

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
11/03504 -88	
27 SEPT 2012	
Arkivkode	333.3

Deres ref: 11/03504 Vår ref: 2012/54766-7 Arkivkode: 008 Dato: 18.09.2012

Høringsuttalelse- valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon

Vi viser til høringsbrev fra Utenriksdepartementet av 20.06.2012 og rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe som har vurdert konsekvenser ved en eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FNs konvensjon av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Her følger Barne-, ungdom- og familieetatens (Bufetats) uttalelse, samordnet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Protokollen er et supplement til FNs torturkonvensjon som Norge ratifiserte i 1986. Formålet med protokollen 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. Det er blant annet et krav at besøkene skal foretas av uavhengige internasjonale og nasjonale besøksorganer. Rapporten foreslår at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme alene. Dersom Norge skal ratifisere protokollen mener Bufetat at det bør vurderes om Helsetilsynet og fylkesmennene bør involveres i større grad ved besøk i barneverninstitusjoner enn det arbeidsgruppen anbefaler. Etter vår vurdering er det flere hensyn som taler for at Helsetilsynet og fylkesmennene som tilsynsmyndighet for barneverninstitusjonene bør utpekes som separat forebyggende mekanisme, med Sivilombudsmannen som koordinerende instans. Sivilombudsmannen vil kunne være synlig kontaktpunkt for Underkomiteen for forebygging, andre lands forebyggende mekanismer mv. og sikre at oppgavene blir utøvet på en enhetlig måte, uavhengig av sektorområde. Tilsvarende vil kunne være aktuelt for institusjoner som har innleggelse med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 10-2 og 10-3. Siden dette faller utenfor vårt ansvarsområde vil vi ikke omtale det nærmere.

Erkjennelsen av at en effektiv tilsynsorganisering ikke bare forutsetter en faglig spesialisering, men utgjør en egen form for myndighetsutøvelse og en egen offentlig rolle, har gradvis vokst frem. Den store reorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen og

etableringen av Statens helsetilsyn som et rent tilsynsorgan er eksempler på dette. Omorganiseringen var begrunnet med at tilsynsfunksjonen skulle styrkes og tydeliggjøres, og skilles fra rene forvaltnings- og iverksettingsoppgaver. Dette var viktig for rettssikkerheten til den enkelte bruker, men også av faglige og økonomiske hensyn. Dette var også bakgrunnen for at Helsetilsynet fikk det overordnede faglige tilsynet med barneverninstitusjonene. Etter vår vurdering er det ikke grunn til å reise tvil om Helsetilsynet og fylkesmennene har en slik nærhet eller tilknytning til forvaltningen at det kan reises tvil om deres funksjonsmessige uavhengighet.

Helsetilsynet styrer og koordinerer tilsynsaktivitet som fylkesmennene i fylket driver etter barnevernloven og forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner. Etter vår vurdering har derfor Helsetilsynet mulighet til å styre og koordinere fylkesmennenes aktivitet også innenfor rammen av de krav som følger av den valgfrie protokollen. På bakgrunn av tilsynserfaringer kan også Helsetilsynet gi anbefalinger til myndighetene med sikte på bedre forholdene i institusjonene, samt fremme forslag og gi kommentarer til eksisterende lovgivning og lovforslag.

Nasjonal forebyggende mekanisme skal kunne foreta regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse, blant annet barneverninstitusjoner som har plasseringer etter barnevernloven §§ 4-24, 4-25, 4-26 med avtalt tilbakeholdsrett og 4-29. Etter forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8 har tilsynsmyndigheten (i praksis fylkesmennene) et ansvar for at det gjennomføres rutinemessig besøk i institusjonene så ofte som forholdene tilsier det. I institusjoner som tar imot barn etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 skal det minst gjennomføres besøk 4 ganger hvert år og minst 2 besøk skal skje uanmeldt. Besøk skal også alltid finne sted når tilsynsmyndigheten gjennom klager eller på annen måte blir kjent med uheldige forhold i institusjonen.

Fylkesmennene har både juridisk og barnevernfaglig kompetanse. I tillegg har de lang erfaring i hvordan man samtaler med barn for å få deres syn på oppholdet. Sivilombudsmannen har per i dag ingen erfaring med å foreta besøk i barneverninstitusjoner. Dersom sivilombudsmannen utpekes som forebyggende mekanisme alene, må Sivilombudsmannen tilføres kompetanse ved nyansettelser eller bruk av ekstern kompetanse.

Dersom Sivilombudsmannen som forebyggende mekanisme skal foreta besøk i barneverninstitusjoner, vil disse besøkene skje i tillegg til de tilsynsbesøkene som foretas av fylkesmennene i løpet av året. I tillegg foretar Bufetats regioner interne kontrollbesøk i statlige barneverninstitusjoner i kraft av eieransvaret og etterfølgende kontrollbesøk i private og kommunale barneverninstitusjoner i kraft av å være godkjenningsmyndighet og ansvaret for å følge opp kontrakter (kun private). Vi mener det er grunn til å bemerke at barn og unge kan påvirkes negativt av hyppige besøk av ulike kontrollinstanser, og at etablering av nok et tilsynsorgan kan innebære en merbelastning for barna. Det kan oppleves forvirrende og utrygt for barna når ukjente personer kommer på besøk med formål som er vanskelige for barna å forstå eller skille på.

Dersom Helsetilsynet og fylkesmennene som tilsynsmyndighet for barneverninstitusjonene utpekes som separat mekanisme med Sivilombudsmannen som koordinerende instans vil besøk i henhold til protokollen kunne skje innenfor rammen av tilsynsbesøk som kan foretas etter forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8. Slik kan unødig ressursbruk unngås og nødvendig fagkompetanse kan sikres og opprettholdes. I tillegg vil målet om forebygging kunne bli styrket ved at protokollens innhold inngår både i institusjonenes og tilsynsmyndighetens mandat.

Dersom Helsetilsynet og fylkesmennene som tilsynsmyndighet ikke anses å inneha de krav til uavhengighet som protokollen krever eller det legges til grunn at det er konstitusjonelle skranker for vår foreslåtte ordning, vil det være viktig å etablere rutiner som sikrer utvikling og akkumulering av kunnskap. For å oppnå dette bør det etableres et effektivt system for samhandling mellom de ulike tilsynsaktørene for utveksling av informasjon og deling av funn. Det bør vurderes om rutiner for samhandling bør fremkomme direkte av lovgrunnlaget i større grad enn det er lagt opp til i arbeidsgruppens forslag til endringer i sivilombudsmannsloven og instruksen. For eksempel vil dette kunne presiseres nærmere i instruksens § 12.

Med hilsen



Marit Gjærum (e.f)
avdelingsdirektør



Hege Hovland Malterud
seksjonssjef