

Det kgl. Utenriksdepartement  
Postboks 8114 Dep.  
0032 OSLO

Dato: 18.09.2012

### **Høring – valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon (OPCAT)**

Det vises til høringsbrev fra Utenriksdepartementet av 20.06. d.å., samt *Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe etablert for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon* av 27.04. d.å.

I høringsbrevet bes det særlig 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 inviteres også til å inngi kommentarer til arbeidsgruppens forslag til endringer i sivilombudsmannsloven – og instruksen.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NI) takker for muligheten til å bidra med synspunkter på ovennevnte.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) er inntil videre Norges NI, jfr. kgl. res. av 21. september 2001. Som NI er senteret gitt en særskilt rolle for å sikre at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer som Norge er bundet av respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Utarbeidelse av høringsuttalelser ved myndighetsinitiativer av betydning for menneskerettighetenes stilling i Norge, er et sentralt ledd i SMRs virksomhet som NI.

I denne uttalelsen vil NI komme med følgende anbefalinger:

- Den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) ratifiseres
- Uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som til slutt velges, må den Nasjonale forebyggende mekanismen (NFM) opprettes i tråd med OPCATs standarder
- Modellen bør evalueres etter å ha vært i funksjon en periode
- Dersom SOM får rollen som NFM alene, bør NFM organiseres som en egen enhet ved SOM
- Forholdet mellom NFM og konsultativt organ forskriftsreguleres
- Samarbeidet SOM som NFM og (fremtidig) NI forskriftsreguleres

I det følgende vil det redegjøres for bakgrunn og begrunnelse for anbefalingene.



**Norsk senter for menneskerettigheter**  
Postadr.: Postboks 6706 St. Olavs plass,  
0130 OSLO  
Kontoradr.:

Telefon: 22 84 20 01  
Telefaks: 22 84 20 02  
postmottak@jus.uio.no  
www.humanrights.uio.no  
Org.nr.: 971 035 854

## 1. Bakgrunn

Norge signerte OPCAT i 2003, men har ennå ikke ratifisert. Myndighetene har utsatt ratifikasjon under henvisning til at spørsmålet om utpeking av en NFM må avklares. I juni 2011 besluttet regjeringen å opprette en interdepartemental arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å foreslå hvilket eller hvilke organer som bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme i henhold til protokollen og foreta en samlet vurdering av konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon.

Etter OPCAT artikkel 17 er medlemsstatene gitt et skjønnsmessig spillerom når det gjelder valg av NFM. Forutsatt at den eller de organisasjoner som får NFM-status møter OPCATs minimumskrav til blant annet uavhengighet og myndighet, velger medlemsstaten selv hvilken organisatorisk struktur som er best tilpasset landets politiske og geografiske forhold. Internasjonalt er det hovedsakelig tre organisatoriske løsninger som er foretrukket:

- 1) En institusjon utnevnes som NFM
- 2) En institusjon utnevnes til NFM og samarbeider formelt med andre aktører uten formell NFM-status (ombudsmann+-modellen)
- 3) Flere institusjoner velges som NFM, med en institusjon som koordinerende instans (koalisjonsmodellen)

I Posisjonsnotat nr. 2/2011, utgitt 21. September 2011, fremgår det at NI mener en koalisjonsmodell der flere aktører gis status som NFM vil sikre det beste vernet for frihetsberøvede mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser. Videre anbefaler NI at Norges nasjonale institusjon blir en integrert del av Norges NFM. Dette ble gjentatt i NIs brev av 20.02.2012 til Justis- og beredskapsdepartementet (*Oppfølging fra møte med OPCAT arbeidsgruppe vedrørende NFM*).

Arbeidsgruppen har i sin rapport anbefalt at Sivilombudsmannen (SOM) alene utpekes som NFM ved eventuell norsk ratifikasjon av OPCAT. Videre anbefaler arbeidsgruppen at det opprettes et rådgivende utvalg med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn. Den nærmere organiseringen av et slikt utvalg bør, etter arbeidsgruppens mening, overlates til SOM i dialog med NI og det sivile samfunn. Arbeidsgruppen anser at det rådgivende utvalget bør forankres i sivilombudsmanns-instruksen.

## 2. OPCAT bør ratifiseres

FNs torturkonvensjon av 26.06.1987, er en utvidelse av forbudet mot tortur i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Den forbyr enhver form for tortur, uansett omstendigheter. Den frivillige protokollen til FNs Torturkonvensjon ble utarbeidet av en arbeidsgruppe opprettet av FNs menneskerettskommisjon i 1992. Norge deltok aktivt ved utarbeidelsen av protokollen, og

undertegnet den 24. september 2003. OPCAT ble vedtatt av FNs generalforsamling 18. desember 2002 og trådte i kraft 22. juni 2006.

Høsten 2007 innledet Utenriksdepartementet en prosess med sikte på ratifikasjon av protokollen. Dette har vært en omfattende og tidkrevende prosess, og det er nå på høy tid at OPCAT ratifiseres. Pr 26. mars 2012 var 62 stater part i protokollen, blant disse Danmark og Sverige.

I Norges rapport til FNs menneskerettighetsråd i september 2009 om gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge (UPR-rapporten), er arbeidet med sikte på å ratifisere og implementere denne protokollen opplistet som en av flere nasjonale menneskerettighetsprioriteringer.

I Innst. 264 S (2009-2010) om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen, ba Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité regjeringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kan ratifiseres.

Som det fremgår i pkt. 3.1 i arbeidsgruppens rapport, vil man ved ratifikasjon av protokollen kunne oppnå bedre beskyttelse av frihetsberøvede personer mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved at steder for frihetsberøvelse regelmessig besøkes av uavhengige og kompetente organer.

Ratifikasjon har også betydning for Norges engasjement i internasjonal sammenheng. Et effektivt vern mot tortur er viktig i alle land, og det kan være vanskelig for Norge å inneha en pådriverrolle i denne sammenheng dersom OPCAT ikke er ratifisert fra norsk side. Dette har allerede vist seg i praksis, for eksempel ved at regjeringen valgte å ikke gi norsk tilslutning til EUs to erklæringer av 16. februar 2009, hvor man ønsker velkommen Kirgisistans og Aserbadjans ratifikasjoner av Tilleggsprotokollen til FNs Torturkonvensjon (OPCAT) fordi det ikke ble ansett som naturlig «I lys av at Norge selv ikke har ratifisert protokollen[...]». (Utenriksministerens svar til stortingsrepresentant F. M. Vallersnes' spørretimespørsmål nr. 738, 25.02.2009.)

### **3. Vurdering av NFM**

#### *3.1 Utgangspunkt*

NI fastholder at en koalisjonsmodell antagelig vil være den beste organisasjonsformen for en norsk NFM. Dette fordi det vil sikre nødvendig koordinering mellom kompetente miljøer, bredere faglig kompetanse og operasjonell kapasitet. NI anser at denne løsningen sikrer personer som er berøvet friheten det beste vernet mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser. Dette standpunktet ligger fast uavhengig av den videre vurdering av den nasjonale institusjonens mulige rolle i en NFM.

Selv om NI mener at både generelle hensyn og hensynet til nasjonale forhold taler for at Norge bør gå inn for en koalisjonsmodell, vil imidlertid ikke NI motsette seg den løsning arbeidsgruppen nå har anbefalt. NIs overordnede målsetning er å bidra til at Norge får en sterk og uavhengig NFM som kan overvåke myndighetenes behandling av frihetsberøvede og sikre disse et effektivt vern mot

tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser. For at en slik løsning skal kunne fungere tilfredsstillende i praksis, er det imidlertid behov for å styrke den foreslåtte modellen. Dette vil bli nærmere konkretisert under pkt. 3.2 og 3.3 nedenfor.

Uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som til slutt velges, må den fremtidige NFM opprettes i tråd med OPCATs standarder. NI ønsker å understreke at det er norske myndigheters ansvar å sikre at den fremtidige tilsynsmekanismen har tilstrekkelig kapasitet til å drive et effektivt, forebyggende tilsynsarbeid, og til å ha 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 CATs Underkomité for overvåking (SPT)s synspunkter, og foreta grep underveis for å styrke ordningen dersom dette blir nødvendig. Det vises i denne sammenheng til SPTs retningslinjer for nasjonale forebyggende tilsynsmekanismer, pkt. 15. Det bør legges opp til gode evalueringsrutiner i forkant, og etter 2-3 års drift bør den valgte modellen og dens funksjon evalueres på objektiv grunnlag.

### *3.2 NFM-funksjonen bør plasseres i en separat enhet eller avdeling*

NI ser at det pr. i dag kan være SOM som har best forutsetninger til å ivareta NFM-funksjonen alene. SOMs uavhengige rolle og vide mandat til å føre tilsyn med forvaltningen og sikre menneskerettighetene, gjør ombudet til et naturlig utgangspunkt for vurdering av en NFM i Norge. SOM har blant annet en avdeling som jobber med sykehus og helse, utlendingssaker, fengselsforhold, politi og påtalemyndighet og en egen rådgiver for menneskerettigheter. SOM har imidlertid selv påpekt at en slik løsning krever atskillig mer enn en formell tilføyelse av nye funksjoner i mandatet.

SOM mangler blant annet medisinsk ekspertise, som er sentral i en NFM da tilsynet omfatter psykiatriske institusjoner, og at frihetsberøvede generelt utsettes for betydelige psykiske påkjenninger. En annen innvending er at SOMs forvaltningsrettslige tilnærming lett kan bli for fremtredende i tilsynet. En ytterligere utfordring er at SOM har først og fremst tatt opp saker etter en individuell klage. Dette innebærer en kontroll i etterkant, mens en NFMs hovedmandat er å forebygge. Selv om SOM kan ta opp saker av eget initiativ, må SOMs rolle for å fremme menneskerettighetene kunne sies å være begrenset. Videre holder SOM en lav offentlig profil, noe som ikke nødvendigvis er et godt utgangspunkt for en NFM. Dersom myndighetenes endelige avgjørelse blir å etablere NFM-mandatet under en enkelt institusjon, ønsker NI derfor, som tidligere redegjort for i brev av 20.02.2012 til Justis- og beredskapsdepartementet (*Oppfølging fra møte med OPCAT arbeidsgruppe vedrørende NFM*), å vise til følgende i forbindelse med utformingen av SOMs mandat:

I SPTs retningslinjer (pkt. 32) understrekes det at dersom institusjonen som utpekes til NFM også ivaretar andre funksjoner, bør NFM-funksjonen plasseres i en separat enhet eller avdeling, med sine egne ansatte og budsjett. NI anbefaler således at den fremtidige norske tilsynsmekanismen

etableres som en separat enhet under SOM. Etablering av NFM som en separat enhet er nødvendig for å ivareta det omfattende mandatet som følger av OPCAT, og for å unngå situasjoner der SOMs eksisterende mandat, arbeidsmetoder og prioriteringer hemmer den nye tilsynsmekanismens arbeid.

### 3.3 *Forholdet mellom NFM og et konsultativt organ bør formaliseres*

NI er enig med arbeidsgruppen i at det bør opprettes et rådgivende utvalg med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn. Et rådgivende organ kan være en ressurs dersom det blir benyttet aktivt.

NI er imidlertid ikke enig med arbeidsgruppen i at den nærmere organiseringen av et slikt utvalg bør overlates til Sivilombudsmannen «i dialog med NI og det sivile samfunn». Det er behov for å definere tydelig hva slags rolle og funksjon et slikt konsultativt organ skal ha.

Sivilt samfunn kan yte verdifulle bidrag for å støtte opp om en effektiv tilsynsmekanisme. Et konsultativt organ bør tjene som et forum for samarbeid, informasjonsutveksling og koordinering mellom NFM og andre relevante aktører som kan bidra i NFM's arbeid. Det vil være viktig for NFM å motta innspill fra organer som gjennomfører mange besøk til steder for frihetsberøvelse. NI ønsker av den grunn å poengtere at utpekingen av en NFM ikke under noen omstendighet må benyttes til å begrense andre aktørers tilgang til steder for frihetsberøvelse. I Norge inkluderer dette bl.a. statlige tilsyn og inspeksjoner, og NGOer som Røde Kors, Frelsesarmeen og Juss-buss. Det vises til SPTs retningslinjer pkt. 5.

Et konsultativt organ kan eventuelt også ha andre funksjoner, for å sikre at relevante aktører får større muligheter til å påvirke utviklingen av NFM. Organet kan eksempelvis få som oppgave å gi råd eller godkjenne tilsynsmekanismens arbeidsmetoder, prioriterte steder for frihetsberøvelse, sentrale tematiske områder, årlige planer og rapporter.

Videre er det NIs oppfatning at et rådgivende utvalg ikke bør ledes av SOM som NFM. Det rådgivende utvalg bør ha en selvstendig stilling. Dette oppnås best ved at det ledes uavhengig organisasjon eller institusjon. På den måten sikrer man i større grad at den konsultative mekanismen bidrar til reelle konsultasjoner som tilfører NFM verdifulle innspill og økt kompetanse. Noe som igjen styrke NFM. Denne oppfatningen er basert på NIs egne erfaringer med et rådgivende utvalg som er ledet av NI selv.

Ifølge organisasjonen Association for the Prevention of Torture (APT), har enkelte land foreslått konsultative organer i lovs form. En institusjon utnevnes til NPM og samarbeider formelt med andre aktører uten formell NFM-status. NI anbefaler at dette også vurderes i norsk sammenheng. Forholdet mellom NFM og det rådgivende utvalg kunne i tilfelle beskrives nærmere i en forskrift.

### 3.4 *Det bør inngås en formell samarbeidsavtale mellom NFM og (fremtidig) NI*

NI innehar en særskilt rolle for å sikre at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormer som Norge er bundet av respekteres og oppfylles av norske myndigheter. Forebyggende arbeid for å



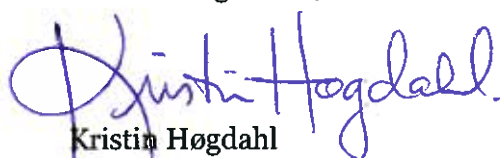
hindre tortur og andre grove integritetskrenkelses er en naturlig del av NIs mandat. NI har i mange år arbeidet med menneskerettslige problemstillinger i Norge, med et fokus på strukturelle problemer. Et formalisert samarbeid mellom SOM som NFM og (fremtidig) NI, vil således kunne bidra til å styrke NFM som institusjon. Som nevnt i pkt. 1 i arbeidsgruppens rapport, fokuserer protokollen på forebygging og samarbeid i stedet for etterfølgende kritikk av overtredelser som allerede er begått. Kombinasjonen av NIs erfaring med forebyggende tilnærming til strukturelle problemer, sammen med SOMs langvarige erfaringer med klagesaksbehandling og forvaltningskontroll, danner etter NIs oppfatning et godt utgangspunkt for utvikling av en sterk og uavhengig kunnskapsbasert NFM-mekanisme i Norge i tråd med protokollens krav. Dette tilsier at det bør etableres særskilt samarbeidsavtale mellom SOM som NFM og (fremtidig) NI. En slik samarbeidsavtale bør fokusere på NIs rolle i NFMs rådgivende utvalg, utvikling og gjennomføring av arbeidsmetoder, etc. Samarbeidsavtalen bør formaliseres i lov eller forskrift.

#### 4. Anbefalinger

På bakgrunn av ovennevnte, har NI følgende anbefalinger:

- **OPCAT ratifiseres**
- **Uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som til slutt velges, må den fremtidige NFM opprettes i tråd med OPCATs standarder**
- **Modellen bør evalueres etter 2-3 års drift**
- **For det tilfelle at SOM får rollen som Nasjonal forebyggende mekanisme (NFM) alene, bør NFM sees som et spesifikt mandat som organiseres som en egen enhet ved SOM, ikke helintegrert i løpende virksomhet**
- **Forholdet mellom NFM og konsultativt organ bør formaliseres i forskrifts form**
- **For å sikre en sterk og uavhengig NFM, bør det utarbeides en formell samarbeidsavtale mellom SOM og (fremtidig) NI som nedfelles i forskrift**

Med vennlig hilsen,



Kristin Høgdahl  
Fungerende leder Nasjonal institusjon



Anne-Li N. Ferguson  
seniorrådgiver