

Oslo 20. september 2012

**HØRINGSINNSPILL FRA AMNESTY INTERNATIONAL NORGE OG DEN NORSKE  
HELSINGFORSKOMITÉ: valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FNs konvensjon av 10.  
desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling  
eller straff.**

Amnesty International Norge og Den norske Helsingforskomité mener at Norge bør ratifisere nevnte valgfrie protokoll. Norge signerte protokollen allerede 24. september 2003, og signaliserte dermed vilje til å ratifisere den.

Arbeidsgruppen som har utredet konsekvenser av norsk ratifikasjon og hvilket organ som bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme ble etablert først i juni 2011.

Sammen med en rekke norske organisasjoner har vi en rekke ganger uttrykt vårt syn på ratifikasjon av den valgfrie protokollen. For eksempel i brev eller rapports form 8. mars 2007, 27. februar 2008, februar 2009, 13. mai 2009, 7. januar 2011, osv. For at hovedpunktene skal være kjent, gjengir vi her at fra brev til Utenriksdepartementet av 27. februar 2008 at vi sammen med 11 andre norske organisasjoner skrev følgende:

«På hjemmebane bør Norge snarest ratifisere tilleggsprotokollen til torturkonvensjonen. En ratifikasjon vil utløse en plikt til å opprette et nasjonalt tilsynsorgan. Vi vil gjerne delta i en dialog om mandat og myndighet for et slikt organ, og vil allerede nå oppfordre til å sikre en bred deltakelse fra ikke-statlige menneskerettighetsorganisasjoner i tilsynsorganet. En rekke stater har ratifisert tilleggsprotokollen, og det blir lagt merke til at Norge hittil har valgt å stå utenfor. Dette sender et feil signal på et tidspunkt da forsvar mot tortur er meget påkrevet.»

I rapport sendt til FNs Menneskerettighetsråd, også sendt til Utenriksdepartementet som mottaker, i februar 2009 uttalte vi sammen med en rekke organisasjoner følgende:

“Norway has not yet ratified the Optional Protocol that it signed 23 September 2003. According to the Ministry of Foreign Affairs, the ratification process is on-going. We recommend that Norway ratify the OPCAT as soon as possible. The setting up of a national preventive mechanism as required by OPCAT is the crucial new element. That body must act with independence, integrity, a public profile, and according to a mandate that gives room for taking effective and appropriate action to address protection issues within all areas the body deems relevant under the Convention. We recommend that to ensure the independence, integrity and credibility of the body to be established, both the process of its design, and the method of appointment of its members, should be open to non-state actors, including Human Rights organisations and other stakeholders.”

Våre tidligere innlegg uttrykker fortsatt vårt syn.

### **Bundet mandat**

Vi vil understreke at vi er kritiske til at arbeidsgruppen ble gitt et så vidt bundet mandat hvor det fremgikk at å legge den forebyggende mekanismen til Sivilombudsmannen var den foretrukne løsningen. Vi mener at det er en mangel ved denne prosessen at dette premisset så vidt oss bekjent ikke har vært gjenstand for utredning eller høring.

Amnesty og Helsingforskomiteen er opptatt av å se den fremtidige arkitekturen for det norske systemet for å beskytte og fremme menneskerettighetene i helhet. I dette bildet er den fremtidige organiseringen av nasjonal menneskerettighetsinstitusjon særlig viktig.

Nedenfor følger kommentarer til de problemstillingene som høringsinstansene særlig blir bedt om å belyse. I teksten kan vi komme til å bruke ulike begreper for de overgrep konvensjonen er ment å verne mot, men der ikke annet framgår av sammenhengen, refererer vi da til alle de handlinger konvensjonen er ment å verne mot.

### **Norsk ratifikasjon**

Formålet med protokollen 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 1)

Protokollen oppretter en internasjonal underkomité for forebygging av tortur under FNs komité mot tortur (kalt «Underkomiteen for forebygging», artikkel 2). I tillegg forplikter

konvensjonspartene seg til å opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur mv (kalt «nasjonal forebyggende mekanisme», artikkel 3 og Del IV: artiklene 17-23).

Protokollen inneholder ingen nye materielle bestemmelser, men har utelukkende som mål å styrke det forebyggende arbeidet mot tortur.

FNs konvensjon mot tortur av 1984 ble i sin tid vedtatt fordi statene erkjente at forbudene mot tortur i de generelle menneskerettighetskonvensjonene (særlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter) ikke hadde ført frem til å avskaffe tortur og andre former for umenneskelig behandling i verdens stater; selv ikke i de stater som var parter til konvensjonen.

Den valgfrie protokollen er blitt til i et internasjonalt klima hvor forbudet mot tortur er blitt utfordret også i demokratiske stater i kampen mot internasjonal terrorisme. Det er dessverre ingen tvil om at mange stater fortsatt praktiserer tortur i strid med sine konvensjonsforpliktelser.

Samtidig er dette et område hvor Europarådet har vært langt fremme. Den europeiske torturkomiteen (CPT) har fungert som en modell i arbeidet med å lage en internasjonal inspeksjonsordning. Men “den nasjonale forebyggende mekanismen” er særegen for FN-protokollen, og er etter vår mening en viktig videreutvikling av arbeidet med å forebygge tortur.

Det kan argumenteres for at Norge totalt sett er underlagt et omfattende internasjonalt regime når det gjelder forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. CPT er allerede nevnt. I tillegg kan Den europeiske menneskerettighetsdomstol, FNs komité mot tortur og FNs menneskerettighetskomité behandle klagesaker. De to siste komiteene behandler også norsk politikk og lovgivning når det gjelder å forebygge og sikre mot tortur gjennom regelmessig rapporteringen fra norske myndigheter til disse organene. Endelig kan spørsmål knyttet til tortur komme opp i den universelle periodiske gjennomgangen (UPR) i FNs menneskerettighetsråd, som skjer hvert fjerde år.

På denne bakgrunnen er det rimelig å konkludere med at protokollen først og fremst har sin verdi for Norge (og andre land) ved at den (1) oppretter sterkere *nasjonalt* vern og da særlig i form av forebyggende tiltak; og (2) at den nasjonale forebyggende mekanismen har et formalisert samarbeid med det internasjonale organet, «Underkomiteen for forebygging» (artikkel 11).

Dermed er protokollen i samsvar med en positiv utvikling i det internasjonale vernet av menneskerettighetene slik Amnesty og Helsingforskomiteen ser det, 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. For at de nasjonale mekanismene skal oppfylle sin hensikt, er det samtidig etablert internasjonale standarder for dem når det gjelder uavhengighet og gjennomslagskraft.

Protokollen henviser i denne sammenheng til de såkalte *Parisprinsippene*, det vil si Prinsippene om status for nasjonale institusjoner til fremme og vern av menneskerettigheter (artikkel 18(4)). Disse prinsippene stiller en rekke krav til nasjonale institusjoner om uavhengighet fra myndighetene, ressursgrunnlag og at de både skal beskytte og fremme respekt for menneskerettighetene. Det vil si at institusjonen skal ha en pådrivende rolle. Det er også krav om at dens status og virksomhet må være hjemlet i lov og/eller grunnlov.

Disse prinsippene er altså stilt opp for å sikre at de nasjonale forbyggende mekanismer skal fungere etter sin hensikt. I praksis er dette dessverre ikke selvsagt i mange av verdens stater. Det vil derfor være et viktig signal dersom Norge velger en modell for denne mekanismen som er slik innrettet at den både i formell innretning og i reell funksjonsmåte kan framstå som et godt eksempel.

Vi mener derfor at Norge ved å ratifisere protokollen, delvis avhengig av hvordan ratifikasjonen skjer, kan gi et sterkt signal om at:

- Myndighetene prioriterer arbeidet mot tortur på hjemmebane. Det er ingen ting som tyder på at det foregår systematisk eller utstrakt tortur i Norge, men CPT og andre internasjonale organer har likevel lenge pekt på strukturelle og andre problemer på feltet (bruk av isolasjon, for lange opphold i glattceller, osv.). Den nasjonale forebyggende mekanismen vil ha medisinsk kompetanse og vil også kunne bli en viktig aktør når det gjelder spørsmål om tvangsinnleggelse og bruk av tvang i behandlingen innen psykisk helsevern og av demente;
- Myndighetene ønsker å utvikle gode nasjonale mekanismer for å beskytte menneskerettighetene som kan være modell for andre land med et svakere reelt vern og større utfordringer blant annet i forhold til tortur.

Arbeidsgruppen foreslår i tråd med protokollen å etablere en ordning som inkluderer sivil samfunn i et systematisk arbeid for å kvalitetssikre behandlingen av frihetsberøvede personer opp mot forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Vi mener at mekanismen også bør ha mandat til å kunne forebygge at Norge bidrar til at personer blir torturert eller mishandlet ved at norske militære styrker utleverer personer til allierte staters militære styrker der det er

mistanke om (eller en vet sikkert) at tortur foregår. Dette har for eksempel vært en aktuell problemstilling under Norges militære engasjement i Afghanistan.

Det kan også nevnes at det er vel dokumentert at flere vestlige land har samarbeidet med det amerikanske «rendition»-systemet, hvor fanger er blitt transportert til land hvor tortur blir praktisert. Selv om det ikke er dokumentert at Norge har deltatt i dette systemet, er det viktig å sikre at mekanismen har tilstrekkelig robust og omfattende mandat til også å forebygge at norske myndigheter utilsiktet eller tilsiktet, direkte eller indirekte bidrar til at myndigheter i andre stater kan begå tortur.

Kort sagt må mekanismen ha myndighet og ressurser til å dekke hele bredden av Norges forpliktelser under Torturkonvensjonen.

### **Sivilombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme**

Arbeidsgruppen konkluderer med at Sivilombudsmannen bør være nasjonal forebyggende mekanisme alene, og at det etableres et organisert samarbeid med nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn i et rådgivende utvalg.

Amnesty og Helsingforskomiteen er uenige i denne løsningen. Organisasjonene mener at en re-etablert nasjonal institusjon bør ha rollen som nasjonal forebyggende mekanisme. Vi er opptatt av at mekanismen må ha et slitesterkt og robust mandat og ha høy menneskerettslig kompetanse og profil. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal være den fremste institusjon for menneskerettigheter på nasjonalt plan, og forbudet mot tortur er en av kjernerettighetene.

Det er derfor naturlig å legge den forebyggende mekanismen her. Det vil bidra til å:

- synliggjøre at tortur og umenneskelig behandling utgjør menneskerettighetsproblemer;
- sikre nasjonal institusjon en viktig rolle i praktisk og forebyggende menneskerettighetsarbeid;
- sikre at utfordringer når det gjelder tortur og umenneskelig behandling sees i sammenheng med andre menneskerettslige utfordringer siden nasjonal institusjon i tillegg til å være forebyggende mekanisme vil ha et bredt menneskerettslig mandat;

- sikre god internasjonal forankring av mekanismen siden nasjonal institusjon i tillegg til å forholde seg til Underkomiteen for forebygging vil inngå i en rekke internasjonale menneskerettslige fora og ha en privilegert stilling i dem.

Nasjonal institusjon har hittil vært ved Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo, men re-etablering er nå under utredning av en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Amnesty og Helsingforskomiteen går inn for at nasjonal institusjon organiseres som en sterk nasjonal menneskerettighetskommisjon, hjemlet i en egen lov.

Ved å legge den nasjonale forebyggende mekanismen til en slik kommisjon sikrer en at nasjonal institusjon får en fremskutt rolle i kampen mot tortur, støttet av et betydelig menneskerettslig fagmiljø.

Etter at Norge har ratifisert protokollen, har myndighetene ett år på seg til å etablere den forebyggende mekanismen. Siden arbeidet med å utrede ny nasjonal institusjon nå er i gang, og siden Norge har en tidsfrist internasjonalt for å beholde A-status akkreditering, vil etablering av ny nasjonal institusjon og etablering av funksjonen som forebyggende mekanisme kunne gå hånd i hånd.

Dette vil tidsmessig ikke nødvendigvis skille seg vesentlig fra om en velger Sivilombudsmannen som løsning. Også i sistnevnte tilfelle vil en måtte bruke noe tid på å bygge opp den nye enheten som skal fungere som forebyggende mekanisme.

I praksis vil nasjonal forebyggende mekanisme ha behov for medisinsk ekspertise. Dette kan løses ved at personer med slik ekspertise knyttes til nasjonal institusjon slik at praktisk erfaring fra felt systematisk kan nyttiggjøres i mekanismens arbeid og slik at kontinuitet og sammenheng i arbeidet kan sikres.

Selv om Sivilombudsmannen ikke blir tildelt rollen som nasjonal forebyggende mekanisme, kan han delta i arbeidet og komme med innspill basert på sitt store tilfang av saker. Den foretrukne modellen må være at Sivilombudsmannen sammen med organisasjoner fra det sivile samfunn inngår i et rådgivende utvalg. Også Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet kan inviteres til å delta i et slikt utvalg. Det er viktig at mekanismen har tillit i alle grupper av befolkningen.

Vi er enig med arbeidsgruppen i at det vil være uheldig om ikke-statlige organisasjoner formelt sett blir en del av selve mekanismen, men at det må sikres i lov eller instruks at de kan spille en viktig rolle i forhold til den, blant annet ved at de kan peke på problemer og foreslå tiltak og

prosjekter. Mekanismen bør også ha mulighet til å inngå avgrenset prosjektsamarbeid i form av dokumentasjon og utredninger med ikke-statlige organisasjoner med særlig kompetanse.

### **Lovendringer**

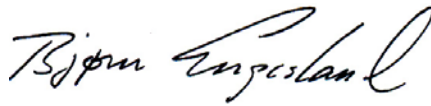
Uansett hvilken modell en velger så er det behov for å lovfeste mekanismen. Ifølge Parisprinsippene skal nasjonal institusjon være hjemlet i lov og helst også grunnlov. For å sikre uavhengigheten til mekanismen bør ikke lovgiver legge for mange føringer i forhold til den nærmere organiseringen av mekanismen, men sikre at dens funksjon kommer klart frem.

Det bør også være festet i lov eller instruks at mekanismen skal konsultere og kunne samarbeide med sivilt samfunn.

Vennlig hilsen



John Peder Egenæs  
Generalsekretær Amnesty International Norge



Bjørn Engesland  
Generalsekretær Helsingforskomiteen