNs underkomité for forebygging og tilsvarende regionale organer som den europeiske torturkomité oppfordres til å rådføre seg og samarbeide med hverandre for å unngå dobbeltarbeid og effektivt fremme protokollens målsettinger.

Artikkel 32

Det fremgår av denne artikkelen at bestemmelsene i den valgfrie protokollen ikke skal berøre forpliktelsene til parter i Genève-konvensjonene og tilleggsprotokollene til disse, eller statspartenes mulighet til å gi Den internasjonale Røde Kors-komité tillatelse til å besøke steder for fri-

hetsberøvelse i situasjoner som ikke omfattes av internasjonal humanitærrett. Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller utgjør hjørnesteinene i humanitærretten og kommer til anvendelse der det foreligger væpnet konflikt. Artikkel 32 innebærer at de forebyggende mekanismene som den foreliggende protokollen gir anvisning på, ikke skal ha noen innvirkning på statenes eksisterende forpliktelser under humanitærretten til å tillate besøk til steder for frihetsberøvelse. I tilfelle av væpnet konflikt, vil statene dermed kunne ha plikt til å tillate besøk på steder for frihetsberøvelse både etter humanitærretten og den valgfrie protokollen.

Artikkel 33-37

Ifølge *artikkel 33* kan enhver statspart når som helst si opp protokollen ved skriftlig underretning til FNs generalsekretær. *Artikkel 34* omhandler muligheten for statsparter til å foreslå endringer i protokollen, og behandling av slike forslag. I henhold til *artikkel 35* skal medlemmer av underkomiteen og de nasjonale forebyggende mekanismene gis de privilegier og den immunitet som er nødvendig for at de skal kunne utøve sine funksjoner på en uavhengig måte. Medlemmer av underkomiteen skal gis de privilegier og den immunitet som er angitt i del 22 i Overenskomst om FNs privilegier og immunitet av 13. februar 1946, med forbehold for bestemmelsene i del 23 i denne overenskomsten.

Artikkel 36 fastslår at medlemmer av underkomiteen har plikt til å overholde nasjonale lover og bestemmelser i forbindelse med besøk, og til å avstå fra enhver handling eller virksomhet som er uforenlig med deres plikters upartiske og internasjonale karakter.

Artikkel 37 fastsetter plikter FNs generalsekretær har som depositar for protokollen og at protokollteksten foreligger i seks språk som har samme gyldighet, herunder engelsk, fransk og spansk.

3 Frihetsberøvelse i Norge

3.1 Innledning

FNs underkomité for forebygging og den nasjonale forebyggende mekanismen skal kunne besøke ethvert sted for frihetsberøvelse under norsk jurisdiksjon og kontroll, både offentlige og private. Begrepene «frihetsberøvelse» og «steder for frihetsberøvelse» er definert i protokollens artikkel 4.

Det finnes en rekke ulike lovhjemler for frihetsberøvelse i norsk rett, og ulike steder for frihetsberøvelse. Fremstillingen nedenfor gir en oversikt over steder for frihetsberøvelse som disse mekanismene forutsettes å kunne besøke. Listen er ikke uttømmende.

3.2 Politiarrest

Politiarrest er steder hvor personer som innbringes av politiet oppholder seg frem til de løslates eller overføres til ordinært fengsel. Politiarresten forvaltes av det lokale politidistrikt.

En person som er mistenkt for en straffbar handling kan pågripes og bringes til politiarresten. Dersom han skal holdes mer enn to døgn, skal han overføres fra politiarrest til fengsel, jf. forskrift om bruk av politiarrest § 3-1. Hjemmel for innbringelse til politiarresten fremgår av politiloven §§ 8 og 9. Det finnes ingen offisiell statistikk over hvor mange som settes i politiarrest i Norge. Advokatforeningen har regnet ut at det samlede tallet for 2009 var 51 917.

Tabell 3.1 viser antall steder hvor det er operative politiarrester, det vil si steder hvor det er celler der personer kan innbringes og tilbringe natten. Venteceller, avhørsrom, venterom og lignende er ikke inkludert i tallene.

3.3 Fengsel

Som nevnt ovenfor skal personer som pågripes og fengsles overføres fra politiarrest til fengsel, dersom de skal holdes fengslet mer enn to døgn. Senest den tredje dagen etter pågripelsen skal vedkommende fremstilles for tingretten med

Tabell 3.1 Antall steder hvor det er operative politiarrester

Politidistrikt	Antall steder
Oslo	1
Østfold	4
Follo	1
Romerike	1
Hedmark	2
Gudbrandsdal	1
Vestoppland	1
Asker og Bærum	1
Søndre Buskerud	2
Nordre Buskerud	6
Vestfold	1
Telemark	1
Agder	2
Rogaland	1
Haugesund og Sunnhordland	1
Hordaland	2
Sogn og Fjordane	5
Sunnmøre	1
Nordmøre og Romsdal	2
Sør-Trøndelag	8
Nord-Trøndelag	9
Helgeland	4
Salten	1
Midtre Hålogaland	2
Troms	7
Vest-Finnmark	7
Øst-Finnmark	9
Til sammen	83

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

begjæring om videre fengsling (varetektsfengsling), jf. straffeprosessloven § 183.

Personer som er idømt ubetinget fengselsstraff soner tidsbegrenset straff i fengsel. I tilfeller der tidsbegrenset straff ikke anses tilstrekkelig for å verne samfunnet, kan forvaring i anstalt under kriminalomsorgen idømmes istedenfor fengselsstraff på nærmere bestemte vilkår, jf. straffeloven § 39 c. I løpet av 2010 iverksatte kriminalomsorgen 8 317 ubetingede fengsels- og forvaringsdommer (8 515 i 2009).

Det er to hovedgrupper av fengsler i Norge: fengsel med høyt sikkerhetsnivå og fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Forvaringsstraff gjennomføres i egne forvaringsavdelinger i fengsel. Det finnes også fengsler med lavere sikkerhetsnivå som kalles overgangsboliger. I januar 2012 var det 43 fengsler og fem overgangsboliger i Norge.

Kriminalomsorgen er inndelt i seks regioner: nord (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark), nordøst (Akershus, Hedmark og Oppland), sør (Buskerud, Vestfold og Telemark), sørvest (Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder), vest (Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal) og øst (Oslo og Østfold).

Tabell 3.2 viser fengsler og overgangsboliger for de ulike regionene. Fengsel angis med navn og overgangsbolig angis med navn og forkortelsen o. Antall soningsplasser angis i parentes. Når fengselet består av flere avdelinger angis tallet for de ulike avdelingene med addisjonstegn mellom.

3.4 Dom til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg

En lovbrøyer som er straffri på grunn av forhold som nevnt i straffeloven § 44 første ledd (psykotisk eller bevisstløs), kan dømmes til *tvungent psykisk helsevern*, jf. straffeloven § 39. Nærmere regler for dom på overføring til tvungent psykisk helsevern fremgår av lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (lov 2. juli 1999 nr. 62). I henhold til § 5-2 avgjør det regionale helseforetaket i domfeltes bostedsregion hvilken institusjon som skal ha behandlingsansvaret. De første tre ukene skal vedkommende ha døgnopphold på institusjon, jf. § 5-3. Ifølge tall fra Helse- og omsorgsdepartementet skjedde det elleve innleggelses til døgninstitusjon etter dom til psykisk helsevern

Tabell 3.2 Fengsler og overgangsboliger

Nord	Nordøst	Sør	Sørvest	Vest	Øst
Bodø (54+18)	Bruvoll (70)	Bastøy (115)	Arendal (32+13+28+20)	Bergen (258)	Arupsgt. o (20)
Bodø o (12)	Gjøvik (24)	Berg (48)	Auklend o (13)	Bjørgvin (90)	Bredtveit (64)
Mosjøen (15)	Hamar (56)	Drammen (54)	Haugesund (18)	Hustad (45)	Halden (248)
Tromsø (59)	Ila (124)	Drammen o (12)	Kr.sand (44)	Lyderhorn o (16)	Indre Østfold (107)
Trondheim (154+11+29)	Ilseng (86)	Hassel (26)	Sandeid (88)	Vik (39)	Oslo (392)
Vadsø (39)	Kongsv (117)	Hof (109)	Stavanger (68)	Ålesund (27)	Ravneberget (40)
Verdal (60)	Ullersmo (250)	Horten (16)	Åna (164)		Sandaker o (16)
	Valdres (25)	Kragerø (18)	Solholmen o (15)		Sarpsborg (25)
		Larvik (16)			
		Ringerike (160)			
		Sandefjord (13)			
		Sem (62)			
		Skien (82)			
Sum (451)	Sum (752)	Sum (731)	Sum (503)	Sum (475)	Sum (912)

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

i 2009. Fra 1. januar 2002 til og med desember 2011 har 114 personer blitt idømt særreaksjonen overføring til tvungent psykiske helsevern i Helse Sør-Øst. Av disse var 77 personer fortsatt under gjennomføring av særreaksjonen ved årsskiftet. Flere av disse har fått dom på opprettholdelse av særreaksjonen. 37 personer har av ulike årsaker fått opphør av særreaksjonen.

Nye bestemmelser i psykisk helsevernloven om nasjonal koordineringsenhet og nasjonal administrativ oversikt over tiltalte og domfelte til tvungent psykisk helsevern trådte i kraft 1. juli 2012, jf. §§ 5-2a og 5-2b. Etter disse bestemmelsene skal den nasjonale koordineringsenheten føre nasjonal oversikt over tiltalte og domfelte til tvungent psykisk helsevern. Enheten skal også legge til rette for nødvendig samhandling og oppfølging mellom helse- og omsorgstjenesten og justissektoren.

En lovbrøyer som er straffri på grunnlag av forhold som nevnt i straffeloven § 44 annet ledd (psykisk utviklingshemmet i høy grad) kan idømmes *tvungen omsorg*. Som hovedregel skal dette utholdes i en fagenhet innen spesialisthelsetjenesten som er innrettet for formålet, jf. straffeloven § 39 a.

Ansvar for drift av fagenhet for tvungen omsorg er lagt til Helse Midt-Norge. Ved gjennomføring av dom til tvungen omsorg gjelder psykisk helsevernloven kapittel 1, kapittel 4 med unntak, og kapittel 6 om kontroll og etterprøving så langt de passer når særreaksjonen gjennomføres i fagenheten. Det er anslått at kapasitetsbehovet totalt er 15 personer, basert på at en til to personer dømmes til tvungen omsorg pr. år. Fagenheten er organisatorisk knyttet til St. Olavs Hospital ved regional sikkerhetsavdeling. Fagenheten inngår avtaler med berørte bostedskommuner om at en del av særreaksjonen kan gjennomføres der, når hensynet til den domfelte tilsier det og sikkerhetshensyn ikke taler mot. Når særreaksjonen gjennomføres utenfor fagenheten, gjelder psykisk helsevernloven kapittel 1 og kapittel 6 så langt de passer.

Fra januar 2002 til mai 2012 er til sammen 20 personer dømt til tvungen omsorg. Pr. mai 2012 var én person innlagt i fagenheten, med gjennomføring av særreaksjonen tvungen omsorg etter straffeloven § 39 a. Gjennomsnittlig belegg har de siste årene vært to til tre personer. Ni personer befinner seg i kommunale tiltak under fagenhetens ansvar. For ti personer er dom til tvungen omsorg opphørt.

3.5 Frihetsberøvelse overfor mennesker med psykisk lidelse eller rusmiddelproblemer

Frihetsberøvelse for *mennesker med psykiske lidelser* reguleres av psykisk helsevernloven. Vilkårene for tvungen observasjon fremgår av lovens § 3-2 første ledd punkt 1-5. Vilkårene for tvungent helsevern fremgår av lovens § 3-3 første ledd punkt 1-5. Det følger av § 3-2 første ledd punkt 6 og § 3-3 første ledd punkt 6 at selv om lovens vilkår er oppfylt, kan henholdsvis tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern bare finne sted hvor dette etter en helhetsvurdering fremtrer som den klart beste løsningen for vedkommende, med mindre han eller hun utgjør en nærliggende og alvorlig fare for andres liv eller helse. Ved vurderingen skal det legges særlig vekt på hvor stor belastning det tvangsmessige inngrepet vil medføre for vedkommende. Det er faglig ansvarlig som har kompetanse til å treffe vedtak om tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern, på grunnlag av foreliggende opplysninger og egen personlig undersøkelse av pasienten.

Beregninger basert på pasientdata fra Norsk pasientregister viser at om lag 5 000 personer ble tvangsinnlagt (dvs. tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern med døgnopphold) til sammen 7 200 ganger i 2009. Dette innebærer at 20 prosent av de som mottok døgnbehandling i det psykiske helsevernet for voksne i 2009 var tvangsinnlagt, og 16 prosent av alle døgnopphold var basert på tvangsvedtak. Det må tas forbehold om tallenes gyldighet, da det hefter store mangler og ulikheter i helseforetakenes registrering og innrapportering av tvangsdata til helsemyndighetene. Antall tvangsinnleggelse er tilnærmet uendret fra 2008. Det er betydelige geografiske forskjeller i omfanget av tvangsinnleggelse mellom helseforetaksområdene. Tabell 3.3 viser antall institusjoner som er godkjent for tvungent psykisk helsevern, med og uten døgnopphold, i de ulike fylker.

Kapittel 10 i helse- og omsorgstjenesteloven regulerer tvangstiltak overfor *rusmiddelavhengige*. § 10-2 gjelder tilbakehold i institusjon uten eget samtykke, § 10-3 tilbakeholdelse av gravide rusmiddelmissbrukere og § 10-4 tilbakehold i institusjon på grunnlag av samtykke.

Tvang overfor rusmiddelavhengige har vært brukt i begrenset grad, men har likevel økt merkbart det siste tiåret. I 2001 var det 39 realitetsvedtak på landsbasis etter sosialtjenesteloven § 6-2

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Tabell 3.3 Antall institusjoner godkjent for tvungent psykisk helsevern

Fylke	Institusjoner med døgnopphold	Institusjoner uten døgnopphold
Østfold	3	3
Akershus	3	3
Oslo	20	9
Hedmark	2	1
Oppland	2	5
Buskerud	4	3
Vestfold	6	-
Telemark	4	1
Aust-Agder	2	1
Vest-Agder	4	2
Rogaland	9	-
Hordaland	8	6
Sogn og Fjordane	4	-
Møre og Romsdal	3	4
Sør-Trøndelag	9	-
Nord-Trøndelag	4	-
Nordland	7	5
Troms	5	-
Finnmark	-	3
Til sammen	99	46

(opphevet 1.1.2012), mens i 2009 hadde antall vedtak økt til 87. Tilsvarende har det skjedd en økning av tvangsbruk overfor gravide rusmiddel-misbrukere fra 12 realitetsvedtak i 2001 til 29 i 2009.

Steder hvor personer kan være frihetsberøvet i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2, 10-3 og 10-4 fremgår av oversikten nedenfor.

Helse Nord:

Universitetssykehuset Nord Norge HF, rus og spesialpsykiatrisk klinikk

Helse Midt-Norge:

Trondheimsklinikken, ungdomsavd. (§§ 10-2, 10-3)
Lade Behandlingssenter Blå Kors (§§ 10-2, 10-3, 10-4; driftsavtaleenhet)

Vestmo Behandlingssenter (§§ 10-2, 10-3, 10-4)

Helse Vest:

Helse Bergen HF, Forsterket enhet (Dr. Martens; alle paragrafer)

Stiftelsen Bergensklinikkene (§§ 10-3 og 10-4)

Helse Stavanger HF, Forsterket enhet (Ryfylke DPS, Strand; alle paragrafer)

Rogaland A-senter (§§ 10-3 og 10-4)

Helse Sør-Øst:

Det vises til oversikt i tabell 3.4. I tillegg til det som fremgår av tabellen, er Borgestadklinikken og Sykehuset Innlandet HF, Hov i Land godkjent for behandling av gravide rusmiddelavhengige.

3.6 Tilbakeholdelse av personer uten samtykkekompetanse i helseinstitusjon

Bestemmelser om helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4 A trådte i kraft i 2009. Reglene gir adgang til å yte nødvendig helsehjelp overfor pasienter som mangler samtykkekompetanse og som motsetter seg helsehjelp. Bestemmelsene gjelder somatisk helsehjelp til personer med demens, utviklingshemning og fysiske og psykiske forstyrrelser. Bestemmelsene gjelder i utgangspunktet all helsehjelp, også pleie og omsorg. De gjelder i og utenfor institusjon, i spesialhelsetjenesten, kommunehelsetjenesten og tannhelsetjenesten. Reglene åpner for bruk av tvang og tilbakeholdelse i helseinstitusjon dersom det er nødvendig. Ved bruk av tvang skal det fattes vedtak, og pasienten og pasientens nærmeste pårørende skal underrettes.

Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-6 skal kopi av vedtak sendes fylkesmannen. Tabell 3.5 viser omfanget av tvang basert på antall vedtak mottatt av fylkesmannen. Det må tas høyde for at det kan være fattet flere vedtak enn det som fremkommer av tabellen.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Tabell 3.4 Helse Sør-Øst: Steder hvor rusmiddelavhengige kan være frihetsberøvet iht. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2, 10-3 og 10-4

Helseforetak	Hvilke institusjoner tar imot pas. etter § 10-2	Hvordan avrusning ivaretas	Antall døgnplasser
Akershus universitetssykehus HF	Behandlingsenheten for avrusning av pasienter avhengig av illegale rusmidler	Avdeling for illegale rusmidler, Nordbyhagen	2 (inkl. § 10-2 og avrusning etter § 10-3)
Vestre Viken HF	Avdeling for rus og avhengighet	Drammen sykehus, vil dele av en stue /område på avrusningsseksjonen	2 på avrusning, og 1 på videre behandling på Frognerlia
Oslo universitetssykehus HF	Senter for rus- og avhengighetsbehandling	To senger ved avgiftningsenhet	Ikke besvart
Sykehuset Østfold HF	Seksjon for langtidsbehandling – rus og psykisk helse (SL-ROP)	Nytt tilbud fra 1.1.2013. Frem til det ivaretas av SL-ROP.	Ikke besvart. Men sier hvor mange saker det i snitt er i året: 10.
Sykehuset Innlandet HF	Avdeling for rusrelatert psykiatri og avhengighet	Avrusning foretas på Sanderud. Tvangsinnleggelse § 10-2 er på samme enhet og i samme bygning på Sanderud som avgiftningsenheten.	2 på Sanderud + 2 (etter avgiftning) på Sørlihaugen
Sykehuset i Vestfold HF	Behandlingsenheten Vivestad og Enhet for stoffavhengige	Avdeling for avrusning på Vestfoldklinikken	2+2
Sørlandet sykehus HF	Avdeling for rus og avhengighetsbehandling	Ivaretas på den utpekte enheten, ev. med bistand fra avrusningsenheten i samme bygning	4 plasser utredningsenhet
Sykehuset Telemark HF	Ikke utpekt, har til nå vært ivaretatt av Sykehuset Vestfold HF og Sørlandet Sykehus HF		

Tabell 3.5 Tilbakeholdelse av personer uten samtykkekompetanse i helseinstitusjon

År	Antall vedtak	Antall vedtak opphevet	Antall vedtak endret	Antall vedtak som varer mer enn 3 måneder
2009	1 687	125	2	1 050
2010	2 075	157	27	1 254

3.7 Barneverninstitusjoner

Lov om barneverntjenester § 4-24 gir hjemmel for plassering og tilbakehold av barn i institusjon uten

eget samtykke. Et barn som har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte kan uten samtykke fra den som har

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

foreldreansvaret for barnet, plasseres i en institusjon for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i opptil fire uker, eller i kortere tid som er fastsatt i vedtaket.

Lovens § 4-25 bestemmer at barneverntjenesten skal vurdere om det istedenfor vedtak etter § 4-24 skal settes i verk hjelpetiltak etter lovens § 4-4. Slike hjelpetiltak kan ifølge § 4-4 siste ledd være formidling av plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige.

Lovens § 4-26 gir regler for tilbakehold i institusjon på grunnlag av samtykke.

Tabellen nedenfor synliggjør omfanget av *atferdsplasseringer i institusjon* på en angitt dag i tre forskjellige år:

	31.10.1009	31.10.2010	31.10.2011
§ 4-24	143	142	148
§ 4-25	57	73	54
§ 4-26	147	110	97

Antall barn med atferdstiltak og totalt antall tiltak (noen barn har flere tiltak) i 2010 kan leses av tabellen nedenfor:

	Antall barn/ totalt antall tiltak 2010
§ 4-24	311/348
§ 4-25	337/439
§ 4-26	290/335

Det er få barn som har *atferdsplassering i fosterhjem* med særlige forutsetninger (§ 4-27). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ikke opplysninger om antall, utover at omfanget er lavt.

Tabellene nedenfor viser antall institusjoner som er kvalitetssikret eller godkjent for plasseringer etter hjemler:

Statlige

	§ 4-24	§ 4-25	§ 4-26
sør	12	4	11
vest	4	2	5
midt	3	4	4
nord	10	8	10
sum	29	18	30

Private og kommunale

	§ 4-24	§ 4-25	§ 4-26
øst	19	15	19
sør	9	6	8
vest	14	1	15
midt	7	6	7
nord	3	3	3
sum	52	31	52

3.8 Forvaring av utlendinger

Utlendingsloven § 106 første led gir hjemmel for å pågripe og fengsle en utlending dersom han nekter å oppgi sin identitet eller det er skjellig grunn til mistanke om at han oppgir falsk identitet, eller fordi det er mest sannsynlig at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak som innebærer at han plikter å forlate riket. Bestemmelsen gir videre hjemmel for å pågripe og fengsle en utlending hvis han ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten til å skaffe seg gyldig reisedokument, og formålet er å fremstille utlendingen for det aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt reisedokument. En utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat. Utlendingsinternatet administreres av politiet.

Norge har ett utlendingsinternat, Politiets utlendingsinternat Trandum. Det ble tatt i bruk i sin nåværende form 1. juli 2004. I 2010 var det i alt 2 123 innsatte med 7 431 overnattinger. Gjennomsnittlig opphold på internatet varierte fra 2,3 døgn i mars 2010 til 5,2 døgn i desember 2010. Lengste opphold var 18 måneder.

3.9 Frihetsberøvelse innen Forsvaret

Etter lov om militær disiplinærmyndighet (militær disiplinærlov) § 1 kan den som overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, refsers disiplinært. Som refselsesmiddel kan blant annet brukes arrest inntil 20 dager, jf. lovens § 5 nr. 1. Arrest utholdes i militært arrestlokale, jf. lovens § 39.

Totalt antall refselsregister hos Generaladvokaten for 2011 er 537. Bruken av refselsesmiddelet arrest har vært nedadgående og ble

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

i 2010 benyttet i ca. 2,5 % av sakene mot 3,3 % området 1–2 %. I 1999 og tidligere år ble arrest i 2009, 5 % i 2008 og ca. 8 % i 2007. Dette er likevel brukt i omtrent 7 % av refselsene. noe mer enn i perioden 2004-2006 da andelen lå i

Tabell 3.6 Oversikt over antall celler for avsoning av vaktarrest og innbringning/foreløpig arrest

Område	Sted	Vaktarrest	Glattcelle
Finnmark	Garnisonen i Sør Varanger	1	0
Troms	Skjold	2	2
	Rusta leir, Heggelia	0	2
Nordland	Bodø hovedflystasjon	2	1
Nord Trøndelag		0	0
Sør Trøndelag	Ørlandet flystasjon	0	1
Møre og Romsdal		0	0
Sogn og Fjordane		0	0
Hordaland	Haakonsvern orlogsstasjon	3	1
Rogaland	Kongelige Norske Marine Harald Hårfagre	0	4
Vest Agder		0	0
Aust Agder		0	0
Telemark		0	0
Buskerud		0	0
Vestfold		0	0
Østfold		0	0
Oslo	Hans Majestets Kongens Garde	3	1
	Militærpolitistasjon Oslo	0	2
Akershus		0	0
Hedmark	Rena Leir	0	2
Oppland		0	0

4 Den interdepartementale arbeidsgruppen

I juni 2011 opprettet Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (tidligere Justis- og politidepartementet) en interdepartemental arbeidsgruppe, som fikk i oppdrag å foreslå hvilket eller hvilke organer som bør utpekes eller opprettes som nasjonal forebyggende mekanisme(r) i henhold til protokollen og foreta en samlet utredning av konsekvenser ved eventuell norsk ratifikasjon.

Arbeidsgruppen ble ledet av Justis- og beredskapsdepartementet og besto forøvrig av repre-

sentanter for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet. Representanter for Sivilombudsmannen deltok i relevante deler av arbeidsgruppens drøftelser. Sivilombudsmannen ga også skriftlige innspill til arbeidsgruppen.

I samsvar med mandatet, innhentet arbeidsgruppen også synspunkter fra Norsk senter for menneskerettigheter og medlemmer av NGO-forum for menneskerettigheter.

5 Høringen

Rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen ble sendt på alminnelig høring 20. juni 2012 med frist 20. september 2012. Det ble særlig bedt om høringsinstansenes syn på om Norge bør ratifisere den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon og om Sivilombudsmannen i tilfelle bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Høringsinstansene ble også invitert til å inngi kommentarer til arbeidsgruppens forslag til endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

ACTIS

A-LARM – Bruker- og pårørendeorganisasjon for åpenhet om rus og behandling

Aleris Ungplan & BOI AS

Amnesty International Norge

AURORA – Støtteforening for mennesker med psykiske helseproblemer

Bakkan bokollektiv AS

Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barneombudet

Barnesakkyndig kommisjon

Behandlingssenteret Små Enheter AS

Birkelund Barnevernsenter AS

Boenheten

Borg Barnevern AS

Cocoon ressurscenter for barnevern og etnisitet

Datatilsynet

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling

Den Norske Advokatforening

Den norske Helsingforskomité

Den norske legeförening

Det Mosaiske Trossamfunn i Oslo

Det Mosaiske Trossamfunn i Trondheim

Diamanten Barnevern AS

Domstoladministrasjonen

Fafo

Finansdepartementet

Flyktninghjelpen

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Forsvaret

Forsvarsdepartementet

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker v/sentralenheten

Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter

Garnes Ungdomssenter

Hardanger Fartøyvernssenter

Helse – og omsorgsdepartementet

Helsedirektoratet

Hiismoenkollektivet

Hugin Barnevernstiltak AS

Human Rights House Foundation

Hvite Ørn – Interesse- og brukerorganisasjon innen psykisk helse

IKS – Interessegruppa for Kvinner med Spiseforstyrrelser

Institutt for samfunnsforskning

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

Interaktiv Barnevern AS

Jentespranget AS

Joli Ungdomshjem AS

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Jushjelpe i Midt-Norge

Juss-Buss

Jussformidlingen

Jushjelpe i Nord-Norge

Justis- og beredskapsdepartementet

KIM – Kontaktutvalget mellom innvandrerebefolkningen og myndighetene

Kletten Fjellgård

Kommunal- og regionaldepartementet

KS – Kommunesektorens organisasjon

Kvenlandsforbundet

Landets fylkesmenn/Sysselmannen på Svalbard

Landets regionale helseforetak

Landets regionale kompetansesentre for rusmiddelspørsmål

Landets regionale kompetansesentre for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri

Landsforbundet Mot Stoffmisbruk (LMS)

Landsforeningen for etterlatte ved selvmord

Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse (LPP)

Landsforeningen for Voldsofre

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Landsforeningen – We Shall Overcome (WSO)	Røde Kors
Landsorganisasjonen for Romanifolket (LOR)	Rådet for psykisk helse
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Lyderhorn Barnevern AS	Såmediggi/Sametinget
Løft AS	Samenes Folkeforbund
Mental Helse	Samisk høgskole
MiRA-Senteret	Senter for rus- og avhengighetsforskning
Nasjonalforeningen for folkehelsen	SINTEF Helse
Nasjonalt kompetanseenheter for minoritetshelse	Sivilombudsmannen
Nasjonalt folkehelseinstitutt	Skjærgårdskollektivet AS
Nasjonalt kompetansesenter for prehospital akuttmedisin (NAKOS)	Skogfinske Interesser i Norge
Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid (NAPHA)	Sofus Barnevern A/S
Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten	Solhaugen Miljøhjem
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling om bruk av tvang i det psykiske helsevernet	Stiftelsen Fossumkollektivet
Nordre Kråkerud Gård Kysthuset	Stiftelsen Klokkergården
Norges Handikapforbund	Stiftelsen Milepælen Ungdomshjem
Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring	Stiftelsen Motivasjonskollektivet
Norske Kveners Forbund/Ruijan Kveeniliitto	Stiftelsen Psykiatrisk Opplysning
Norske Kvinners Sanitetsforening	Stiftelsen Rettferd for taperte
Norske Samers Riksforbund	Stiftelsen SEPREP – Senter for psykoterapi og psykososial rehabilitering av psykoser
Norsk-Finsk Forbund	Stormyra Ritell DA
Norsk Folkehjelp	Styve Gard
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)	Taternes Landsforening
Norsk Forbund for Psykoterapi	Tiltak for Ungdom – Agder
Norsk Forening for Psykisk Helsearbeid	Tiltaksgruppen AS
Norsk innvandrersforum	Toten barnevern- og kompetansesenter
Norsk OCD forening, ANANKE	Tyrilistiftelsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)	Universitetet i Bergen
Norsk Pasientforening	Universitetet i Oslo
Norsk Psykologforening	Universitetet i Tromsø
Norsk senter for barneforskning	Utlendingsdirektoratet
Norsk senter for menneskerettigheter	Utlendingsnemnda
Norsk sykehus- og helsetjenesteforening (NSH)	Varphaugen Ungdomshjem a/s
Norsk Sykepleierforbund	Voksne for barn
NTNU – Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Våre Hjem
Nymogården	
Næringslivets Hovedorganisasjon	Følgende instanser hadde ingen merknader:
Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Pasientskadenemnda	Forsvaret
Politidirektoratet	Utlendingsnemnda
Redd Barna	
Regionskontorene innen kriminalomsorgen	Følgende instanser hadde merknader:
Regionsentre for barn og unges psykiske helse	Amnesty International Norge og Den norske Helsingforskomité (felles høringsuttalelse)
Regjeringsadvokaten	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
Rettspolitisk forening	Barneombudet
Riksadvokaten	Den Norske Advokatforening
Romanifolkets riksforbund	Folkehelseinstituttet
Rostad Ungdomshjem	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
	Juss-Buss

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Kriminalomsorgen region nord, nordøst, sør,
sørvest og øst
Landsforeningen – We Shall Overcome (WSO)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling
om bruk av tvang i det psykiske helsevernet
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Forening for Psykisk Helsearbeid
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk psykologforening (Psykologforeningen)
Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved
Norsk senter for menneskerettigheter (NI)
Politidirektoratet
Røde Kors
Sametinget
Sivilombudsmannen
Utlendingsdirektoratet

*Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Same-
tinget, Likestillings- og diskrimineringsombudet* og
alle de frivillige organisasjonene som har avgitt
høringsuttalelse anbefaler at Norge ratifiserer
protokollen. Mange av disse gir uttrykk for at
dette bør skje snarest. Ingen høringsinstanser
motsetter seg at Norge ratifiserer protokollen.

Flere høringsinstanser anser at protokollen er
et viktig virkemiddel for å styrke arbeidet mot tor-
tur, og at det kan være vanskelig for Norge å
inneha en pådriverrolle i denne sammenheng der-
som protokollen ikke ratifiseres. *Amnesty Interna-
tional Norge* og *Den norske Helsingforskomité* har,
sammen med en rekke andre organisasjoner, gitt
uttrykk for at det blir lagt merke til at Norge hittil
har valgt å stå utenfor protokollen, og at dette sen-
der feil signal på et tidspunkt da forsvar mot tortur
er meget påkrevet. *Amnesty* og *Helsingforskomiteen*
mener at protokollen er i samsvar med en
positiv utvikling i det internasjonale vernet av

menneskerettighetene, nemlig at det fokuseres
mer på statenes ansvar for å etablere effektive
nasjonale mekanismer for å forebygge brudd på
menneskerettighetene og sikre full respekt for
dem. *Røde Kors* viser til at Den Internasjonale
Røde Kors-komité har omfattende erfaring med å
gjennomføre fengselsbesøk til personer som er
frihetsberøvet i situasjoner med væpnet konflikt,
og at erfaringene fra disse besøkene er at de har
en positiv effekt for fangene og at de er med på å
forebygge tortur og annen umenneskelig behand-
ling. På dette grunnlag er organisasjonens oppfat-
ning at slike besøk og rapportering om funnene til
myndighetene både er egnet til å avdekke kritikk-
verdige forhold og antas å ha god preventiv effekt
for frihetsberøvede personer også i fredstid. *Norsk
Forening for Psykisk Helsearbeid* anser at oppret-
ting av en nasjonal forebyggende mekanisme i seg
selv vil kunne bidra til et større fokus på at tortur
og andre integritetskrenkninger kan finne sted
også i det norske samfunnet, og på viktigheten av
å arbeide for å forhindre dette. *Juridisk rådgivning
for kvinner (JURK)* mener at Norge kan få god
drahjelp av protokollen og de forebyggende meka-
nismene til å sikre noen av de mest utsatte grup-
pene.

Høringsinstansenes syn har ellers særlig vært
knyttet til forslaget om at Sivilombudsmannen
utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.
Merknader som gjelder valg av nasjonal forebyg-
gende mekanisme, vil bli gjennomgått under
punkt 6.4.4 nedenfor. Andre merknader vil bli
omtalt og vurdert i lovproposisjonen som frem-
mes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Sivilombudsmannen har fått anledning til å
kommentere innkomne merknader som er rele-
vante i forhold til ombudsmannens fremtidige
rolle som nasjonal forebyggende mekanisme.

6 Nasjonal forebyggende mekanisme

6.1 Innledning

Det fremgår av protokollens artikkel 17 at hver av partene skal opprettholde, utpeke eller opprette én eller flere uavhengige nasjonale forebyggende mekanismer for å forebygge tortur på nasjonalt plan. Dette skal skje senest ett år etter at protokollen er ratifisert. Protokollen oppstiller en lang rekke spesifikke krav knyttet til nasjonale forebyggende mekanismer, særlig i del IV. FNs underkomité for forebygging har utarbeidet retningslinjer som utfyller og presiserer protokollens krav. Retningslinjene kan ha betydning som rettskilde ved tolkning av protokollens bestemmelser og legges til grunn av underkomiteen i dialog med statspartene og nasjonale forebyggende mekanismer.

Det er redegjort nærmere for protokollens krav knyttet til nasjonale forebyggende mekanismer under gjennomgangen av de enkelte bestemmelsene i protokollen under punkt 2.2 ovenfor.

Nasjonale forebyggende mekanismer skal:

- foreta regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (artiklene 1, 3, 17 og 19).

Statspartene skal:

- garantere funksjonsmessig uavhengighet (artikkel 18 nr. 1)
- sikre nødvendig fagkunnskap, representasjon og ressurser (artikkel 18 nr. 2 og 3)
- ta behørig hensyn til Paris-prinsippene om nasjonale institusjoner for menneskerettigheter (artikkel 18 nr. 4)
- som et minimum gi de nasjonale forebyggende mekanismene myndighet til regelmessig å undersøke behandlingen av frihetsberøvede personer på steder for frihetsberøvelse og gi anbefalinger til myndighetene (artikkel 19)
- gi tilgang til opplysninger som er nødvendige for at de nasjonale forebyggende mekanis-

mer skal kunne oppfylle sitt mandat (artikkel 20 bokstav a og b)

- gi adgang til steder for frihetsberøvelse og mulighet til å føre private samtaler med frihetsberøvede personer og andre som kan tilføre relevant informasjon (artikkel 20 bokstav c, d og e)
- tillate at de nasjonale forebyggende mekanismene kontakter, sender opplysninger til og har møter med Underkomiteen for forebygging (artikkel 20 bokstav f)
- gjennomgå de nasjonale forebyggende mekanismenes anbefalinger og innlede en dialog med dem om mulige gjennomføringstiltak (artikkel 22)
- offentliggjøre og spre de nasjonale forebyggende mekanismenes årsrapporter (artikkel 23).

I sine retningslinjer, anbefaler underkomiteen at nasjonale forebyggende mekanismer etablerer kontakt med hverandre for å utveksle erfaringer og styrke sin effektivitet. Det er etablert et europeisk nettverk av nasjonale forebyggende mekanismer innenfor rammen av Europarådet og EU.

Statspartene er gitt et skjønnsmessig spillerom når det gjelder valg av nasjonal forebyggende mekanisme eller mekanismer. De aller fleste statsparter som har underrettet underkomiteen om sin(e) nasjonale forebyggende mekanisme(r), har utpekt ett organ som nasjonal forebyggende mekanisme. Noen har utpekt to eller flere organer som én nasjonal forebyggende mekanisme, og andre har utpekt flere organer som separate nasjonale forebyggende mekanismer, eventuelt med én av disse som koordinerende instans.

Ved valg av nasjonal forebyggende mekanisme i Norge har det vært det naturlig å ta utgangspunkt i organer som allerede fører tilsyn med steder for frihetsberøvelse.

6.2 Eksisterende tilsynsorganer i Norge

6.2.1 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

I henhold til Grunnloven § 75 bokstav l skal Stortinget utnevne en person, som ikke er medlem av Stortinget, til å kontrollere den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å sikre at det ikke utøves urett mot den enkelte borger.

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) gir nærmere regler, blant annet om valg av ombudsmann, formål med virksomheten og arbeidsområde. I henhold til sivilombudsmannsloven § 2, fastsetter Stortinget alminnelig instruks for ombudsmannens virksomhet. Gjeldende instruks ble fastsatt av Stortinget 9. februar 1980. For øvrig utfører ombudsmannen sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Ombudsmannens kontor hadde i 2011 46 årsverk, hvorav 34 jurister og 12 administrativt ansatte.

Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, jf. sivilombudsmannsloven § 3. Det er ikke bare avgjørelser i forvaltningen som kan undersøkes og overprøves, men også myndighetenes handlemåte, unnlater de har gjort seg skyldige i, og andre forhold knyttet til forvaltningens virksomhet. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter hele den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, jf. § 4, med unntak blant annet for avgjørelser truffet i statsråd, domstolenes virksomhet og Riksrevisjonens virksomhet.

Ombudsmannen kan ifølge § 5 ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak. Sivilombudsmannens hovedoppgave er å behandle klager fra borgerne og drive etterfølgende rettslig kontroll med forvaltningen. I tillegg kan ombudsmannen ta opp saker av eget tiltak og foreta besøk hos ulike forvaltningsorganer. Bakgrunnen for at saker tas opp av eget tiltak er vanligvis at ombudsmannen i forbindelse med behandlingen av en klagesak har fått kjennskap til forhold i forvaltningen som det kan være grunn til å ta opp særskilt. Medieoppslag eller henvendelser fra privatpersoner og organisasjoner kan også gi grunnlag for at ombudsmannen tar egne initiativ overfor forvaltningen. Det er ingen begrensninger i ombudsmannens adgang til å ta opp saker av eget tiltak så lenge det aktuelle saksforholdet

faller inn under hans arbeidsområde. Hovedformålet med slike initiativ er både å sikre at urett ikke blir begått mot den enkelte og bidra til en generell forbedring av forvaltningen. Etter instruks § 1 skal ombudsmannen også arbeide for at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

Ombudsmannen foretar i dag mellom fire og seks besøk i året til steder for frihetsberøvelse – i første rekke fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og internat for utlendinger fengslet i medhold av utlendingsloven. Forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff har ikke vært hovedsiktemålet med disse besøkene, men ombudsmannen har et generelt fokus på oppfølging av Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser under besøkene.

Ombudsmannen kan hos forvaltningen kreve de opplysninger og dokumentene han trenger for å kunne utføre sitt verv (sivilombudsmannsloven § 7). Stortinget har forutsatt at ombudsmannens henvendelser skal gis prioritet i forvaltningen. Det fremgår av instruks § 1 at ombudsmannen kan innhente uttalelse fra sakkyndige når han av særlige grunner finner det nødvendig. Sivilombudsmannsloven § 8 fastslår at ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans virkeområde. I henhold til § 9 annet ledd i loven har ombudsmannen taushetsplikt med hensyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter.

Sivilombudsmannsloven § 10 omhandler avslutningen av ombudsmannens saksbehandling. Ombudsmannen kan bl.a. påpeke at det er gjort feil i rettsanvendelsen eller saksbehandlingen, og gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig, klart urimelig eller i strid med god forvaltningspraksis. Dessuten kan ombudsmannen gi uttrykk for at forvaltningen bør yte erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det.

Hvis ombudsmannen blir oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det, jf. sivilombudsmannsloven § 11. Ombudsmannen har også adgang til å avgi høringsuttalelser i alle offentlige høringer om lov- eller forskriftsendringer mv.

Sivilombudsmannens uttalelser er ikke bindende for forvaltningen. Stortinget har imidlertid forutsatt at forvaltningen retter seg lojalt etter ombudsmannens syn, herunder de anbefalinger

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

han måtte gi. I praksis følger forvaltningen normalt opp ombudsmannens uttalelser.

Ombudsmannen rapporterer årlig om sin virksomhet til Stortinget i form av en melding. Han kan også ellers avgi særskilte meldinger til Stortinget om forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde (sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd).

Ombudsmannens arbeid med menneskerettigheter og internasjonale spørsmål er i den senere tid blitt styrket. Det er i dag jevnlig, uformelle kontaktmøter med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Ombudsmannen har levert skriftlige innspill og hatt møter med representanter for den europeiske torturkomité i forbindelse med komiteens besøk til Norge. Ombudsmannen har også hatt møter med FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelse og levert innspill til Nasjonal institusjon for menneskerettigheters alternative rapporter til FNs torturkomité og FNs menneskerettighetskomité i forbindelse med komiteens periodiske eksaminasjoner av Norge. Videre er ombudsmannen representert i flere internasjonale nettverk, bl.a. Europarådets nettverk av nasjonale menneskerettighetsstrukturer, EU-ombudsmannsnettverket og den internasjonale ombudsmannsorganisasjonen (IOI).

6.2.2 Kontroll- og tilsynsorganer for politiarrestene

I 2006 ble det utarbeidet en forskrift om bruk av politiarrest (Forskrift om bruk av politiarrest 30. juni 2006, nr. 749). Bakgrunnen var uttalelser fra Sivilombudsmannen og den europeiske torturkomité, etterforskning av dødsfall i arrest, og et politiarrestprosjekt i regi av Politidirektoratet som undersøkte dødsfall og helserisiko i arrest, med sikte på å avdekke årsaker og finne hensiktsmessige forebyggende tiltak. I forskriften fremgår det at det skal etableres tilsynsordninger både på sentralt og lokalt nivå.

Det sentrale tilsynet utføres av et tilsynsutvalg som har som sin viktigste oppgave å etterse at politiarrestene innrettes og driftes i tråd med gjeldende regelverk, og bidra til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av arrestfunksjonen i politiet. Tilsynet er ett av flere virkemidler som har som formål å forhindre at personer som er i politiets varetekt kommer i livstruende situasjoner, blir påført skade, fratras muligheten for nødvendig helsehjelp, utsettes for rettighetskrenkninger eller på annen måte lider unødige overlast. Tilsynsutval-

get skal løse sine oppgaver både gjennom kontroll og ved å gi informasjon og veiledning og bidra til gode holdninger hos arrestforvarere og politifolk.

Det sentrale tilsynsutvalget består av representanter for Politidirektoratet og den lokale statsadvokat, som etter det tosporede systemet i utgangspunktet har ansvar for ulike deler av politiets virksomhet. Drift og kontroll av politiarrestene faller i det vesentlige utenfor påtalemyndighetenes ansvarsområde. Tilsynsutvalget må likevel etablere seg som en enhet hvor samtlige medlemmer har ansvar for hele kontrollvirksomheten, men kan fordele oppgaver mellom seg. Utvalget har en fast leder fra Politidirektoratet, siden størstedelen av tilsynet gjelder forhold under direktoratets ansvarsområde og fordi direktoratets representanter utgjør det faste element i utvalget. Det er lederen som skal legge opp en plan for tilsynet. Forskriften angir at statsadvokatene bør ha oppmerksomhet mot forhold som gjør det særlig aktuelt med tilsyn og melde fra om dette til direktoratet, med gjenpart til riksadvokaten.

Sentralt arresttilsyn skal altså etterse at politiarresten innrettes og driftes i tråd med gjeldende regelverk, samt bidra til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av politidistriktenes arrestfunksjon. Tilsynet skal påse at politiarrestene er i samsvar med gjeldende lover, forskrifter, retningslinjer og lokale instruksjoner, at overføring fra politiarrest til fengsel skjer i samsvar med nærmere angitte bestemmelser i forskriften, at politiarrestenes lokaler, utstyr mv. er i samsvar med gjeldende krav, at det utføres inspeksjoner av arrestene i henhold til gjeldende regelverk og instruksjoner, herunder journalføring, rapportering mv., at eventuell bruk av tvangsmidler skjer i henhold til regelverket og at politiarrestene har en tilfredsstillende ordning for helsetjeneste i arrestene, herunder omfang, metode, journalføring mv.

Etter at tilsyn er gjennomført, skrives en rapport som er offentlig. Tilsynet kom i gang fra 2007 og skal gjentas annet hvert år. Det sentrale tilsynet er nå i sin første runde av gjennomføring av arresttilsyn. Tilsynsrapportene skal brukes i drøftingsmøter i forbindelse med Politidirektoratets etatsledelse.

Alle politidistrikter skal ha et lokalt arresttilsyn. Det lokale tilsynet hører under politimesteren som skal sørge for at det foretas tilsyn og inspeksjoner av politiarrestene under hans/hennes ansvarsområde, samt bruken av disse. Videre skal det føres tilsyn med at innsatte orienteres om sine rettigheter som er gitt i arrestforskriften, jf. forskriften § 4-1. Politimesteren skal rapportere til det sentrale tilsynsutvalget en gang i året om bru-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

ken av politiarrest, jf. arrestforskriften § 4-3 første ledd.

6.2.3 Tilsyn med kriminalomsorgen

I henhold til straffegjennomføringsloven § 9, skal det i tilknytning til hver region være et tilsynsråd som etter nærmere regler skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontorer og med behandling av de domfelte og innsatte. Etter forespørsel fra Justis- og beredskapsdepartementet, foreslår fylkesmennene medlemmer og varamedlemmer fra de respektive fylker. Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådene. Rådenes funksjonstid er to år.

Tilsynsrådene kan ta opp saker etter henvisning fra de domfelte eller innsatte eller på eget initiativ. Sakene søkes løst på lokalt nivå. Dersom dette ikke fører frem eller rådet finner grunn til å ta saken opp med overordnet myndighet, sendes saken til regionalt nivå.

Tilsynsrådenes medlemmer har rett til å snakke med domfelte og innsatte dersom de domfelte eller innsatte selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. Tilsynsrådenes medlemmer har rett til å delta på møter om domfelte og innsatte og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende domfelt eller innsatt samtykker. Rapport fra tilsynsrådene avgis årlig til Justis- og beredskapsdepartementet.

6.2.4 Tilsyn med helseinstitusjoner

Kontrollkommisjonens hovedoppgave er å sikre den enkelte pasients rettssikkerhet i møtet med *det psykiske helsevernet*. Kommisjonene skal føre kontroll med alle tvangsvedtak som treffes. Kontrollkommisjonen er også tillagt et ansvar for å sikre pasientenes velferd på et mer generelt grunnlag, jf. psykisk helsevernloven § 6-1 annet ledd. Kommisjonen kan ta opp saker etter henvisning fra pårørende eller personale.

Det følger av psykisk helsevernloven § 3-8 at når noen blir undergitt tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern, skal underretning sendes kontrollkommisjonen sammen med kopi av underlagsdokumentene. Kontrollkommisjonen skal så snart som mulig forvise seg om at riktig fremgangsmåte er fulgt og at vedtaket bygger på en vurdering av vilkårene loven stiller opp for å kunne vedta tvang. Dersom det ikke klages over etablering av tvungent psykisk helsevern, skal likevel kontrollkommisjonen, når det har gått tre måneder etter vedtaket, av eget tiltak vurdere om

det er behov for tvungent vern. Kontrollkommisjonens vedtak vedrørende tvungen observasjon, etablering eller opprettholdelse, samt overføring, kan prøves for retten etter særlige regler i tvisteloven.

Når det gjelder vedtak om behandling uten pasientens samtykke, jf. psykisk helsevernloven § 4-4, som regel tvangsmedisinering eller tvungen ernæring, er fylkesmannen klageinstans. Fylkesmannen skal vurdere om den behandling som gis er faglig forsvarlig, både på individ- og systemnivå, og behandler klager etter pasient- og brukerrettighetsloven, for eksempel klage på rett til nødvendig helsehjelp og fritt sykehusvalg. Kontrollkommisjonen skal varsle fylkesmannen i tilfeller der den finner at en avgjørelse eller et forhold er kritikkverdig. Forholdet kan også tas opp med ansvarlig lege eller med institusjonens ledelse. Det samme gjelder i saker som gjelder kvaliteten på den tjenesten som ytes.

Kontrollkommisjonen skal ledes av en jurist som er kvalifisert til å gjøre tjeneste som dommer, og ellers bestå av en lege og to andre medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Av de to sistnevnte faste medlemmer skal det oppnevnes en person som selv har vært under psykisk helsevern eller er eller har vært nærstående til pasient eller som har representert partsinteresser i stilling eller verv. Kommisjonen er uavhengig i sin virksomhet.

Kontrollkommisjonenes rolle har vært oppe til diskusjon med jevne mellomrom. En sentral problemstilling har vært i hvilken grad de er tilstrekkelig uavhengige av institusjonene de fører kontroll med. Helseinspektoratet gjennomførte i 2005 en evaluering av kontrollkommisjonene. Evalueringen viste at de i all hovedsak fungerer tilfredsstillende, men det ble identifisert forbedringsområder. Analyser av data fra kontrollkommisjonene og fylkesmennenes klagesaksbehandling viser til dels betydelige forskjeller i medholdsprosent mellom kommisjonene og fylkesmannsembetene. Det er ikke kjent hva som eventuelt kan være årsaken til disse forskjellene.

Paulsrud-utvalget anbefaler i sin innstilling (NOU 2011: 9) at den nåværende ordningen med mange lokale kontrollkommisjoner erstattes av én felles kontroll- og overprøvingsinstans for alle vedtak som fattes med hjemmel i psykisk helsevernloven. Dette begrunnes bl.a. med å sikre tilstrekkelig uavhengighet mellom kontrollfunksjonen og de styrende myndigheter samt viktigheten av en mest mulig enhetlig behandling av sakene. Overprøvingsansvar og klagebehandling som gjelder tvangsbruk etter psykisk helsevernloven, foreslås

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

lagt til fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og velferdskontrollen som i dag utføres av kontrollkommisjonene foreslås ivaretatt av egne tilsynsutvalg.

Hovedsatsningen i regjeringens arbeid for reduksjon av tvang vil foregå innenfor rammen av den nye nasjonale strategien for økt frivillighet i psykiske helsetjenester (2012-2015). Dette innebærer at Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å høste erfaringer med strategiens ulike tiltak før det eventuelt vurderes å foreslå lovendringer. Blant tiltakene i strategien er styrking av kontroll- og tilsynsorganenes kompetanse om den nasjonale helselovgivningen og menneskerettighetsbestemmelsene.

Ved fagenheten for *tvungen omsorg* er det opprettet en egen kontrollkommisjon med ansvar for alle psykisk utviklingshemmede som dømmes til tvungen omsorg.

For *rusmisbrukere* følger det av lov om spesialhelsetjenesten § 3-13 at helseinstitusjonen uten grunnnet opphold skal varsle fylkesmannen ved innleggelse med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 og 10-3. Varsel skal også gis ved innleggelse med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven § 10-4 dersom samtykket er gitt ved direkte overgang fra opphold med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 og 10-3. Hensikten med et slikt varsel er at fylkesmannen skal ha oversikt over hvem som til enhver tid er underlagt tvang slik at det eventuelt kan foretas nødvendig tilsyn.

6.2.5 Tilsyn med barneverninstitusjoner

Fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn med barneverninstitusjonene er regulert i barnevernloven § 5-7. Fylkesmannen kan velge å utføre tilsynet selv, eller det kan opprettes et tilsynsutvalg som skal ivareta oppgaven.

Fylkesmannen skal kontrollere at institusjonene drives forsvarlig og i samsvar med barnevernloven, forskrifter til loven og den planen som er fastsatt. Dersom fylkesmannen finner at driften er uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om at forholdene skal rettes, eller nedlegge driften. Ut over forsvarlighetskravet inneholder ikke barnevernloven § 5-7 noen nærmere bestemmelse om hva fylkesmannen skal føre tilsyn med. Dette fremgår av forskrift 11. desember 2003 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling. Ifølge § 7 Tilsynsmyndighetenes oppgaver, skal fylkesmannen blant annet påse at det enkelte barn får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling, at barnet ikke utsettes for forhold

som hensett til barnets alder krenker dets integritet, og at barnets rettigheter etter lov om barnevern § 5-9 blir respektert, jf. retten til å ha samkvem med andre og friheten til å bevege seg fritt i og utenfor institusjonsområdet.

Tilsynsansvaret omfatter beboernes situasjon og behov under institusjonsoppholdet. Fylkesmannen må holde seg orientert om bemanningens sammensetning og hvorvidt de faglige kvalifikasjonene er tilstrekkelige sett i forhold til institusjonens målgruppe. Fylkesmannen har også et ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsen i barnevernloven § 6-10 om krav til politiattest for ansatte innen barneverntjenesten og institusjonene, etterleves.

Statens helsetilsyn har det overordnede ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utøver med barneverninstitusjonene. Helsetilsynet vil kunne legge direkte føringer på fylkesmannen både når det gjelder metodebruk, tema for tilsyn og prioriteringer. Helsetilsynet vil være overordnet organ for fylkesmannens pålegg om å rette forhold på en institusjon eller vedtak om å nedlegge driften av institusjonen. Helsetilsynet vil videre være overordnet organ for fylkesmannens behandling av enkelthenvendelser som fylkesmannen mottar i kraft av sitt tilsynsansvar, såkalte tilsynsklager. Ansvarer omfatter både tilsynsklager som omhandler barneverntjenestens saksbehandling og tilsynsklager på andre forhold/hendelser rettet mot institusjonen.

6.2.6 Tilsyn med politiets utlendingsinternat Trandum

Justis- og politidepartementet fastsatte 11. april 2008 forskrift om Politiets utlendingsinternat. Forskriften ble senere endret 23. desember 2009 i forbindelse med ikraftsettelsen av ny utlendingslov med forskrifter.

Forskriften §§ 15-17 fastsetter et tredelt tilsynsregime: tilsyn med den enkelte utlending i det daglige fra internatets side, lokalt tilsyn (forvaltningsmessig tilsyn) fra Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet som overordnet forvaltningsnivå, og et uavhengig tilsynsråd. Sistnevnte representerer en nydannelse.

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med at behandlingen av utlendingene skjer i samsvar med lovgivningen. Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet for en funksjonstid på to år. Tilsynsrådets leder bør være eller ha vært dommer. Personer som i løpet av oppnevningsperioden fyller 70 år eller mer, kan ikke oppnevnes.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

nes. Medlemmene bør ikke gjenoppnevnes mer enn to ganger.

Tilsyn skal gjennomføres minst to ganger pr. år. Tilsynsrådet skal selv planlegge og gjennomføre sin virksomhet. Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra utlending eller på eget initiativ. Tilsyn kan være varslet på forhånd eller skje uanmeldt. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å inspisere utlendingsinternatets områder, bygninger og rom der utlendinger oppholder seg. De kan kreve opplysninger om behandlingen av utlendingene. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med utlendingen dersom utlendingen selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å delta på møter om utlendingen og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende utlending samtykker.

Det skal ved utlendingsinternatet føres en tilsynsprotokoll hvor det nedtegnes opplysninger om tilsynsbesøk, herunder varighet og om de forhold tilsynsrådet måtte ha noe å bemerke til. Sakene skal søkes løst på utlendingsinternatet. Dersom dette ikke fører frem eller rådet av andre årsaker finner grunn til det, kan saken tas opp med overordnet myndighet.

Ved utgangen av hvert år sender tilsynsrådet årsmelding for virksomheten til Politiets utlendingsenhet. Denne videresendes Politidirektoratet med uttalelse fra sjefen for Politiets utlendingsenhet. Tilsynsrådet skal selv besørge offentliggjøring av sin årsmelding. Slike årsmeldinger er avgitt for årene 2008–2011.

6.2.7 Tilsynsorganer innenfor Forsvaret

Stortingets ombudsmann for Forsvaret (OFF) og Ombudsmannsnemnda (OMN) er etablert av Stortinget og er ansvarlige overfor Stortinget for sin virksomhet. OFF og OMN skal sørge for at ingen lider urett i sin tjeneste for Forsvaret.

I Instruks for Ombudsmannen for Forsvaret § 1 heter det:

«Ombudsmannsnemnda skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret».

§ 3 beskriver nærmere Ombudsmannsnemndas oppgaver, som er 1) å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell vedrørende tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, spørsmål som

angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom og 2) å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei. Det fremgår av rapportene til Stortingets ombudsmann for Forsvaret at vedkommende gjennomfører besøk og inspeksjoner.

Forsvaret har også et internt system for oppfølging av arrestanter i militære arrestlokaler, som fremgår av forskrift om disiplinærreglementet for Forsvaret og militært arrestreglement av 1. januar 1988. I tillegg er det vedtatt en forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar av 26. november 1993. Dette regelverket skal sikre at militære arrestanter ikke utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. For eksempel har Daghavende offiser (blant annet ansvarlig for ro og orden i leiren) og vaktkommandør (vaktstående soldat) klare plikter i sine instruksjoner når det gjelder oppfølging og ivaretagelse av arrestlokaler og arrestanter.

6.3 Nasjonal forebyggende mekanisme i andre nordiske land

6.3.1 Oversikt

Danmark har utpekt Folketingets ombudsmand som nasjonal forebyggende mekanisme, men forutsatt at Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Det Danske Institut for Menneskerettigheter har mulighet til å stille personer med særlig medisinsk og menneskerettslig kompetanse til rådighet for den nasjonale forebyggende mekanismen. Sverige har utpekt Riksdagens ombudsmän (JO) og Justitiekanslern (JK) som separate nasjonale forebyggende mekanismer. I Finland har en interdepartemental arbeidsgruppe foreslått at riksdagens ombudsman utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for de nordiske modellene.

6.3.2 Danmark

Danmark ratifiserte protokollen i 2004. I 2007 ble Folketingets ombudsmand utpekt som Danmarks nasjonale forebyggende mekanisme. I 2010 ble Grønlands ombudsperson utpekt som nasjonal forebyggende mekanisme for institusjoner som er omfattet av Grønlands selvstyre. Folketingets ombudsmand i Danmark (i det følgende omtalt som ombudsmannen) tilsvarende lagt på vei Sivilom-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

budsmannen i Norge. Grunnen til at ombudsmannen ble utpekt som nasjonal forebyggende mekanisme, var at denne gjennom ca. 30 år hadde opparbeidet seg betydelig erfaring med inspeksjoner, særlig til fengsler, arresthus, politiarrester og psykiatriske avdelinger.

Fra og med 2009, har ombudsmannen fått en årlig tilleggsbevilgning på 2,2 millioner danske kroner for å ivareta oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme. Folketinget har i den forbindelse forutsatt at Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) og Det Danske Institut for Menneskerettigheter (IMR) har mulighet til å stille personer med særlig medisinsk og menneskerettslig kompetanse til rådighet for den nasjonale forebyggende mekanismen. RCT er en privat institusjon som rehabiliterer torturofre og utfører forskning om tortur og fengselsforhold. Institusjonen har utviklet seg til et ledende ressurscenter i det internasjonale nettverket av menneskerettsorganisasjoner som arbeider mot tortur, og har et direkte samarbeid med Underkomiteen for forebygging. IMR er en uavhengig nasjonal institusjon for menneskerettigheter, som ifølge sitt lovgrunnlag skal gi Folketinget og regjeringen råd om Danmarks forpliktelser på menneskerettsområdet. Selv om ombudsmannen alene er utpekt som nasjonal forebyggende mekanisme, har han etablert et formalisert samarbeid med RCT og IMR. Ledelsen fra de tre institusjonene møtes to ganger i året for å drøfte og tilrettelegge de overordnede retningslinjene for virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme. Dette samarbeidet kalles OPCAT-rådet («OPCAT» er den engelske forkortelsen for den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon). I tillegg har hver av institusjonene utpekt faste medarbeidere for å delta i det løpende arbeidet med selve besøksvirksomheten, samt utferdigelse av rapporter og høringsuttalelser. Denne delen av samarbeidet kalles OPCAT-arbeidsgruppen. Besøk til steder for frihetsberøvelse foretas vanligvis av to jurister hos ombudsmannen og én lege fra RCT. IMR kan også delta, men har i liten grad gjort det.

I 2009 ble det også foretatt flere endringer i lov om Folketingets Ombudsmand. Blant annet ble det tilføyet en bestemmelse om at ombudsmannens virksomhet også omfatter frihetsberøvede personers forhold på private institusjoner mv.

Høsten 2009 begynte ombudsmannen å foreta særskilte besøk til steder for frihetsberøvelse som nasjonal forebyggende mekanisme. Disse besøkene kommer i tillegg til ombudsmannens alminnelige inspeksjonsvirksomhet, som også omfatter

steder for frihetsberøvelse. Målsettingen har vært 40 besøk i året som nasjonal forebyggende mekanisme fra og med 2011. Det ble gjennomført 9 slike besøk i 2009, 20 i 2010 og 52 besøk fordelt på 26 institusjoner i 2011. Selv om kjernen i ombudsmannens virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme består av besøk til steder for frihetsberøvelse, har ombudsmannen i en viss utstrekning også tatt i bruk andre virkemidler for å undersøke og forebygge tortur mv. Blant annet har han foretatt enkelte undersøkelser, som ikke har omfattet besøk. Ombudsmannen mottar også innberetninger om alle dødsfall og selvmordsforsøk innenfor kriminalomsorgen, og påser i den forbindelse at behandlingen av de innsatte har vært tilfredsstillende. Ombudsmannen utgir en egen årsrapport om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

Den danske ombudsmannen har opplyst at en grunnleggende erfaring med virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme har vært at det formodentlig sjelden vil forekomme forhold i institusjonene som kan betegnes som tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, men at forhold det kan være grunn til å være oppmerksom på er strukturelle problemer i samarbeidet mellom ulike myndigheter, f. eks. samarbeidet mellom sosiale institusjoner og psykiatrien. En annen erfaring han fremhever, er at samarbeidet med RCT og IMR gir klare fordeler ved at høy ekspertise innenfor medisinske spørsmål og menneskerettigheter inngår som en integrert del av inspeksjonene. På den annen side har styring og koordinering av samarbeidet mellom de tre partene vært mer ressurskrevende enn forutsatt da samarbeidet ble etablert. Ombudsmannen har opplyst at den årlige bevilgningen på 2,2 millioner danske kroner som han har fått til virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme fra og med 2009, brukes til å dekke lønn og sosiale utgifter for to akademikerårsverk og én kontormedarbeider på halv tid, samt utgifter til kontorlokaler, reise- og driftsutgifter. Fra og med 2011 er det blitt bevilget 400 000 danske kroner pr. år til RCT for å dekke senterets deltakelse i dette samarbeidet. IMR har ikke fått tilleggsbevilgninger for å delta i samarbeidet.

6.3.3 Sverige

Sverige ratifiserte protokollen i 2005. Riksdagens ombudsmän og Justitiekanslern ble utpekt som nasjonale forebyggende mekanismer. Riksdagens ombudsmän (i det følgende omtalt som ombuds-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

mennene) tilsvarer langt på vei Sivilombudsmannen i Norge. Justitiekanslern er blant annet regjeringens ombudsmann for forvaltningen. Myndighetene anså at disse institusjonene oppfylte protokollens krav til nasjonale forebyggende mekanismer.

Begge institusjonene hadde imidlertid gitt uttrykk for motforestillinger. Ombudsmennene anså at deres handlefrihet ikke burde begrenses ved at de ble pålagt denne oppgaven, og anså også at det av ressursmessige grunner fremsto som umulig for dem å oppfylle kravet om regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse. Justitiekanslern viste til at denne institusjonens rolle på tilsynsområdet i praksis var relativt begrenset, og anså det tvilsomt om institusjonen kunne sies å oppfylle kravene til nasjonale forebyggende mekanismer.

Underkomiteen for forebygging besøkte Sverige i 2008 og ga i sin rapport uttrykk for at beslutningen om å utpeke ombudsmennene og Justitiekanslern som nasjonale forebyggende mekanismer burde revurderes. Underkomiteen anså, at dersom ombudsmennene og Justitiekanslern skulle ha ansvaret for å foreta besøk til steder for frihetsberøvelse i samsvar med protokollens krav, burde myndighetene sikre at institusjonenes mandater gjorde det mulig for dem å oppfylle alle kravene fullt ut. Når de utførte sine oppgaver som nasjonale forebyggende mekanismer, burde besøkene ha en forebyggende tilnærming, vesensforskjellig fra institusjonenes klagebaserte aktiviteter. Underkomiteen anså også at svenske myndigheter burde sikre at disse organene fikk de tilleggsressurser og den opplæring som var nødvendig for at de skulle kunne fungere som nasjonale forebyggende mekanismer.

Det ble mer fokus på ombudsmennenes rolle som nasjonal forebyggende mekanisme i 2009/2010, blant annet som følge av økt internasjonalt press for at ombudsmennene skulle redegjøre for sine aktiviteter som nasjonal forebyggende mekanisme og delta i et voksende internasjonalt samarbeid. I forbindelse med budsjettforslaget for 2011-2014, bestemte ombudsmennene seg for å aktualisere spørsmålet om å være nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til protokollen. De foreslo at virksomheten skulle lovreguleres og at ombudsmennene skulle tilføres nødvendige øremerkede ressurser.

Riksdagen besluttet å bevilge midler til ombudsmennene i tråd med budsjettforslaget, og vedtok senere også en endring i lov med instruksjon for Riksdagens ombudsmän. Det ble tilføyet en ny bestemmelse i loven om at ombudsmennene også skal utføre de oppgaver som påligger nasjonale forebyggende mekanismer i henhold til

protokollen. Denne nye bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2011, og ombudsmennene påbegynte sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme høsten 2011.

Ombudsmennene har opprettet en egen enhet med fire ansatte for å utføre oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme. Den årlige tilleggsbevilgningen på ca. 5,6 millioner svenske kroner skal dekke utgifter til kontorleie, reiseutgifter og ekstern kompetanse (i første rekke innenfor medisin og psykologi), i tillegg til lønn og sosiale kostnader for fire jurister. Beregningene tar utgangspunkt i ca. 65 årlige besøk til steder for frihetsberøvelse.

6.3.4 Finland

I Finland etablerte Utenriksdepartementet i 2006 en arbeidsgruppe med medlemmer fra relevante departementer og justitieombudsmannen, som skulle utrede nødvendige tiltak for at Finland skulle kunne ratifisere protokollen. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid i mars 2011.

Den finske arbeidsgruppen har foreslått at riksdagens justitieombudsman utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Dette begrunnes med at justitieombudsmannen best oppfylder de krav som stilles til nasjonale forebyggende mekanismer, og at det ikke anses formålstjenelig å opprette et nytt organ som skal ivareta de oppgaver som allerede ivaretas av ombudsmannen. Riksdagens justitieombudsman i Finland tilsvarer langt på vei Sivilombudsmannen i Norge. Det fremgår imidlertid av loven om riksdagens justitieombudsman, at vedkommende inspiserer innretninger og embetsverk ved behov, for å gjøre seg kjent med forhold som omfattes av ombudsmannens lovlighetskontroll, og at ombudsmannen særlig skal inspiserer fengsler og andre lukkede innretninger for å overvåke hvordan de innsatte behandles, samt forsvarets ulike enheter og de finske fredsbevarende styrkene for å undersøke hvordan de som tjenestegjør behandles. Justitieombudsmannen har de siste årene hatt en omfattende inspeksjonsvirksomhet (57-71 pr. år i 2008-2010), også på steder for frihetsberøvelse (ca. 20 pr. år).

Den finske arbeidsgruppen anbefaler at det foretas noen endringer i loven om riksdagens justitieombudsman. Den foreslår at det tas inn en ny paragraf om nasjonal forebyggende mekanisme i loven, der det uttrykkelig fremgår at justitieombudsmannen er den nasjonale forebyggende mekanismen i henhold til protokollen artikkel 3, at ombudsmannen kan kalle inn eksperter for inn-til fire år om gangen for å bistå i forbindelse med

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

inspeksjoner som nasjonal forebyggende mekanisme, at slike eksperter skal kunne motta og behandle taushetsbelagt informasjon når det er nødvendig for at de skal kunne utføre sine oppgaver, og at ekspertene omfattes av strafferettslige bestemmelser om tjenesteansvar når de utfører sine oppgaver. I tillegg, foreslås det en bestemmelse om at justitieombudsmannen også kan foreta inspeksjoner på steder for frihetsberøvelse som opprettholdes av private.

Den finske arbeidsgruppen anser at justitieombudsmannens inspeksjonsvirksomhet må utvides for at oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme skal ivaretas på en tilfredsstillende måte, at innholdet i inspeksjonene må utvikles og at ombudsmannens kontor må leie inn eksterne sakkyndige. Videre vil utpeking av ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme medføre nye rapporteringsforpliktelser og økt internasjonalt samarbeid. Arbeidsgruppen anser at ivaretagelse av de nye oppgavene vil kreve minst 2-3 nye stillinger ved ombudsmannens kontor, og at disse stillingene samt økt bruk av sakkyndige vil koste anslagsvis 250 000 euro pr. år.

6.4 Valg av nasjonal forebyggende mekanisme i Norge

6.4.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten som ble sendt på alminnelig høring, anbefalte den interdepartementale arbeidsgruppen at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme ved eventuell norsk ratifikasjon av protokollen.

Arbeidsgruppen viste til at ombudsmannen er en etablert institusjon i Norge, og har lang erfaring når det gjelder overvåking av forvaltningens virksomhet, blant annet på områder hvor personer er frihetsberøvet. Det ble videre vist til at ombudsmannen har høy kredibilitet og legitimitet og nyter stor respekt både i offentlig forvaltning og i den norske befolkningen. Det ble også lagt vekt på at rollen som nasjonal forebyggende mekanisme vil passe godt inn i Sivilombudsmannens nåværende mandat, som er å 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.

Arbeidsgruppen mente at ombudsmannens mandat slik det kommer til uttrykk i grunnloven, sivilombudsmannsloven og -instruksen i all hovedsak oppfyller protokollens krav til nasjonale forebyggende mekanismer. Den la imidlertid til grunn at det vil være behov for noen endringer i

loven og instruksen dersom ombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, blant annet for å gi ombudsmannen tilgang til private institusjoner hvor frihetsberøvelse finner eller kan finne sted og for å synliggjøre funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme.

Videre anså arbeidsgruppen at innholdet i ombudsmannens besøk til steder for frihetsberøvelse i tilfelle vil måtte tilpasses protokollens formål og krav, og at besøksfrekvensen vil måtte være betydelig høyere enn den er i dag. Arbeidsgruppen anså også at det vil være nødvendig at ombudsmannen styrkes med helsefaglig og annen relevant kompetanse ved behov, enten ved nyansettelser eller ved bruk av eksternt kompetanse, f. eks. i form av konsulenttjenester. Etter arbeidsgruppens syn, vil behovet for spesialkompetanse kunne variere i forhold til ulike typer steder for frihetsberøvelse og særlige forhold ved personene som er frihetsberøvet der. For eksempel vil det kunne være behov for å ha med personer med barnefaglig kompetanse ved besøk til barneverninstitusjoner. Det vil også være nødvendig å sikre en balansert kjønnsrepresentasjon og en tilfredsstillende representasjon av landets etniske grupper og minoriteter. Basert på Sivilombudsmannens egne beregninger, anslo arbeidsgruppen at det vil være nødvendig med årlige tilleggsbevilgninger i størrelsesorden 6,2 millioner kroner for at ombudsmannen skal kunne utføre oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme på en tilfredsstillende måte, i samsvar med protokollens krav.

Arbeidsgruppen mente at ombudsmannen bør opprette et rådgivende utvalg med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn, for å sikre et godt samarbeid mellom disse. Den mente at en slik ordning vil kunne tilføre den nasjonale forebyggende mekanismen verdifull kompetanse og erfaringer og også vil være viktig ut fra et demokratihensyn. Den anså at det rådgivende utvalget bør forankres i sivilombudsmannsinstruksen, men at den nærmere organisering bør overlates til Sivilombudsmannen i dialog med Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn.

6.4.2 Arbeidsgruppens vurdering av andre modeller

Protokollen åpner for at flere besøksorganer kan utpekes som én nasjonal forebyggende mekanisme (artikkel 3) eller som flere separate nasjonale forebyggende mekanismer (artikkel 17).

Arbeidsgruppen vurderte om andre eksisterende tilsynsorganer, eller Nasjonal institusjon for

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

menneskerettigheter og én eller flere frivillige organisasjoner, burde oppnevnes som nasjonal forebyggende mekanisme sammen med Sivilombudsmannen, men anbefalte ikke noen av disse modellene.

Det ble i den forbindelse vist til at de aller fleste av de eksisterende statspartene har utpekt ett organ som nasjonal forebyggende mekanisme. Arbeidsgruppen anså at følgende hensyn taler for en slik løsning: oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme vil bli utøvet på en enhetlig måte, uavhengig av sektor og geografisk område, man vil unngå ressurskrevende koordinering mellom flere organer, det vil være et synlig kontaktpunkt for Underkomiteen for forebygging, andre lands nasjonale forebyggende mekanismer, sivilt samfunn, media mv., og det vil ikke være nødvendig å foreta lovendringer og eventuelle andre nødvendige tilpasninger i forhold til flere organer.

Som fremstillingen under punkt 6.2 ovenfor viser, er det et stort antall tilsynsorganer som i dag utfører lovpålagte tilsynsoppgaver ved steder for frihetsberøvelse. Arbeidsgruppen merket seg at flere av disse langt på vei oppfyller protokollens krav. Den mente imidlertid at det for flere av organene kan stilles spørsmål ved deres tilknytning/nærhet til forvaltningen, som kan skape usikkerhet om i hvilken grad de oppfyller protokollens krav om funksjonsmessig uavhengighet. Fordelingen av flere av tilsynsfunksjonene på lokale eller regionale tilsynsorganer ville også gjøre det vanskelig å identifisere ett eller noen få tilsynsorganer som eventuelt ville kunne utpekes som nasjonale forebyggende mekanismer sammen med Sivilombudsmannen. Arbeidsgruppen mente dessuten at en eventuell utpeking av eksisterende tilsynsorganer innen forvaltningen sammen med Sivilombudsmannen som én nasjonal forebyggende mekanisme, eller som separate mekanismer med Sivilombudsmannen som koordinerende instans, ville kunne reise konstitusjonelle spørsmål, ettersom Sivilombudsmannen fører tilsyn med slike tilsynsorganer.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter (SMR/NI) utga et posisjonsnotat 21. september 2011 med tittel *Hvem skal vokte vokterne?* I dette notatet ble det fremmet forslag om en koalisjonsmodell, som innebar at den nasjonale forebyggende mekanismen skulle bestå av en «troika» med Sivilombudsmannen, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og en aktør med relevant medisinsk ekspertise. Det skulle opprettes et råd med én representant for hver av partene i den nasjonale forebyg-

gende mekanismen, hvor rollen som leder av rådet skulle gå på omgang mellom disse.

Nasjonale institusjoner for menneskerettigheter har en særlig rolle i det internasjonale menneskerettighetssystemet. I resolusjon 48/134 (1993), oppmuntret FNs generalforsamling statene til å etablere og styrke nasjonale institusjoner for menneskerettigheter, og i den forbindelse ta hensyn til de såkalte Paris-prinsippene. Ved kongelig resolusjon 21. september 2001, ble Nasjonal institusjon for menneskerettigheter etablert ved Institutt for menneskerettigheter (senere endret til Norsk senter for menneskerettigheter) ved Universitetet i Oslo. En internasjonal komité har som oppgave å vurdere om nasjonale institusjoner for menneskerettigheter oppfyller Paris-prinsippenes krav. I april 2006, ble SMR/NI vurdert å være i full overensstemmelse med Paris-prinsippene. I november 2011 konkluderte komiteen med at SMR/NI ikke lenger utøvde sin virksomhet i overensstemmelse med Paris-prinsippene. Sommeren 2011 offentliggjorde SMR/NI at de ønsket å avvikle rollen som nasjonal institusjon innen utgangen av 2012. På denne bakgrunn anså arbeidsgruppen at Norges eksisterende nasjonale institusjon for menneskerettigheter vanskelig kunne inngå i en nasjonal forebyggende mekanisme. Den vurderte imidlertid om en eventuell fremtidig nasjonal institusjon, sammen med en eller flere frivillige organisasjoner, formelt burde inngå i den nasjonale forebyggende mekanismen.

Arbeidsgruppen anså at koalisjonsmodellen som var foreslått av SMR/NI ville være vanskelig å administrere og ikke legge til rette for effektiv styring av den nasjonale forebyggende mekanismen. Etter arbeidsgruppens syn ville den foreslåtte styringsmodellen nødvendiggjøre mye koordinering og være uforholdsmessig krevende å administrere. Dersom man skulle gå inn for en koalisjonsmodell, ville man dessuten måtte sikre at alle organene som skulle inngå i den nasjonale forebyggende mekanismen hadde adgang til alle steder for frihetsberøvelse, tilgang til nødvendige opplysninger mv. Arbeidsgruppen anså at det i så fall trolig ville være nødvendig å utarbeide en ny særlov om den nasjonale forebyggende mekanismen.

6.4.3 Sivilombudsmannens syn

Representanter for Sivilombudsmannen deltok i relevante deler av arbeidsgruppens drøftelser. I forbindelse med den alminnelige høringen, bekreftet Sivilombudsmannen at han er positiv til at ombudsmannen tildeles oppgaven som nasjonal

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

forebyggende mekanisme, slik arbeidsgruppen foreslo. Han uttaler også at han er positiv til at det velges en modell hvor én institusjon utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Det tette nordiske ombudsmannssamarbeidet er en av hovedgrunnene til at han er positiv til at oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme legges til ombudsmannen også i Norge. Siden det er store likheter når det gjelder samfunnsstruktur og rettslig rammeverk i Norden, vil det ligge godt til rette for erfaringsoverføring mellom ombudsmannsinstitusjonene som har denne funksjonen.

6.4.4 Høringsinstansenes syn

6.4.4.1 Oversikt og overordnede synspunkter

Blant høringsinstansene som har gitt uttrykk for synspunkter på arbeidsgruppens forslag om at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, er meningene delte.

De aller fleste anser at Sivilombudsmannen bør utpekes, enten alene eller sammen med andre organer. Noen høringsinstanser tar imidlertid til orde for at en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør tildeles denne oppgaven, eller at det bør opprettes et nytt selvstendig organ for dette formålet.

I det følgende gjengis noen overordnede synspunkter på den nasjonale forebyggende mekanismen, før det gis en oversikt over høringsinstansenes syn på arbeidsgruppens forslag om at Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, og på alternative modeller.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter (NI) gir uttrykk for at institusjonens overordnede målsetting er å bidra til at Norge får en sterk og uavhengig nasjonal forebyggende mekanisme som kan overvåke myndighetenes behandling av frihetsberøvede og sikre disse et effektivt vern mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser. *Juss-Buss* mener at det bør opprettes en mekanisme som effektivt vil bidra til å forebygge og avdekke menneskerettsbrudd, og at den nasjonale forebyggende mekanismen må være et organ som kan drive sin virksomhet på en offensiv og foroverlent måte for å kunne operere med den tiltenkte forebyggende hensikt. *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* ser et klart behov for oppsøkende innsats som er reelt tilgjengelig for de innsatte, ansatte og rettshjelpere når det gjelder å melde inn situasjoner som er i strid med torturkonvensjonen eller står i fare for å bli det. *Advokatforeningen, Juss-Buss, Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling*

om bruk av tvang i det psykiske helsevernet (TvangsForsk) og Røde Kors mener at det er en forutsetning for en vellykket og troverdig nasjonal mekanisme at den er uavhengig av nasjonale myndigheter. *Amnesty International Norge (Amnesty) og Den norske Helsingforskomité (Helsingforskomiteen)* er opptatt av at den nasjonale forebyggende mekanismen må ha et slitesterkt og robust mandat og høy menneskerettslig kompetanse og profil. Disse organisasjonene understreker også at det er viktig at mekanismen har tillit i alle grupper av befolkningen og at den har myndighet og ressurser til å dekke hele bredden av Norges forpliktelser under torturkonvensjonen. *Amnesty, Helsingforskomiteen og JURK* påpeker at det vil være et viktig signal dersom Norge velger en modell som kan fremstå som et godt eksempel utad. Mange høringsinstanser understreker behovet for at den nasjonale forebyggende mekanismen må ha en tverrfaglig sammensetning. *Psykologforeningen* syns det er viktig at den nasjonale forebyggende mekanismen har en balansert kjønnsrepresentasjon og en tilfredsstillende representasjon av landets etniske grupper og minoriteter. *Landsforeningen – We Shall Overcome (WSO) og Norsk Forening for Psykisk Helsearbeid* mener at det vil være viktig at den nasjonale forebyggende mekanismen har tilsyn med og vurderer situasjonen for alle frihetsberøvede på samme grunnlag, ut fra en menneskerettsstandard.

Når det gjelder valg av organisatorisk modell, gir *TvangsForsk* uttrykk for at ulike, og kanskje motstridende, hensyn må avveies. På den ene siden å finne en pragmatisk organisering som gjør at den nasjonale forebyggende mekanismen kan ivareta sine oppgaver på en effektiv og systematisk måte. På den andre siden er det viktig å finne en organisatorisk design som sikrer mekanismens uavhengighet, samt bidrar til at den har det kompetansegrunnlaget som kreves.

NI viser til at den fremtidige nasjonale forebyggende mekanismen må opprettes i tråd med protokollens standarder, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som til slutt velges. *NI* understreker at det er norske myndigheters ansvar å sikre at den fremtidige tilsynsmekanismen har tilstrekkelig kapasitet til å drive et effektivt, forebyggende tilsynsarbeid, og har det nødvendige rammeverket for samarbeid og koordinering med andre relevante aktører. Så vel staten som tilsynsorganet selv, må jevnlig vurdere hvorvidt den valgte løsningen fungerer som forutsatt, i lys av synspunktene til Underkomiteen for forebygging, og foreta grep underveis for å styrke ordningen dersom dette blir nødvendig. Etter *NIs*

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

syn, bør det legges opp til gode evalueringstrin-
ner i forkant, og etter 2-3 års drift bør den valgte
modellen og dens funksjon evalueres på objektivt
grunnlag. Videre poengterer NI at utpeking av en
nasjonal forebyggende mekanisme ikke under
noen omstendighet må benyttes til å begrense
andre aktørers tilgang til steder for frihetsberø-
velse.

6.4.4.2 Sivilombudsmannen alene

*Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsom-
budet (LDO), regionskontorene innen kriminalom-
sorgen og Utlendingsdirektoratet* støtter arbeids-
gruppens forslag om at Sivilombudsmannen alene
utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme,
og viser i hovedsak til arbeidsgruppens begrun-
nelse. *Regiondirektøren i Kriminalomsorgen region
sørvest* mener at det også er relevant å se hen til
ordningen som er valgt i Sverige og Danmark og
som er foreslått i Finland. Regiondirektøren anser
det viktig at ombudsmannen utpekes alene og
ikke sammen med andre eksisterende tilsynsorga-
ner, både av hensyn til den nasjonale forebyg-
gende mekanismens uavhengighet, og for å
unngå sammenblanding med oppgaver som alle-
rede tilligger de andre eksisterende tilsynsorga-
nene. *Kriminalomsorgen region øst* er også opptatt
av at det bare etableres én nasjonal forebyggende
mekanisme, og anser at Sivilombudsmannen
fremstår klarest som uavhengig i forhold til for-
valtningen. Både regionskontorene innen krimi-
nalomsorgen og LDO forutsetter at Sivilombuds-
mannen tilføres ytterligere kompetanse.

*Folkehelseinstituttet, Politidirektoratet og Røde
Kors* har ingen innvendinger mot forslaget om at
Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal fore-
byggende mekanisme. *Røde Kors* forutsetter at
ombudsmannen tilføres nødvendige ressurser og
kompetanse for å utføre den nye oppgaven. *Folke-
helseinstituttet* anser det rimelig at ansvaret legges
til Sivilombudsmannen, både fordi ombudsman-
nen har den nødvendige legitimiteten og ut fra
kravet om uavhengighet; det vises i den forbin-
delse til at ombudsmannen både er plassert uten-
for forvaltningen og innehar sitt verv selvstendig
og uavhengig av Stortinget. *Sametinget* mener at
Sivilombudsmannen inntil videre bør utpekes som
nasjonal forebyggende mekanisme, men at det
bør legges inn en åpning for at en alternativ nasjo-
nal forebyggende mekanisme vurderes på nytt
når Norge har fått på plass en Nasjonal institusjon
for menneskerettigheter som oppfyller Paris-prin-
sippene om statusen til nasjonale institusjoner for
fremme og beskyttelse av menneskerettighetene

(se punkt 6.4.2 ovenfor). NI vil ikke motsette seg
den løsning arbeidsgruppen har anbefalt, men
foretrekker en koalisjonsmodell (se punkt 6.4.4.3
nedenfor). NI ser at det pr. i dag kan være Sivilom-
budsmannen som har best forutsetninger for å
ivareta funksjonen som nasjonal forebyggende
mekanisme alene, og viser i den forbindelse til
ombudsmannens uavhengige rolle og vide man-
dat til å føre tilsyn med forvaltningen og sikre
menneskerettighetene. NI viser videre til at Sivil-
ombudsmannen blant annet har en avdeling som
jobber med sykehus og helse, utlendingssaker,
fengselsforhold, politi og påtalemyndighet og en
egen rådgiver for menneskerettigheter. *Norsk For-
ening for Psykisk Helsearbeid* ser at det er fordeler
ved å velge ombudsmannen som forebyggende
mekanisme, blant annet dennes juridiske kompe-
tanse, men er opptatt av at menneskerettigheter
bør settes i høysetet, og at de som avlegger besøk
til steder for frihetsberøvelse selv bør inneha solid
kompetanse på disse rettighetene. WSO støtter
arbeidsgruppens forslag om at én institusjon tilde-
les oppgaven som nasjonal forebyggende meka-
nisme, men er usikker på om Sivilombudsmannen
er rette instans.

*Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat),
Advokatforeningen, Amnesty, Helsingforskomiteen,
JURK, Juss-Buss, Norsk Forening for kriminal-
reform (KROM), Norsk organisasjon for asylsøkere
(NOAS), Psykologforeningen og TvangsForsk* er
kritiske til arbeidsgruppens forslag om at Sivilom-
budsmannen alene utpekes som nasjonal forebyg-
gende mekanisme. De fleste av disse hørings-
instansene går i stedet inn for én av modellene
som er nevnt under punktene 6.4.4.3-6.4.4.6 ned-
enfor. Argumentene for at disse modellene fore-
trekkes er nevnt under de relevante punktene.
For øvrig er følgende argumenter anført mot at
Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal
forebyggende mekanisme:

For det første, er det flere høringsinstanser
som anser at det å være nasjonal forebyggende
mekanisme vil innebære *en helt annen rolle og
andre oppgaver* enn Sivilombudsmannen har i dag.
De viser til at ombudsmannen i dag primært har
en etterprøvende rolle overfor forvaltningen,
basert på individuelle klager, og har liten erfaring
med forebyggende arbeid. NI anser at ombuds-
mannens forvaltningsrettslige tilnærming lett kan
bli for fremtredende i tilsynet, at ombudsmannens
rolle for å fremme menneskerettighetene må
kunne sies å være begrenset, og viser også til at
ombudsmannen holder en lav offentlig profil.
JURK og *NOAS* anser at en nasjonal forebyggende
mekanisme må ha en helt annen proaktiv, opp-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

søkende rolle. *NOAS* påpeker at Sivilombudsmannens nåværende rolle er svært annerledes enn f.eks. den danske sivilombudsmannens, særlig når det gjelder rollen som inspiserende organ. *Juss-Buss* stiller seg tvilende til hvorvidt ombudsmannen kan fylle rollen som pådriver for menneskeretts situasjonen i fengsler i tilstrekkelig grad, og mener det viktig at den nasjonale forebyggende mekanismen ikke blir identifisert med ombudsmannen, ettersom mandatet og påvirkningsmulighetene er forskjellige. Som eksempel, vises det til at fanger som tidligere kan ha fått sin sak avvist av ombudsmannen, kan få svekket tillit til hvorvidt den nasjonale forebyggende mekanismen kan gjøre noe for å endre fengselsforholdene.

For det andre, er det mange høringsinstanser som anser at Sivilombudsmannen *ikke innehar den nødvendige tverrfaglige kompetanse*. *Psykologforeningen* anser at ombudsmannen utgjør en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å sikre den bredde – faglig, menneskerettslig og sosialt – som protokollen angir, og som det praktiske arbeidet med monitorering krever. Foreningen tror ikke at dette kan endres ved at det hentes inn nye fagfolk til Sivilombudsmannens kontor. *TvangsForsk* stiller spørsmål ved om ombudsmannen har tilstrekkelig kompetanse i forhold til det som er den nasjonale forebyggende mekanismens kanskje viktigste oppgave – nemlig å forebygge. *NI* viser til at ombudsmannen blant annet mangler medisinsk ekspertise, som er sentral i en nasjonal forebyggende mekanisme da tilsynet omfatter psykiatriske institusjoner, og at frihetsberøvede generelt utsettes for betydelige psykiske påkjenninger. *WSO* oppgir at deres erfaring med ombudsmannen og kompetansen på saker som gjelder psykiatri er blandet, og foreningen er ikke overbevist om at tilføring av ressurser og kompetanse vil være nok til å ivareta oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme på en tilfredsstillende måte. *Bufetat* viser til at ombudsmannen pr. i dag ikke har noen erfaring med å foreta besøk i barneverninstitusjoner, at ombudsmannen i tilfelle må tilføres kompetanse, og at etablering av nok et tilsynsorgan kan innebære en merbelastning for barna. *JURK* anser at rollen som nasjonal forebyggende mekanisme vil kreve kompetanse på psykisk helsevern, kriminalomsorg, barn og barnevern, ulike kulturer og utlendingsrett, kunnskap om kjønns spesifikke utfordringer og bevissthet om ulike sårbare gruppers utfordringer.

For det tredje, er det noen høringsinstanser som *stiller spørsmål ved om ombudsmannen har til-*

strekkelig uavhengighet fra styrende myndigheter. *TvangsForsk* understreker at det til nå ikke har vært grunn til å kritisere ombudsmannens uavhengighet og praksis, men anser at myndighetsområdet for den nasjonale forebyggende mekanismen vil være av en slik art at uavhengighet blir særlig viktig, og at en koalisjonsmodell vil være bedre egnet til å sikre dette. *Juss-Buss* mener at ombudsmannen ikke oppfyller kravene til uavhengighet som den nasjonale forebyggende mekanismen bør ha, ettersom han får sin instruks fra Stortinget og omtales som Stortingets tillitsmann.

Advokatforeningen mener at *manglende kapasitet* vil kunne bli et problem. Også andre høringsinstanser er opptatt av at det settes av tilstrekkelige ressurser dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

NOAS anser ikke at utfordringene knyttet til utpeking av ombudsmannen alene som nasjonal forebyggende mekanisme vil bli løst ved at han oppretter et *rådgivende utvalg* med representanter for *NI* og sivilt samfunn, slik arbeidsgruppen har foreslått. *Advokatforeningen* mener på sin side at ombudsmannen ikke er det beste alternativet, men at dette kan bøtes noe på ved at det opprettes et rådgivende utvalg. *KROM* anser at det er avgjørende at det etableres et konsultativt organ med reell påvirkningskraft dersom Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Også *NI*, *Juss-Buss*, *Psykologforeningen*, *TvangsForsk* m.fl. er enige i at det bør etableres et rådgivende utvalg.

6.4.4.3 Sivilombudsmannen og andre aktører i en koalisjonsmodell

NI, *KROM*, *NOAS*, *Psykologforeningen* og *TvangsForsk* går inn for en koalisjonsmodell der Sivilombudsmannen sammen med andre uavhengige aktører med relevant kompetanse, utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme eller mekanismer.

NI har fortrinnsvis gått inn for en «troika» med Sivilombudsmannen, *NI* og en aktør med medisinsk kompetanse som nasjonal forebyggende mekanisme. *KROM* synes dette forslaget fremstår som fornuftig, viser til at *NI* har en betydelig forsknings- og utredningskapasitet, og anser at dette bør være sentralt i en nasjonal forebyggende mekanisme.

Psykologforeningen foreslår en modell med fem aktører, inkludert Sivilombudsmannen, *NI*, to helsefaglige profesjonsforeninger og et medlem med bakgrunn fra en annen del av sivilsamfunnet, med Sivilombudsmannen som en sentral faglig og koordinerende instans. *NOAS* anser at det bør

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

utpekes tre nasjonale forebyggende mekanismer: en separat enhet ved Sivilombudsmannen, en styrket og selvstendig Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI) og et styrket tilsynsråd for politiets utlendingsinternat Trandum. *TvangsForsk* anser at den nasjonale forebyggende mekanismen må settes sammen av ulike aktører som til sammen bidrar til en effektiv, faglig kompetent og uavhengig instans, og mener dette best kan sikres gjennom en koalisjonsmodell administrert av Sivilombudsmannen, med likeverdig deltakelse fra kompetente organisasjoner innen psykologi, medisin, menneskerettighetsspørsmål og fengselsforhold.

TvangsForsk anser at de potensielle koordinerings- og ledelsesutfordringene bør kunne løses gjennom en organisatorisk modell som er tilpasset mandatet, og som gir en tydelig instruks for ansvars- og rollefordelingen mellom de impliserte partene. Det vises til at det er lang erfaring i forvaltningen i Norge med å finne organisatoriske løsninger som kombinerer bred representasjon av forskjellige interesser med en effektiv og systematisk arbeidsform.

Følgende argumenter er anført for en koalisjonsmodell:

NI anser at en slik løsning vil gi personer som er berøvet friheten det beste vernet mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser, fordi det vil sikre nødvendig koordinering mellom kompetente miljøer og bredere faglig kompetanse og operasjonell kapasitet. *NI*, *NOAS* og *TvangsForsk* anser at det med en slik modell vil ligge bedre til rette for at den nasjonale forebyggende mekanismen kan spille en proaktiv, oppsøkende og forebyggende rolle. *Psykologforeningen* og *TvangsForsk* anser at en tverrfaglig sammensetning med personer som er forankret i sitt eget fagmiljø, med ulike perspektiver, nettverk, impulser og kunnskap utgjør en viktig forutsetning for å gjøre en best mulig innsats. Både *NI*, *Psykologforeningen* og *TvangsForsk* anser at en slik modell vil kunne sikre en større grad av uavhengighet, danne et grunnlag for balansering av makt og særinteresser – noe som ivaretar et demokratihensyn – og i større grad er egnet til å sikre at begge kjønn og ulike etniske grupper og minoriteter er representert. *TvangsForsk* tror at dette vil kunne bidra positivt til den nasjonale forebyggende mekanismens anseelse og legitimitet.

Folkehelseinstituttet anser at en slik modell vil kunne gi større tyngde og legitimitet til den nasjonale forebyggende mekanismen, men på den annen side lett kan føre til uklare ansvarsforhold og tidkrevende prosesser.

6.4.4.4 Sivilombudsmannen og Helsetilsynet/fylkesmennene

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) mener at det er flere hensyn som taler for at Helsetilsynet og fylkesmennene som tilsynsmyndighet for barneverninstitusjonene bør utpekes som separat nasjonal forebyggende mekanisme, med Sivilombudsmannen som koordinerende instans.

Bufetat viser til følgende forhold:

Tilsynsmyndigheten (i praksis fylkesmennene) har et ansvar for at det gjennomføres rutinemessige besøk i barneverninstitusjonene så ofte som forholdene tilsier det, og besøk i henhold til protokollen vil i tilfelle kunne skje innenfor rammen av slike tilsynsbesøk. Fylkesmennene har både juridisk og barnevernfaglig kompetanse og lang erfaring i hvordan man samtaler med barn for å få deres syn på oppholdet. I tillegg til fylkesmennene foretar Bufetats regioner kontrollbesøk i barneverninstitusjoner.

Helsetilsynet har mulighet til å styre og koordinere fylkesmennenes aktivitet også innenfor rammen av de krav som følger av protokollen. På bakgrunn av tilsynserfaringer kan Helsetilsynet gi anbefalinger til myndighetene med sikte på å bedre forholdene i institusjonene, samt fremme forslag og gi kommentarer til eksisterende lovgivning og lovforslag.

Målet om forebygging vil kunne bli styrket ved at protokollens innhold inngår både i institusjonenes og tilsynsmyndighetenes mandat. Man kan unngå unødig ressursbruk og sikre og opprettholde nødvendig fagkompetanse. Bufetat anser ikke at Helsetilsynet og fylkesmennene har en slik nærhet eller tilknytning til forvaltningen at det kan reises tvil om deres funksjonsmessige uavhengighet.

6.4.4.5 Ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Amnesty og *Helsingforskomiteen* tar til orde for at en re-etablert Nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør ha rollen som nasjonal forebyggende mekanisme, og at Sivilombudsmannen og organisasjoner fra sivil samfunn bør inngå i et rådgivende utvalg, eventuelt sammen med Likestilling- og diskrimineringsombudet og Barneombudet.

Sametinget anser at Sivilombudsmannen inntil videre bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, men at det bør legges inn en åpning for at spørsmålet vurderes på nytt når Norge har fått på plass en nasjonal institusjon for menneskerettigheter som oppfyller Paris-prinsippene. *Landsforeningen – We Shall Overcome* mener en

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

nasjonal forebyggende mekanisme kunne organiseres under Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, men at det er vanskelig å gjøre det nå, så lenge situasjonen er uavklart.

Amnesty og Helsingforskomiteen anfører følgende argumenter for denne modellen:

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal være den fremste institusjon for menneskerettigheter på nasjonalt plan, og forbudet mot tortur er én av kjerne rettighetene. Dersom funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme legges til den nasjonale institusjonen for menneskerettigheter, vil det bidra til å synliggjøre at tortur og umenneskelig behandling utgjør menneskerettsproblemer, og sikre at utfordringer på dette området sees i sammenheng med andre menneskerettslige utfordringer. Videre vil denne funksjonen bidra til å sikre den nasjonale institusjonen en viktig rolle i praktisk og forebyggende menneskerettsarbeid. Det vil også bidra til å sikre at den nasjonale forebyggende mekanismen får en god internasjonal forankring, siden den nasjonale institusjonen inngår i en rekke internasjonale menneskerettsfora.

Amnesty og Helsingforskomiteen anser at etablering av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter og en nasjonal forebyggende mekanisme vil kunne gå hånd i hånd, ettersom fristen for etablering av den nasjonale forebyggende mekanismen er ett år fra ratifikasjon.

6.4.4.6 Nytt selvstendig organ

Advokatforeningen og *JURK* anbefaler at det etableres et nytt organ til oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme.

Advokatforeningen mener at organet bør baseres på forslaget om en kommisjon for menneskerettigheter, som ble fremsatt i konsulentrapporten som Utenriksdepartementet innhentet i 2011 for å vurdere hvordan Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter hadde ivaretatt sin rolle. *JURK* begrunner oppfordringen om å opprette et nytt organ med at den nasjonale forebyggende mekanismen vil innebære en helt annen rolle og andre oppgaver enn Sivilombudsmannen utfører i dag, og vil ha behov for annen type kompetanse.

6.4.5 Departementets vurdering

6.4.5.1 Sivilombudsmannen alene

Departementet vil foreslå at Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

Det vises til arbeidsgruppens begrunnelse og nærmere redegjørelse for denne løsningen, og for at den ikke gikk inn for en modell med flere aktører som nasjonal forebyggende mekanisme:

Sivilombudsmannen er en etablert institusjon i Norge, og har lang erfaring når det gjelder kontroll med forvaltningens virksomhet, blant annet på områder hvor personer er frihetsberøvet. Ombudsmannen har høy troverdighet og legitimitet og nyter stor respekt både i offentlig forvaltning og i den norske befolkningen. Videre vil rollen som nasjonal forebyggende mekanisme passe godt inn i Sivilombudsmannens nåværende mandat, som er å 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. Ombudsmannens mandat slik det kommer til uttrykk i grunnloven, sivilombudsmannsloven og -instruksen oppfylder i all hovedsak protokollens krav til nasjonale forebyggende mekanismer.

Videre er det mange hensyn som taler for at ett organ utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, slik de aller fleste av de eksisterende statspartene har gjort. Det sikrer at oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme utøves på en enhetlig måte, uavhengig av sektor og geografisk område. Ressurskrevende koordinering mellom flere organer unngås. Med ett organ, vil det også være ett synlig kontaktpunkt for Underkomiteen for forebygging, andre lands nasjonale forebyggende mekanismer, sivilt samfunn, media mv., og det vil ikke være nødvendig å foreta lovendringer og eventuelle andre nødvendige tilpasninger i forhold til flere organer.

Departementet anser det imidlertid som viktig at Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og det sivile samfunn gis anledning til å bidra i mekanismens arbeid, og foreslår derfor at det oppnevnes et rådgivende utvalg.

Høringsuttalelsene foranlediger følgende tilleggskommentarer:

Departementet anser at den foreslåtte løsningen, som omfatter forslag til endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen, klart oppfylder de forpliktelser protokollen pålegger statspartene når det gjelder nasjonale forebyggende mekanismer.

Sivilombudsmannen har stilt seg positiv til forslaget og har selv påpekt at rollen som nasjonal forebyggende mekanisme medfører nye oppgaver, behov for tverrfaglig kompetanse, nye arbeidsmetoder og samarbeid med ulike nasjonale aktører. Han er også positiv til etablering av et rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

forebyggende mekanisme. Forutsetningene er til stede for en sterk og uavhengig nasjonal forebyggende mekanisme som kan overvåke myndighetenes behandling av frihetsberøvede, sikre disse et effektivt vern mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser, ha tillit i alle grupper av befolkningen og fremstå som et godt eksempel utad.

Økte bevilgninger til Sivilombudsmannen vil sikre at mekanismen har tilstrekkelig kapasitet til å drive et effektivt, forebyggende tilsynsarbeid på en offensiv og foroverlent måte, som et supplement til andre eksisterende tilsynsorganer.

Det er også relevant å se hen til at ombudsmenn innehar rollen som nasjonale forebyggende mekanismer i Danmark og Sverige og at den samme løsningen er foreslått også i Finland. Det vil dermed ligge godt til rette for verdifull erfaringsoverføring mellom disse ombudsmannsinstitusjonene.

Flere høringsinstanser viser til at det å være nasjonal forebyggende mekanisme vil innebære *en helt annen rolle og andre oppgaver* enn Sivilombudsmannen har i dag. Det er på det rene at ombudsmannen i dag primært har en etterprøvende rolle overfor forvaltningen, basert på individuelle klager, og at ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme vil måtte innta en mer proaktiv og oppsøkende rolle. Det fremgår av ombudsmannens høringsuttalelse at han er innforstått med dette, og ved å foreslå endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen og økte bevilgninger, vil ombudsmannen kunne oppfylle rollen som nasjonal forebyggende mekanisme. Kombinasjonen av ombudsmannens ulike roller vil kunne gi en verdifull synergieffekt. Gjennom klager kan ombudsmannen bli oppmerksom på forhold ved steder for frihetsberøvelse som bør undersøkes nærmere gjennom besøk som nasjonal forebyggende mekanisme, og gjennom besøk vil ombudsmannen tilegne seg kunnskap som kan være nyttig i forbindelse med klagebehandling. Samtidig vil frihetsberøvede personer kunne bli bedre kjent med muligheten til å klage til ombudsmannen. Det er også en styrke at ombudsmannen kan vurdere om andre eksisterende tilsynsorganer innen forvaltningen fungerer slik at også de bidrar til å forebygge tortur mv. innenfor sine ansvarsområder. Det eksisterer ikke noe organ som pr. i dag oppfyller den rollen som en nasjonal forebyggende mekanisme skal ha, i forhold til alle steder for frihetsberøvelse.

Mange høringsinstanser anser at Sivilombudsmannen ikke har *den nødvendige tverrfaglige kompetanse* til å være nasjonal forebyggende mekanisme i forhold til ulike steder for frihetsberø-

velse. Departementet er enig at ombudsmannen ikke besitter den nødvendige faglige bredde i dag, men anser at ombudsmannen vil kunne oppfylle protokollens krav til fagkompetanse gjennom tiltak som opplæring, rekruttering, innleie av ekstern kompetanse og samarbeid med andre relevante aktører.

Noen høringsinstanser stiller spørsmål ved ombudsmannens *uavhengighet fra styrende myndigheter*. Departementet anser at ombudsmannen utvilsomt oppfyller protokollens krav til funksjonsmessig uavhengighet. At ombudsmannen er uavhengig av forvaltningen, ligger implisitt i institusjonens rolle som Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Ombudsmannens praksis viser også med all tydelighet at ombudsmannen opptrer uavhengig av forvaltningen. Dette fremgår av de konkrete sakene ombudsmannen uttaler seg om og publiserer. Når det gjelder forholdet til Stortinget, er departementet ikke enig i at Stortingets plikt til å fastsette en alminnelig instruks for ombudsmannens virksomhet, eller Sivilombudsmannens rolle som «Stortingets tillitsmann», innebærer at ombudsmannen ikke har den nødvendige uavhengighet. Det fremgår uttrykkelig av sivilombudsmannsloven at ombudsmannen, innenfor rammen av instruksen, skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

6.4.5.2 *Sivilombudsmannen med andre aktører i en koalisjonsmodell*

Fem høringsinstanser går inn for en koalisjonsmodell der Sivilombudsmannen sammen med andre aktører utpekes som en eller flere nasjonale forebyggende mekanismer. Den interdepartementale arbeidsgruppen vurderte et forslag til koalisjonsmodell, som ble fremsatt skriftlig av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter på et tidlig tidspunkt i arbeidsgruppens drøftelser. Departementet viser til arbeidsgruppens begrunnelse for at den ikke anbefalte denne modellen. Det vises også til at Sivilombudsmannen er positiv til at det velges en modell hvor én institusjon utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. I tillegg til argumentene som arbeidsgruppen har anført, vil departementet påpeke at Sivilombudsmannen alene er ansvarlig i forhold til Stortinget og at en koalisjonsmodell vil kunne føre til uklare ansvarsforhold. Behovet for tilstrekkelig faglig bredde og variert ekspertise vil kunne ivaretas på andre måter. Hensynet til koordinering mellom kompetente miljøer, vil bl.a kunne bli ivaretatt ved at det opprettes et rådgivende utvalg.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

6.4.5.3 *Sivilombudsmannen og Helsetilsynet/fylkesmennene*

Barne-, ungdoms- og familieetaten foreslår at Helsetilsynet og fylkesmennene sammen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme for barneverninstitusjonene og at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme for andre steder for frihetsberøvelse, med ombudsmannen som koordinerende instans.

Dette er også en modell som arbeidsgruppen har vurdert, men ikke anbefalt. Departementet vil særlig fremheve at med ett organ som nasjonal forebyggende mekanisme, vil oppgaven bli utøvet på en enhetlig måte, uavhengig av sektor og geografisk område, ut fra en menneskerettsstandard. Det vil også ligge til rette for at gode eksempler fra én sektor eller ett geografisk område, kan overføres til andre sektorer og områder. Dette vil gi en merverdi. Videre vil departementet understreke at den nasjonale forebyggende mekanismen ikke skal erstatte, men supplere allerede eksisterende tilsynsmekanismer, og at andre tilsynsorganers arbeid vil være en viktig ressurs for Sivilombudsmannen. Departementet legger til grunn at Sivilombudsmannen vil legge opp sine besøk til barneverninstitusjoner og andre institusjoner der barn er frihetsberøvet på en slik måte at det ikke innebærer en merbelastning for barna.

6.4.5.4 *Ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter/nytt selvstendig organ*

To høringsinstanser foreslår at funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme legges til en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, og to høringsinstanser foreslår at opprettes et nytt selvstendig organ for dette formålet. Disse forslagene ble ikke spilt inn til eller vurdert av arbeidsgruppen.

Når det gjelder forslaget om å legge funksjonen til en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, vises til punkt 6.4.2 ovenfor, der det er redegjort for det internasjonale rammeverket knyttet til nasjonale institusjoner for menneskerettigheter og for status når det gjelder Norges nasjonale institusjon (NI). Situasjonen omkring

Norges nasjonale institusjon er fortsatt uavklart. Regjeringen opprettet i august 2012 en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere endringer av Norges nasjonale institusjon, herunder opprettelsen av en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter med en annen organisasjonsform og struktur.

Departementet har vurdert muligheten for å legge funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme til en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter eller et nytt selvstendig organ, men anser at det er en rekke fordeler ved å legge denne funksjonen til Sivilombudsmannen som en etablert institusjon. I tillegg til argumentene som er nevnt ovenfor, vil departementet påpeke at den nasjonale forebyggende mekanismen raskere vil kunne etableres og fungere i samsvar med protokollens krav dersom denne løsningen velges, ettersom Sivilombudsmannen allerede har et lovgrunnlag som langt på vei oppfyller protokollens krav, er valgt av Stortinget og har ansatte som besitter relevant erfaring og kompetanse, systemer for håndtering av sensitive personopplysninger, rapportering til Stortinget mv., og et internasjonalt kontaktnett. Videre gir det trygghet å legge oppgaven til en allerede velfungerende institusjon.

Ved at det opprettes et rådgivende utvalg vil man også sikre at Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og det sivile samfunn kan bidra med sin ekspertise.

Den nasjonal forebyggende mekanismen vil være et supplement og ikke en erstatning for andre aktører som arbeider mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Departementet er enig i at både staten og den nasjonale forebyggende mekanismen selv jevnlig må vurdere hvorvidt den valgte løsningen fungerer som forutsatt, i lys av synspunktene til Underkomiteen for forebygging, og foreta grep for å styrke ordningen dersom det blir nødvendig. Departementet anser at evaluering bør skje fortløpende, særlig på basis av Sivilombudsmannens årsrapport, som behandles av Stortinget og som også vil kunne danne grunnlag for innspill fra sivilt samfunn og andre relevante aktører.

7 Behov for lov- og forskriftsendringer

Sivilombudsmannens mandat slik det kommer til uttrykk i grunnloven, sivilombudsmannsloven og -instruksen anses i all hovedsak å oppfylle protokollens krav til nasjonale forebyggende mekanismer. Arbeidsgruppen foreslo imidlertid at det foretas følgende endringer i loven eller instruksen dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med protokollen:

- lovfesting av oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme
- utvidelse av ombudsmannens arbeidsområde til også å omfatte private og halvoffentlige institusjoner innenfor protokollens anvendelsesområde
- regulering knyttet til bruk av ekstern ekspertise
- bestemmelse om etablering av et rådgivende utvalg
- bestemmelse om adgang til å gi anbefalinger i henhold til protokollen
- bestemmelse om årlig melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å legge frem en proposisjon med forslag til endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen i løpet av vårsesjonen 2013.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Stater som ratifiserer protokollen forplikter seg til å stille nødvendige ressurser til rådighet for at de nasjonale forebyggende mekanismene skal fungere etter sin hensikt, jf. artikkel 18 nr. 3. Dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, vil dette blant annet innebære at ombudsmannens besøksvirksomhet til steder for frihetsberøvelse må utvides betydelig og at ombudsmannen vil måtte knytte til seg relevant fagkompetanse. Økt internasjonalt samarbeid vil også måtte påregnes.

Basert på Sivilombudsmannens egne beregninger, er de årlige utgiftene for at ombudsmannen skal kunne utføre oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme på en tilfredsstillende måte, i samsvar med protokollens krav, anslått til 6,2 mill. kroner. De anslåtte kostnadene tar utgangspunkt i at ombudsmannen tilføres 4,5 årsverk, foretar 40 årlige besøk til steder for frihetsberøvelse og leier inn ekstern faglig ekspertise, herunder særlig helsefaglig ekspertise, i forbindelse med besøkene. Det er også tatt hensyn til at ombudsmannen vil måtte leie ytterligere kontorlokaler for å få plass til flere ansatte.

Det legges til grunn at Sivilombudsmannens virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme settes i gang mot slutten av 2013 og at hel-

årsutgiften påløper fra og med 2014. Forslag om inndekning av utgiftene vil bli fremmet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2013 og i statsbudsjettet for 2014.

Ratifikasjon av protokollen vil innebære at FNs underkomité for forebygging og den nasjonale forebyggende mekanismen foretar besøk til steder for frihetsberøvelse under norsk jurisdiksjon og kontroll. Dette vil medføre visse administrative konsekvenser for departementer og andre myndigheter som er ansvarlige for steder der personer holdes frihetsberøvet og for institusjonene som besøkes. De økonomiske og administrative konsekvensene vil imidlertid ikke være betydelige, og kostnadene vil kunne dekkes innenfor de berørte virksomhetenes til enhver tid gjeldende budsjetttrammer.

Dersom underkomiteen eller den nasjonale forebyggende mekanismen gir myndighetene anbefalinger med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for personer som er berøvet sin frihet i samsvar med artikkel 11 bokstav a eller artikkel 19, vil myndighetene ha plikt til å inngå i en dialog med mekanismene om oppfølging av disse anbefalingene. Eventuell oppfølging av anbefalinger kan medføre økonomiske konsekvenser.

9 Vurdering og tilråding

I Norges rapport til FNs menneskerettighetsråd i september 2009 om gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, er arbeidet med sikte på å ratifisere og gjennomføre denne protokollen nevnt som en av flere nasjonale menneskerettsprioriteter.

Spørsmålet om ratifikasjon av protokollen er også gjentatte ganger tatt opp av FNs torturkomité. I høringen for komiteen i november 2011, ga den norske delegasjonen uttrykk for at spørsmålet om ratifikasjon ville få en snarlig avklaring.

Kampen mot tortur står helt sentralt i Norges menneskerettsinnsats internasjonalt. FNs spesialrapportør mot tortur mener det skjer jevnlig og rutinemessige brudd på torturforbudet verden over. Det er særlig i situasjoner knyttet fengsling og forvaring at tortur skjer. Norge har gjentatte ganger gitt uttrykk for dyp bekymring for denne utviklingen. Protokollen har potensial til å bli et effektivt instrument for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i forbindelse med frihetsberøvelse. Det er særlig viktig at statene sørger for å ha uavhengige og effektive nasjonale forebyggende mekanismer. Dersom Norge ratifiserer protokollen og utpeker en nasjonal forebyggende mekanisme som er i samsvar med protokollens krav, vil det styrke Norges troverdighet og påvirkningsevne i det internasjonale arbeidet mot tortur.

Ved at den nasjonale forebyggende mekanismen foretar regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse, i tillegg til andre nasjonale tilsynsorganer og supplert av Underkomiteen for forebygging, styrkes frihetsberøvede personers vern mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, også i Norge. Den forebyggende mekanismen vil i tillegg kunne bidra til å styrke befolkningens tillit til institusjoner som benyttes til frihetsberøvelse og øke bevisstheten om hvilke rettigheter frihetsberøvede personer har.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om ratifikasjonsspørsmålet, er positive til dette. Utenriksdepartementet tilrår at protokollen ratifiseres. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet slutter seg til dette.

Utenriksdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, i samsvar med et vedlagt forslag.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Forslag

til vedtak om samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

I

Stortinget samtykker i ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Vedlegg 1**Optional Protocol to
the Convention against
Torture and other Cruel,
Inhuman or Degrading
Treatment or Punishment***Preamble*

The States Parties to the present Protocol,

Reaffirming that torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment are prohibited and constitute serious violations of human rights,

Convinced that further measures are necessary to achieve the purposes of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter referred to as the Convention) and to strengthen the protection of persons deprived of their liberty against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment,

Recalling that articles 2 and 16 of the Convention oblige each State Party to take effective measures to prevent acts of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in any territory under its jurisdiction,

Recognizing that States have the primary responsibility for implementing those articles, that strengthening the protection of people deprived of their liberty and the full respect for their human rights is a common responsibility shared by all and that international implementing bodies complement and strengthen national measures,

Recalling that the effective prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment requires education and a combination of various legislative, administrative, judicial and other measures,

Recalling also that the World Conference on Human Rights firmly declared that efforts to eradicate torture should first and foremost be concentrated on prevention and called for the adoption of an optional protocol to the Convention,

**Valgfri protokoll til
konvensjonen mot tortur
og annen grusom,
umenneskelig eller
nedverdiggende
behandling eller straff***Fortale*

De stater som er part i denne protokoll,

som stadfester at tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er forbudt og utgjør alvorlige brudd på menneskerettighetene,

som er overbevist om at ytterligere tiltak er nødvendig for å nå målene i konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (heretter kalt konvensjonen) og for å gi personer som er berøvet sin frihet, sterkere beskyttelse mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff,

som minner om at artikkel 2 og 16 i konvensjonen pålegger enhver konvensjonspart å treffe effektive tiltak for å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på ethvert territorium under dens jurisdiksjon,

som erkjenner at statene har hovedansvaret for å gjennomføre nevnte artikler, at alle har et felles ansvar for å styrke beskyttelsen av personer som er berøvet sin frihet, og for å sikre full respekt for deres menneskerettigheter, og at internasjonale gjennomføringsorganer utfyller og styrker nasjonale tiltak,

som minner om at effektiv forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff fordrer opplæring og en kombinasjon av forskjellige lovgivningsmessige, forvaltningsmessige, rettslige og andre tiltak,

som også minner om at Verdenskonferansen om menneskerettigheter fastslo at innsats for å avskaffe tortur først og fremst må konsentreres om forebyggende tiltak, og oppfordret til vedtakelse av en valgfri protokoll til konvensjonen i den hensikt å etablere et forebyggende system

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

intended to establish a preventive system of regular visits to places of detention,

Convinced that the protection of persons deprived of their liberty against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment can be strengthened by non-judicial means of a preventive nature, based on regular visits to places of detention,

Have agreed as follows:

Part I

General principles

Article 1

The objective of the present Protocol is to establish a system of regular visits undertaken by independent international and national bodies to places where people are deprived of their liberty, in order to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 2

1. A Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of the Committee against Torture (hereinafter referred to as the Subcommittee on Prevention) shall be established and shall carry out the functions laid down in the present Protocol.
2. The Subcommittee on Prevention shall carry out its work within the framework of the Charter of the United Nations and shall be guided by the purposes and principles thereof, as well as the norms of the United Nations concerning the treatment of people deprived of their liberty.
3. Equally, the Subcommittee on Prevention shall be guided by the principles of confidentiality, impartiality, non-selectivity, universality and objectivity.
4. The Subcommittee on Prevention and the States Parties shall cooperate in the implementation of the present Protocol.

Article 3

Each State Party shall set up, designate or maintain at the domestic level one or several visiting bodies for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (hereinafter referred to as the national preventive mechanism).

med regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse,

som er overbevist om at personer som er berøvet sin frihet, kan gis sterkere beskyttelse mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom ikke-rettslige virkemidler av forebyggende art basert på regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse,

er blitt enige om følgende:

Del I

Generelle prinsipper

Artikkel 1

Formålet med denne protokoll er å etablere et system med regelmessige besøk foretatt av uavhengige internasjonale og nasjonale organer til steder der personer er berøvet sin frihet, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Artikkel 2

1. Det skal opprettes en underkomité for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (heretter kalt «Underkomiteen for forebygging») under De forente nasjoners komité mot tortur som skal utføre oppgavene fastsatt i denne protokoll.
2. Underkomiteen for forebygging skal utføre sitt arbeid innenfor rammen av De forente nasjoners pakt og skal la seg veilede av målsettningene og prinsippene i pakten samt av De forente nasjoners normer for behandling av personer som er berøvet sin frihet.
3. Underkomiteen for forebygging skal likeledes la seg veilede av prinsippene om fortrolighet, upartiskhet, ikke-selektivitet, universalitet og objektivitet.
4. Underkomiteen for forebygging og statspartene skal samarbeide om gjennomføringen av denne protokoll.

Artikkel 3

Hver statspart skal på nasjonalt plan opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere besøksorganer for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (heretter kalt «nasjonal forebyggende mekanisme»).

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Article 4

1. Each State Party shall allow visits, in accordance with the present Protocol, by the mechanisms referred to in articles 2 and 3 to any place under its jurisdiction and control where persons are or may be deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its instigation or with its consent or acquiescence (hereinafter referred to as places of detention). These visits shall be undertaken with a view to strengthening, if necessary, the protection of these persons against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
2. For the purposes of the present Protocol, deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority.

Part II

Subcommittee on Prevention

Article 5

1. The Subcommittee on Prevention shall consist of ten members. After the fiftieth ratification of or accession to the present Protocol, the number of the members of the Subcommittee on Prevention shall increase to twenty-five.
2. The members of the Subcommittee on Prevention shall be chosen from among persons of high moral character, having proven professional experience in the field of the administration of justice, in particular criminal law, prison or police administration, or in the various fields relevant to the treatment of persons deprived of their liberty.
3. In the composition of the Subcommittee on Prevention due consideration shall be given to equitable geographic distribution and to the representation of different forms of civilization and legal systems of the States Parties.
4. In this composition consideration shall also be given to balanced gender representation on the basis of the principles of equality and non-discrimination.
5. No two members of the Subcommittee on Prevention may be nationals of the same State.
6. The members of the Subcommittee on Prevention shall serve in their individual capacity, shall be independent and impartial and shall be

Artikkel 4

1. Hver statspart skal i samsvar med denne protokoll tillate at mekanismene nevnt i artikkel 2 og 3 kan besøke ethvert sted under dens jurisdiksjon og kontroll der personer er eller kan være berøvet sin frihet, enten som følge av en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller etter dens tilskyndelse eller med dens uttrykkelige eller stilltiende samtykke (heretter kalt «steder for frihetsberøvelse»). Slike besøk skal foretas med sikte på å styrke, om nødvendig, beskyttelsen av disse personer mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.
2. Med uttrykket «frihetsberøvelse» menes i denne protokoll enhver form for varetekt eller fengsling eller at en person plasseres i offentlig eller privat forvaring som vedkommende ikke kan forlate av egen vilje, etter beslutning av en rettslig, forvaltningsmessig eller annen myndighet.

Del II

Underkomiteen for forebygging

Artikkel 5

1. Underkomiteen for forebygging skal bestå av ti medlemmer. Etter den 50. ratifikasjon av eller tiltredelse til denne protokoll skal antallet medlemmer økes til 25.
2. Medlemmene av Underkomiteen for forebygging skal velges blant personer med høy moralsk integritet og dokumentert yrkeserfaring fra rettspleien, særlig strafferetten, fra fengsels- eller politiadministrasjon eller fra ulike fagområder som er relevante for behandlingen av personer som er berøvet friheten.
3. Sammensetningen av Underkomiteen for forebygging skal ta behørig hensyn til en rimelig geografisk fordeling blant statspartene og til at deres ulike samfunnsformer og rettssystemer er representert.
4. Sammensetningen skal også ta hensyn til en balansert kjønnsrepresentasjon på grunnlag av prinsippene om likestilling og ikke-diskriminering.
5. Underkomiteen for forebygging kan ikke ha to medlemmer som er borgere av samme stat.
6. Medlemmene av Underkomiteen for forebygging skal tjenestegjøre i personlig egenskap, de skal opptre uavhengig og upartisk og stå til

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

available to serve the Subcommittee on Prevention efficiently.

disposisjon for å kunne tjene underkomiteen på en effektiv måte.

Article 6

1. Each State Party may nominate, in accordance with paragraph 2 of the present article, up to two candidates possessing the qualifications and meeting the requirements set out in article 5, and in doing so shall provide detailed information on the qualifications of the nominees.
2.
 - a. The nominees shall have the nationality of a State Party to the present Protocol;
 - b. At least one of the two candidates shall have the nationality of the nominating State Party;
 - c. No more than two nationals of a State Party shall be nominated;
 - d. Before a State Party nominates a national of another State Party, it shall seek and obtain the consent of that State Party.
3. At least five months before the date of the meeting of the States Parties during which the elections will be held, the Secretary-General of the United Nations shall address a letter to the States Parties inviting them to submit their nominations within three months. The Secretary-General shall submit a list, in alphabetical order, of all persons thus nominated, indicating the States Parties that have nominated them.

Artikkel 6

1. Hver statspart kan i samsvar med nr. 2 i denne artikkel foreslå inntil to kandidater som har de kvalifikasjonene og oppfyller de kravene som er fastsatt i artikkel 5, og skal i forslaget framlegge detaljerte opplysninger om kandidatens kvalifikasjoner.
2.
 - a. Kandidatene skal være borgere av en stat som er part i denne protokoll.
 - b. Minst én av de to kandidatene skal være borger av statsparten som framlegger forslaget.
 - c. Det skal ikke foreslås mer enn to borgere fra samme statspart.
 - d. Før en statspart foreslår en borger fra en annen statspart, skal den søke og innhente samtykke fra den annen statspart.
3. Senest fem måneder før møtet blant statspartene der det skal avholdes valg, skal De forente nasjoners generalsekretær rette en skriftlig henvendelse til statspartene og be dem oversende sine forslag til kandidater innen tre måneder. Generalsekretæren skal legge fram en alfabetisk liste over kandidatene, med angivelse av hvilke statsparter som har foreslått dem.

Article 7

1. The members of the Subcommittee on Prevention shall be elected in the following manner:
 - a. Primary consideration shall be given to the fulfilment of the requirements and criteria of article 5 of the present Protocol;
 - b. The initial election shall be held no later than six months after the entry into force of the present Protocol;
 - c. The States Parties shall elect the members of the Subcommittee on Prevention by secret ballot;
 - d. Elections of the members of the Subcommittee on Prevention shall be held at biennial meetings of the States Parties convened by the Secretary-General of the United Nations. At those meetings, for which two thirds of the States Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Subcommittee on Prevention shall be those who obtain the largest number of votes and an absolute majority of the votes of the

Artikkel 7

1. Medlemmene av Underkomiteen for forebygging skal velges på følgende måte:
 - a. Det skal først og fremst tas hensyn til at kravene og kriteriene i artikkel 5 i denne protokoll er oppfylt.
 - b. Det første valget skal holdes senest seks måneder etter at denne protokoll er trådt i kraft.
 - c. Statspartene skal velge medlemmene til Underkomiteen for forebygging ved hemmelig avstemning.
 - d. Valg av medlemmer til Underkomiteen for forebygging skal finne sted hvert annet år på møter blant statspartene sammenkalt av De forente nasjoners generalsekretær. På disse møtene, som er beslutningsdyktige når to tredeler av statspartene er representert, skal de kandidater anses valgt som oppnår det høyeste stemmetall og et absolutt flertall av stemmene fra de represen-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

representatives of the States Parties present and voting.

2. If during the election process two nationals of a State Party have become eligible to serve as members of the Subcommittee on Prevention, the candidate receiving the higher number of votes shall serve as the member of the Subcommittee on Prevention. Where nationals have received the same number of votes, the following procedure applies:
 - a. Where only one has been nominated by the State Party of which he or she is a national, that national shall serve as the member of the Subcommittee on Prevention;
 - b. Where both candidates have been nominated by the State Party of which they are nationals, a separate vote by secret ballot shall be held to determine which national shall become the member;
 - c. Where neither candidate has been nominated by the State Party of which he or she is a national, a separate vote by secret ballot shall be held to determine which candidate shall be the member.

Article 8

If a member of the Subcommittee on Prevention dies or resigns, or for any cause can no longer perform his or her duties, the State Party that nominated the member shall nominate another eligible person possessing the qualifications and meeting the requirements set out in article 5, taking into account the need for a proper balance among the various fields of competence, to serve until the next meeting of the States Parties, subject to the approval of the majority of the States Parties. The approval shall be considered given unless half or more of the States Parties respond negatively within six weeks after having been informed by the Secretary-General of the United Nations of the proposed appointment.

Article 9

The members of the Subcommittee on Prevention shall be elected for a term of four years. They shall be eligible for re-election once if renominated. The term of half the members elected at the first election shall expire at the end of two years; immediately after the first election the names of those members shall be chosen by lot by the Chairman of the meeting referred to in article 7, paragraph 1 (d).

tanter for statspartene som er til stede og avgir stemme.

2. Dersom to borgere fra samme statspart under valgprosessen er blitt kvalifisert til å sitte som medlem av Underkomiteen for forebygging, skal kandidaten som har oppnådd det høyeste stemmetall, sitte som medlem av underkomiteen. Dersom borgerne fra statsparten har oppnådd samme stemmetall, gjelder følgende framgangsmåte:
 - a. Dersom kun én kandidat er foreslått av statsparten han eller hun er borger av, skal denne borgeren sitte som medlem av Underkomiteen for forebygging.
 - b. Dersom begge kandidatene er foreslått av statsparten de er borgere av, skal det holdes en egen, hemmelig avstemning for å fastsette hvilken kandidat som skal bli medlem.
 - c. Dersom ingen av kandidatene er foreslått av statsparten han eller hun er borger av, skal det holdes en egen, hemmelig avstemning for å fastsette hvilken kandidat som skal bli medlem.

Artikkel 8

Dersom et medlem av Underkomiteen for forebygging dør, trekker seg tilbake eller av andre grunner ikke lenger kan utføre sine plikter, skal statsparten som foreslo medlemmet, foreslå en annen egnet person som har de kvalifikasjonene og oppfyller de kravene som er fastsatt i artikkel 5, samtidig som det tas hensyn til behovet for en passende balanse mellom de ulike fagområdene, og som skal sitte i underkomiteen fram til statspartenes neste møte, med forbehold om godkjenning fra flertallet av statspartene. Godkjenning skal anses som gitt med mindre minst halvparten av statspartene har gitt negativt svar innen seks uker etter at de er underrettet om den foreslåtte utnevnelsen av De forente nasjoners generalsekretær.

Artikkel 9

Medlemmene av Underkomiteen for forebygging velges for en periode av fire år. De kan gjenvelges én gang dersom de foreslås på nytt. Funksjonstiden for halvparten av medlemmene som velges ved det første valget, skal utløpe etter to år; umiddelbart etter det første valget skal navnene på disse medlemmene bestemmes ved loddtrekning av lederen for møtet nevnt i artikkel 7 nr. 1 bokstav d).

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Article 10

1. The Subcommittee on Prevention shall elect its officers for a term of two years. They may be re-elected.
2. The Subcommittee on Prevention shall establish its own rules of procedure. These rules shall provide, inter alia, that:
 - a. Half the members plus one shall constitute a quorum;
 - b. Decisions of the Subcommittee on Prevention shall be made by a majority vote of the members present;
 - c. The Subcommittee on Prevention shall meet in camera.
3. The Secretary-General of the United Nations shall convene the initial meeting of the Subcommittee on Prevention. After its initial meeting, the Subcommittee on Prevention shall meet at such times as shall be provided by its rules of procedure. The Subcommittee on Prevention and the Committee against Torture shall hold their sessions simultaneously at least once a year.

Part III

Mandate of the Subcommittee on Prevention

Article 11

1. The Subcommittee on Prevention shall:
 - a. Visit the places referred to in article 4 and make recommendations to States Parties concerning the protection of persons deprived of their liberty against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
 - b. In regard to the national preventive mechanisms:
 - i. Advise and assist States Parties, when necessary, in their establishment;
 - ii. Maintain direct, and if necessary confidential, contact with the national preventive mechanisms and offer them training and technical assistance with a view to strengthening their capacities;
 - iii. Advise and assist them in the evaluation of the needs and the means necessary to strengthen the protection of persons deprived of their liberty against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;

Artikkel 10

1. Underkomiteen for forebygging velger sitt styre for en periode av to år. Medlemmene kan gjenvelges.
2. Underkomiteen for forebygging skal fastsette sin egen forretningsorden. Forretningsordnen skal blant annet bestemme at
 - a. halvparten av medlemmene pluss ett medlem er beslutningsdyktige,
 - b. Underkomiteen for forebygging skal treffe sine beslutninger ved flertallsavgjørelse blant de tilstedeværende medlemmer,
 - c. Underkomiteen for forebygging skal møte for lukkede dører.
3. De forente nasjoners generalsekretær skal sammenkalle det første møtet i Underkomiteen for forebygging. Senere møter skal holdes på de tidspunkter som fastsettes i underkomiteens forretningsorden. Underkomiteen for forebygging og De forente nasjoners komité mot tortur skal holde sine sesjoner samtidig minst én gang i året.

Del III

Mandatet til Underkomiteen for forebygging

Artikkel 11

1. Underkomiteen for forebygging skal
 - a. besøke stedene nevnt i artikkel 4 og gi statspartene anbefalinger om beskyttelse av personer som er berøvet sin frihet, mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff,
 - b. med hensyn til de nasjonale forebyggende mekanismene:
 - i. om nødvendig gi statspartene råd og bistå dem ved opprettelsen av slike mekanismer,
 - ii. opprettholde direkte, og om nødvendig fortrolig, kontakt med de nasjonale forebyggende mekanismene og tilby dem opplæring og faglig bistand med sikte på å styrke deres kapasitet,
 - iii. gi dem råd og bistå dem i vurderingen av behovene og hvilke virkemidler som er nødvendige for å gi personer som er berøvet sin frihet, sterkere beskyttelse mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff,

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

- iv. Make recommendations and observations to the States Parties with a view to strengthening the capacity and the mandate of the national preventive mechanisms for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- c. Cooperate, for the prevention of torture in general, with the relevant United Nations organs and mechanisms as well as with the international, regional and national institutions or organizations working towards the strengthening of the protection of all persons against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.
- iv. gi anbefalinger til og framsette kommentarer overfor statspartene med sikte på å styrke kapasiteten og mandatet til de nasjonale forebyggende mekanismene for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff,
- c. samarbeide om å forebygge tortur i sin alminnelighet med de relevante organer og mekanismer i De forente nasjoner samt med de internasjonale, regionale og nasjonale institusjonene og organisasjonene som arbeider for å styrke beskyttelsen av alle mennesker mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Article 12

In order to enable the Subcommittee on Prevention to comply with its mandate as laid down in article 11, the States Parties undertake:

- a. To receive the Subcommittee on Prevention in their territory and grant it access to the places of detention as defined in article 4 of the present Protocol;
- b. To provide all relevant information the Subcommittee on Prevention may request to evaluate the needs and measures that should be adopted to strengthen the protection of persons deprived of their liberty against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- c. To encourage and facilitate contacts between the Subcommittee on Prevention and the national preventive mechanisms;
- d. To examine the recommendations of the Subcommittee on Prevention and enter into dialogue with it on possible implementation measures.

Article 13

1. The Subcommittee on Prevention shall establish, at first by lot, a programme of regular visits to the States Parties in order to fulfil its mandate as established in article 11.
2. After consultations, the Subcommittee on Prevention shall notify the States Parties of its programme in order that they may, without delay, make the necessary practical arrangements for the visits to be conducted.
3. The visits shall be conducted by at least two members of the Subcommittee on Prevention.

Artikkel 12

For at Underkomiteen for forebygging skal kunne overholde sitt mandat som fastsatt i artikkel 11, forplikter statspartene seg til

- a. å motta Underkomiteen for forebygging på sitt territorium og gi den adgang til steder for frihetsberøvelse som definert i artikkel 4 i denne protokoll,
- b. å la Underkomiteen for forebygging få tilgang til alle relevante opplysninger den ber om for å kunne vurdere behovene og hvilke tiltak som bør gjennomføres for å gi personer som er berøvet sin frihet, sterkere beskyttelse mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff,
- c. å oppmuntre til og legge forholdene til rette for kontakt mellom Underkomiteen for forebygging og de nasjonale forebyggende mekanismene,
- d. å gjennomgå anbefalingene fra Underkomiteen for forebygging og innlede en dialog med underkomiteen om mulige gjennomføringstiltak.

Artikkel 13

1. Underkomiteen for forebygging skal, først ved loddtrekning, fastsette et program for regelmessige besøk til statspartene for å oppfylle sitt mandat som fastsatt i artikkel 11.
2. Etter konsultasjoner skal Underkomiteen for forebygging underrette statspartene om sitt program, slik at de uten opphold kan treffe de praktiske foranstaltninger som er nødvendige for at besøkene skal kunne gjennomføres.
3. Besøkene skal foretas av minst to medlemmer av Underkomiteen for forebygging. Disse med-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

These members may be accompanied, if needed, by experts of demonstrated professional experience and knowledge in the fields covered by the present Protocol who shall be selected from a roster of experts prepared on the basis of proposals made by the States Parties, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the United Nations Centre for International Crime Prevention. In preparing the roster, the States Parties concerned shall propose no more than five national experts. The State Party concerned may oppose the inclusion of a specific expert in the visit, whereupon the Subcommittee on Prevention shall propose another expert.

4. If the Subcommittee on Prevention considers it appropriate, it may propose a short follow-up visit after a regular visit.

Article 14

1. In order to enable the Subcommittee on Prevention to fulfil its mandate, the States Parties to the present Protocol undertake to grant it:
 - a. Unrestricted access to all information concerning the number of persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, as well as the number of places and their location;
 - b. Unrestricted access to all information referring to the treatment of those persons as well as their conditions of detention;
 - c. Subject to paragraph 2 below, unrestricted access to all places of detention and their installations and facilities;
 - d. The opportunity to have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, either personally or with a translator if deemed necessary, as well as with any other person who the Subcommittee on Prevention believes may supply relevant information;
 - e. The liberty to choose the places it wants to visit and the persons it wants to interview.
2. Objection to a visit to a particular place of detention may be made only on urgent and compelling grounds of national defence, public safety, natural disaster or serious disorder in the place to be visited that temporarily prevent the carrying out of such a visit. The existence of a declared state of emergency as such shall not be invoked by a State Party as a reason to object to a visit.

lemmene kan om nødvendig ledsages av eksperter som har dokumentert yrkeserfaring fra og kunnskap på områdene omfattet av denne protokoll, og som skal velges fra en liste med eksperter utarbeidet på grunnlag av forslag fra statspartene, De forente nasjoners høykommissær for menneskerettigheter og De forente nasjoners senter for internasjonal kriminalitetsforebygging. De berørte statsparter skal under utarbeidelsen av listen foreslå maksimalt fem nasjonale eksperter. Den berørte statspart kan motsette seg at en bestemt ekspert deltar under besøket, og Underkomiteen for forebygging skal da foreslå en annen ekspert.

4. Dersom Underkomiteen for forebygging anser det nødvendig, kan den foreslå et kort oppfølgingsbesøk etter et ordinært besøk.

Artikkel 14

1. For at Underkomiteen for forebygging skal kunne oppfylle sitt mandat, forplikter statspartene i denne protokoll seg til å gi den
 - a. ubegrenset tilgang til alle opplysninger om antall personer som er berøvet sin frihet på steder for frihetsberøvelse som definert i artikkel 4, samt antall slike steder og deres beliggenhet,
 - b. ubegrenset tilgang til alle opplysninger om behandlingen av slike personer samt forholdene de lever under,
 - c. med forbehold for nr. 2 nedenfor, ubegrenset adgang til alle steder for frihetsberøvelse og deres anlegg og lokaler,
 - d. mulighet til å føre private samtaler uten vitner til stede med personer som er berøvet sin frihet, enten personlig eller med tolk dersom det anses nødvendig, samt med enhver annen person Underkomiteen for forebygging mener kan tilføre relevant informasjon,
 - e. frihet til å velge hvilke steder den ønsker å besøke, og hvilke personer den ønsker å snakke med.
2. Det kan framsettes innsigelser mot besøk til et bestemt sted for frihetsberøvelse bare av tvingende og presserende grunner knyttet til landets forsvar, den offentlige sikkerhet, naturkatastrofer eller alvorlige ordensforstyrrelser ved stedet som skal besøkes, slik at besøket ikke lar seg gjennomføre inntil videre. Erklært unnakstilstand skal ikke i seg selv brukes av en statspart som grunnlag for å motsette seg besøk.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Article 15

No authority or official shall order, apply, permit or tolerate any sanction against any person or organization for having communicated to the Subcommittee on Prevention or to its delegates any information, whether true or false, and no such person or organization shall be otherwise prejudiced in any way.

Article 16

1. The Subcommittee on Prevention shall communicate its recommendations and observations confidentially to the State Party and, if relevant, to the national preventive mechanism.
2. The Subcommittee on Prevention shall publish its report, together with any comments of the State Party concerned, whenever requested to do so by that State Party. If the State Party makes part of the report public, the Subcommittee on Prevention may publish the report in whole or in part. However, no personal data shall be published without the express consent of the person concerned.
3. The Subcommittee on Prevention shall present a public annual report on its activities to the Committee against Torture.
4. If the State Party refuses to cooperate with the Subcommittee on Prevention according to articles 12 and 14, or to take steps to improve the situation in the light of the recommendations of the Subcommittee on Prevention, the Committee against Torture may, at the request of the Subcommittee on Prevention, decide, by a majority of its members, after the State Party has had an opportunity to make its views known, to make a public statement on the matter or to publish the report of the Subcommittee on Prevention.

Part IV

National preventive mechanisms

Article 17

Each State Party shall maintain, designate or establish, at the latest one year after the entry into force of the present Protocol or of its ratification or accession, one or several independent national preventive mechanisms for the prevention of torture at the domestic level. Mechanisms established by decentralized units may be designated as

Artikkel 15

Ingen myndighet eller tjenestemann skal beordre, anvende, tillate eller tolerere at det iverksettes sanksjoner mot en person eller organisasjon for å ha oversendt opplysninger, uriktige eller ikke, til Underkomiteen for forebygging eller til underkomiteens representanter, og en slik person eller organisasjon skal heller ikke lide overlast på annen måte.

Artikkel 16

1. Underkomiteen for forebygging skal oversende sine anbefalinger og kommentarer i fortrolighet til statsparten og, dersom det er aktuelt, til den nasjonale forebyggende mekanismen.
2. Underkomiteen for forebygging skal offentliggjøre sin rapport sammen med eventuelle kommentarer fra den berørte statspart når statsparten ber om det. Dersom statsparten offentliggjør deler av rapporten, kan Underkomiteen for forebygging offentliggjøre hele eller deler av rapporten. Personopplysninger kan imidlertid ikke offentliggjøres uten den berørte persons uttrykkelige samtykke.
3. Underkomiteen for forebygging skal hvert år legge fram en offentlig rapport om sin virksomhet for De forente nasjoners komité mot tortur.
4. Dersom statsparten nekter å samarbeide med Underkomiteen for forebygging i samsvar med artikkel 12 og 14, eller nekter å treffe tiltak for å bedre situasjonen i lys av underkomiteens anbefalinger, kan De forente nasjoners komité mot tortur, på anmodning fra Underkomiteen for forebygging, ved flertallsavgjørelse blant medlemmene og etter at statsparten har fått anledning til å gjøre sitt syn kjent, beslutte å uttale seg offentlig om saken eller å offentliggjøre underkomiteens rapport.

Del IV

Nasjonale forebyggende mekanismer

Artikkel 17

Hver statspart skal, senest ett år etter at denne protokoll er trådt i kraft, ratifisert eller tiltrådt, opprettholde, utpeke eller opprette en eller flere uavhengige nasjonale forebyggende mekanismer for å forebygge tortur på nasjonalt plan. Mekanismer opprettet av desentraliserte enheter kan utpekes som nasjonale forebyggende mekanismer for

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

national preventive mechanisms for the purposes of the present Protocol if they are in conformity with its provisions.

denne protokolls formål dersom de er i samsvar med protokollens bestemmelser.

Article 18

1. The States Parties shall guarantee the functional independence of the national preventive mechanisms as well as the independence of their personnel.
2. The States Parties shall take the necessary measures to ensure that the experts of the national preventive mechanism have the required capabilities and professional knowledge. They shall strive for a gender balance and the adequate representation of ethnic and minority groups in the country.
3. The States Parties undertake to make available the necessary resources for the functioning of the national preventive mechanisms.
4. When establishing national preventive mechanisms, States Parties shall give due consideration to the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights.

Artikkel 18

1. Statspartene skal garantere funksjonsmessig uavhengighet for de nasjonale forebyggende mekanismene og også uavhengighet for deres personell.
2. Statspartene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at den nasjonale forebyggende mekanismens eksperter har nødvendig kompetanse og fagkunnskap. De skal bestrebe seg på å oppnå en balansert kjønnsrepresentasjon og en tilfredsstillende representasjon av landets etniske grupper og minoriteter.
3. Statspartene forplikter seg til å stille de nødvendige ressurser til rådighet for at de nasjonale forebyggende mekanismene skal fungere etter sin hensikt.
4. Når statspartene oppretter nasjonale forebyggende mekanismer, skal de ta behørig hensyn til prinsippene om statusen til nasjonale institusjoner for fremme og beskyttelse av menneskerettighetene.

Article 19

The national preventive mechanisms shall be granted at a minimum the power:

- a. To regularly examine the treatment of the persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, with a view to strengthening, if necessary, their protection against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- b. To make recommendations to the relevant authorities with the aim of improving the treatment and the conditions of the persons deprived of their liberty and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, taking into consideration the relevant norms of the United Nations;
- c. To submit proposals and observations concerning existing or draft legislation.

Artikkel 19

De nasjonale forebyggende mekanismene skal som et minimum ha myndighet til

- a. regelmessig å undersøke behandlingen av personer som er berøvet sin frihet på steder for frihetsberøvelse som definert i artikkel 4, med sikte på å styrke, om nødvendig, beskyttelsen av disse personer mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff,
- b. å gi vedkommende myndigheter anbefalinger med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for personer som er berøvet sin frihet, og å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, under hensyntagen til De forente nasjoners relevante normer,
- c. å framlegge forslag og kommentarer vedrørende eksisterende lovgivning eller lovforslag.

Article 20

In order to enable the national preventive mechanisms to fulfil their mandate, the States Parties to the present Protocol undertake to grant them:

- a. Access to all information concerning the number of persons deprived of their liberty in pla-

Artikkel 20

For at de nasjonale forebyggende mekanismene skal kunne oppfylle sitt mandat, forplikter statene som er part i denne protokoll, seg til å gi dem

- a. tilgang til alle opplysninger om antall personer som er berøvet sin frihet på steder for frihets-

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

- ces of detention as defined in article 4, as well as the number of places and their location;
- b. Access to all information referring to the treatment of those persons as well as their conditions of detention;
 - c. Access to all places of detention and their installations and facilities;
 - d. The opportunity to have private interviews with the persons deprived of their liberty without witnesses, either personally or with a translator if deemed necessary, as well as with any other person who the national preventive mechanism believes may supply relevant information;
 - e. The liberty to choose the places they want to visit and the persons they want to interview;
 - f. The right to have contacts with the Subcommittee on Prevention, to send it information and to meet with it.
- berøvelse som definert i artikkel 4, samt antall slike steder og deres beliggenhet,
- b. tilgang til alle opplysninger om behandlingen av slike personer samt forholdene de lever under,
 - c. adgang til alle steder for frihetsberøvelse og deres anlegg og lokaler,
 - d. mulighet til å føre private samtaler uten vitner til stede med personer som er berøvet sin frihet, enten personlig eller med tolk dersom det anses nødvendig, samt med enhver annen person den nasjonale forebyggende mekanismen mener kan tilføre relevant informasjon,
 - e. frihet til å velge hvilke steder de ønsker å besøke, og hvilke personer de ønsker å snakke med,
 - f. rett til å kontakte Underkomiteen for forebygging, til å sende den opplysninger og til å ha møter med den.

Article 21

1. No authority or official shall order, apply, permit or tolerate any sanction against any person or organization for having communicated to the national preventive mechanism any information, whether true or false, and no such person or organization shall be otherwise prejudiced in any way.
2. Confidential information collected by the national preventive mechanism shall be privileged. No personal data shall be published without the express consent of the person concerned.

Article 22

The competent authorities of the State Party concerned shall examine the recommendations of the national preventive mechanism and enter into a dialogue with it on possible implementation measures.

Article 23

The States Parties to the present Protocol undertake to publish and disseminate the annual reports of the national preventive mechanisms.

Artikkel 21

1. Ingen myndighet eller tjenestemann skal beordre, anvende, tillate eller tolerere at det iverksettes sanksjoner mot en person eller organisasjon for å ha oversendt opplysninger, uriktige eller ikke, til den nasjonale forebyggende mekanismen, og en slik person eller organisasjon skal heller ikke lide overlast på annen måte.
2. Fortrolige opplysninger innhentet av den nasjonale forebyggende mekanismen skal være undergitt taushetsplikt. Personopplysninger kan ikke offentliggjøres uten den berørte persons uttrykkelige samtykke.

Artikkel 22

Vedkommende myndigheter hos den berørte statspart skal gjennomgå den nasjonale forebyggende mekanismens anbefalinger og innlede en dialog med den om mulige gjennomføringstiltak.

Artikkel 23

Statspartene i denne protokoll forplikter seg til å offentliggjøre og spre de nasjonale forebyggende mekanismenes årlige rapporter.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Part V

Declaration

Article 24

1. Upon ratification, States Parties may make a declaration postponing the implementation of their obligations under either part III or part IV of the present Protocol.
2. This postponement shall be valid for a maximum of three years. After due representations made by the State Party and after consultation with the Subcommittee on Prevention, the Committee against Torture may extend that period for an additional two years.

Part VI

Financial provisions

Article 25

1. The expenditure incurred by the Subcommittee on Prevention in the implementation of the present Protocol shall be borne by the United Nations.
2. The Secretary-General of the United Nations shall provide the necessary staff and facilities for the effective performance of the functions of the Subcommittee on Prevention under the present Protocol.

Article 26

1. A Special Fund shall be set up in accordance with the relevant procedures of the General Assembly, to be administered in accordance with the financial regulations and rules of the United Nations, to help finance the implementation of the recommendations made by the Subcommittee on Prevention after a visit to a State Party, as well as education programmes of the national preventive mechanisms.
2. The Special Fund may be financed through voluntary contributions made by Governments, intergovernmental and non-governmental organizations and other private or public entities.

Part VII

Final provisions

Article 27

1. The present Protocol is open for signature by any State that has signed the Convention.

Del V

Erklæring

Artikkel 24

1. Ved ratifisering kan statspartene avgi en erklæring om utsatt gjennomføring av deres forpliktelser i henhold til enten del III eller del IV i denne protokoll.
2. Denne utsettelsen skal være gyldig for høyst tre år. Etter behørlige redegjørelser fra statsparten og etter konsultasjoner med Underkomiteen for forebygging kan De forente nasjoners komité mot tortur forlenge denne perioden med to nye år.

Del VI

Finansielle bestemmelser

Artikkel 25

1. De utgifter som pådras av Underkomiteen for forebygging i forbindelse med gjennomføringen av denne protokoll, skal bæres av De forente nasjoner.
2. De forente nasjoners generalsekretær skal sørge for at Underkomiteen for forebygging har det personale og de lokaler som er nødvendig for at den skal kunne utføre sine oppgaver på en effektiv måte i henhold til denne protokoll.

Artikkel 26

1. Det skal opprettes et spesialfond i samsvar med Generalforsamlingens relevante framgangsmåter, som skal forvaltes i samsvar med De forente nasjoners finansielle bestemmelser og regler, for å bidra til finansieringen av gjennomføringen av de anbefalinger Underkomiteen for forebygging gir etter et besøk til en statspart, samt av opplæringsprogrammer for de nasjonale forebyggende mekanismene.
2. Spesialfondet kan finansieres gjennom frivillige bidrag fra regjeringer, mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner samt andre private eller offentlige institusjoner.

Del VII

Sluttbestemmelser

Artikkel 27

1. Denne protokoll er åpen for undertegning av enhver stat som har undertegnet konvensjonen.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 2. The present Protocol is subject to ratification by any State that has ratified or acceded to the Convention. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. 3. The present Protocol shall be open to accession by any State that has ratified or acceded to the Convention. 4. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations. 5. The Secretary-General of the United Nations shall inform all States that have signed the present Protocol or acceded to it of the deposit of each instrument of ratification or accession. | <ol style="list-style-type: none"> 2. Denne protokoll er gjenstand for ratifikasjon av enhver stat som har ratifisert eller tiltrådt konvensjonen. Ratifikasjonsdokumenter skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær. 3. Denne protokoll skal være åpen for tiltredelse av enhver stat som har ratifisert eller tiltrådt konvensjonen. 4. Tiltredelse skjer ved deponering av et tiltredelsesdokument hos De forente nasjoners generalsekretær. 5. De forente nasjoners generalsekretær skal underrette alle stater som har undertegnet eller tiltrådt denne protokoll, hver gang en stat deponerer et ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument. |
|---|---|

Article 28

1. The present Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twentieth instrument of ratification or accession.
2. For each State ratifying the present Protocol or acceding to it after the deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twentieth instrument of ratification or accession, the present Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit of its own instrument of ratification or accession.

Artikkel 28

1. Denne protokoll trer i kraft den trettiende dag etter den dag det tjuende ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument er deponert hos De forente nasjoners generalsekretær.
2. For hver stat som ratifiserer eller tiltrer denne protokoll etter at det tjuende ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument er deponert hos De forente nasjoners generalsekretær, skal denne protokoll tre i kraft den trettiende dag etter den dag staten har deponert sitt eget ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument.

Article 29

The provisions of the present Protocol shall extend to all parts of federal States without any limitations or exceptions.

Artikkel 29

Bestemmelsene i denne protokoll skal uten begrensninger eller unntak få anvendelse for alle deler av forbundsstater.

Article 30

No reservations shall be made to the present Protocol.

Artikkel 30

Det skal ikke tas forbehold til denne protokoll.

Article 31

The provisions of the present Protocol shall not affect the obligations of States Parties under any regional convention instituting a system of visits to places of detention. The Subcommittee on Prevention and the bodies established under such regional conventions are encouraged to consult and cooperate with a view to avoiding duplication and promoting effectively the objectives of the present Protocol.

Artikkel 31

Bestemmelsene i denne protokoll skal ikke berøre statspartenes forpliktelser etter regionale konvensjoner som etablerer en ordning med besøk til steder for frihetsberøvelse. Underkomiteen for forebygging og organer opprettet i henhold til slike regionale konvensjoner oppfordres til å rådføre seg og samarbeide med hverandre med sikte på å unngå dobbeltarbeid og effektivt å fremme denne protokolls målsettinger.

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Article 32

The provisions of the present Protocol shall not affect the obligations of States Parties to the four Geneva Conventions of 12 August 1949 and the Additional Protocols thereto of 8 June 1977, nor the opportunity available to any State Party to authorize the International Committee of the Red Cross to visit places of detention in situations not covered by international humanitarian law.

Article 33

1. Any State Party may denounce the present Protocol at any time by written notification addressed to the Secretary-General of the United Nations, who shall thereafter inform the other States Parties to the present Protocol and the Convention. Denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.
2. Such a denunciation shall not have the effect of releasing the State Party from its obligations under the present Protocol in regard to any act or situation that may occur prior to the date on which the denunciation becomes effective, or to the actions that the Subcommittee on Prevention has decided or may decide to take with respect to the State Party concerned, nor shall denunciation prejudice in any way the continued consideration of any matter already under consideration by the Subcommittee on Prevention prior to the date on which the denunciation becomes effective.
3. Following the date on which the denunciation of the State Party becomes effective, the Subcommittee on Prevention shall not commence consideration of any new matter regarding that State.

Article 34

1. Any State Party to the present Protocol may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties to the present Protocol with a request that they notify him whether they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and voting upon the proposal. In the event that within four months from the date of such communication at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the confe-

Artikkel 32

Bestemmelsene i denne protokoll skal ikke berøre statspartenes forpliktelser etter de fire Genève-konvensjonene av 12. august 1949 og tilleggsprotokollene til disse av 8. juni 1977, eller enhver statsparts mulighet til å gi Den internasjonale Røde Kors-komiteé tillatelse til å besøke steder for frihetsberøvelse i situasjoner som ikke omfattes av internasjonal humanitærrett.

Artikkel 33

1. Enhver statspart kan når som helst si opp denne protokoll ved skriftlig underretning til De forente nasjoners generalsekretær, som deretter skal underrette de øvrige statsparter i denne protokoll og i konvensjonen. Oppsigelsen trer i kraft ett år etter den dag Generalsekretæren har mottatt underretning.
2. En slik oppsigelse skal ikke medføre at statsparten fritas for sine forpliktelser etter denne protokoll med hensyn til noen handling eller situasjon som måtte inntreffe før den dag oppsigelsen trer i kraft, eller med hensyn til tiltak Underkomiteen for forebygging har vedtatt eller måtte vedta å treffe overfor den berørte statspart, og en oppsigelse skal heller ikke på noen måte berøre den videre behandlingen av spørsmål som allerede er til behandling i Underkomiteen for forebygging før oppsigelsen trer i kraft.
3. Etter den dag statspartens oppsigelse trer i kraft, skal Underkomiteen for forebygging ikke ta nye spørsmål i tilknytning til vedkommende stat opp til behandling.

Artikkel 34

1. Enhver stat som er part i denne protokoll, kan foreslå en endring og inngi endringsforslaget til De forente nasjoners generalsekretær. Generalsekretæren skal deretter oversende endringsforslaget til statspartene i denne protokoll med anmodning om å underrette ham dersom de ønsker en statspartskonferanse for å vurdere og stemme over forslaget. Dersom minst en tredel av statspartene innen fire måneder regnet fra den dag forslaget er oversendt, ønsker en slik konferanse, skal Generalsekretæren sammenkalle konferansen i regi av De forente nasjoner. De forente nasjoners

Samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

rence under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of two thirds of the States Parties present and voting at the conference shall be submitted by the Secretary-General of the United Nations to all States Parties for acceptance.

2. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of the present article shall come into force when it has been accepted by a two-thirds majority of the States Parties to the present Protocol in accordance with their respective constitutional processes.
3. When amendments come into force, they shall be binding on those States Parties that have accepted them, other States Parties still being bound by the provisions of the present Protocol and any earlier amendment that they have accepted.

Article 35

Members of the Subcommittee on Prevention and of the national preventive mechanisms shall be accorded such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions. Members of the Subcommittee on Prevention shall be accorded the privileges and immunities specified in section 22 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 13 February 1946, subject to the provisions of section 23 of that Convention.

Article 36

When visiting a State Party, the members of the Subcommittee on Prevention shall, without prejudice to the provisions and purposes of the present Protocol and such privileges and immunities as they may enjoy:

- a. Respect the laws and regulations of the visited State;
- b. Refrain from any action or activity incompatible with the impartial and international nature of their duties.

Article 37

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.
2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States.

generalsekretær skal legge fram enhver endring som vedtas med to tredels flertall av de statsparter som er til stede og avgir stemme på konferansen, for samtlige statsparter til godtakelse.

2. En endring som vedtas i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal tre i kraft når den er godtatt av et flertall på to tredeler av statspartene i denne protokoll i samsvar med deres respektive forfatningsregler.
3. Når endringer trer i kraft, skal de være bindende for de statsparter som har godtatt dem, mens de øvrige statsparter fremdeles skal være bundet av bestemmelsene i denne protokoll og tidligere endringer de har godtatt.

Artikkel 35

Medlemmer av Underkomiteen for forebygging og de nasjonale forebyggende mekanismene skal gis de privilegier og den immunitet som er nødvendig for at de skal kunne utøve sine funksjoner på en uavhengig måte. Medlemmer av Underkomiteen for forebygging skal gis de privilegier og den immunitet som er angitt i del 22 i Overenskomst om De forente nasjoners privilegier og immunitet av 13. februar 1946, med forbehold for bestemmelsene i del 23 i nevnte overenskomst.

Artikkel 36

Når medlemmene av Underkomiteen for forebygging besøker en statspart, skal de, uten at dette berører bestemmelsene og formålene i denne protokoll og de privilegier og den immunitet de nyter,

- a. overholde lover og bestemmelser i staten de besøker, og
- b. avstå fra enhver handling eller virksomhet som er uforenlig med deres pliktens upartiske og internasjonale karakter.

Artikkel 37

1. Denne protokoll, der den arabiske, engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske teksten har samme gyldighet, skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær.
2. De forente nasjoners generalsekretær skal oversende bekreftede kopier av denne protokoll til alle stater.

