

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep.
N-0032 OSLO

Oslo, fredag, 28. september 2012
Vår ref.: 915/HLB
Deres ref. 11/03504

Høring – valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon

Det vises til høringsbrev av 20.06.2012, og telefonsamtale med Guro Camerer den 05.09.2012, da Juss-Buss fikk utsatt frist til 28. september til å komme med vår uttalelse. Juss-Buss takker for dette og for tilliten som høringsinstans.

1. Innledning

Juss-Buss er en frivillig rettshjelpsorganisasjon drevet av studenter tilknyttet Universitetet i Oslo. Juss-Buss har over 50 saksmottak i fengsel hvert år og tar årlig i mot over 500 henvendelser vedrørende fengselsrett og straffegjennomføring. Vi driver herunder systematisk rapporteringsarbeid til Sivilombudsmannen og internasjonale menneskerettighetsorganer. Gjennom vår praksis har vi opparbeidet oss bred erfaring på området.

2. Ratifisering av OPCAT

Juss-Buss mener Norge må ratifisere OPCAT så snart som mulig. Arbeidet med å avklare en ratifisering har allerede tatt for lang tid. Interne ressurs hensyn og praktiske utfordringer i implementeringsarbeidet kan ikke danne grunnlag for å utsette ratifiseringen ytterligere.

3. Nasjonal forebyggende mekanisme

Juss-Buss er positive til at det er satt i gang arbeid med utredning av virkningene av ratifisering av OPCAT. Juss-Buss stiller seg imidlertid kritiske til arbeidsgruppens rapport og konklusjon.

Juss-Buss mener det bør opprettes en sterk og uavhengig nasjonal forebyggende mekanisme (heretter NPM), som effektivt vil bidra til både å forebygge og avdekke menneskerettighetsbrudd. Arbeidsgruppens forslag går ikke langt nok i å sikre dette.

Juss-Buss er ikke enige i at det å utpeke Sivilombudsmannen (heretter SOM) til NPM vil være hensiktsmessig for å oppfylle kravene i OPCAT, slik arbeidsgruppen konkluderer. Bakgrunnen for dette utdypes i det følgende.

Velges allikevel SOM som NPM, må det på plass ytterligere endringer enn de arbeidsgruppen har foreslått. Dette vil konkretiseres i det følgende.

3.1 Kravet til uavhengighet

Juss-Buss er kritiske til at arbeidsgruppen i rapportens punkt 6.4.1.2, med hjemmel i sivilombudsmannsloven § 2 annet punktum, anser SOM for å oppfylle uavhengighetskravet i protokollens artikkel 18 nr. 1. Denne lovbestemmelsen peker kun på at SOM «for øvrig» utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Juss-Buss mener dette ikke er tilstrekkelig for å oppnå den grad av uavhengighet som protokollen og retningslinjene til denne tar sikte på, da SOM både får sin instruks fra Stortinget, og omtales som Stortingets tillitsmann. Vi stiller oss tvilende til hvorvidt SOM kan fylle rollen som pådriver for menneskerettighetssituasjonen i fengsler i tilstrekkelig grad.

Juss-Buss mener det er viktig at NPM ikke blir identifisert med SOM, ettersom mandatet og påvirkningsmulighetene er forskjellige. For eksempel vil fanger kunne ha problemer med å skille mellom den del av SOM som skal sikre at forvaltningen ikke øver urett mot den enkelte borger, og den del av SOM som skal operere som NPM. Dette er uheldig, da fanger som tidligere kan ha fått sin sak avvist av SOM kan få svekket tillit til hvorvidt NPM kan gjøre noe for å endre fengselsforholdene.

På bakgrunn av dette, mener Juss-Buss at SOM ikke oppfyller kravene til uavhengighet som NPM bør ha. Vi mener derfor det må ses til en annen løsning enn en Sivilombudsmannsmodell, subsidiært at det må gjøres vesentlige endringer i det rettslige grunnlaget og mandatet for SOMs virksomhet.

3.2 Kravet til kompetanse

Juss-Buss mener at for å fylle kravet til kompetanse som fremgår av art. 18 nr. 2, må det settes opp klare retningslinjer om hvilken kompetanse som skal hentes inn, når dette skal skje samt hvor ofte den skal hentes inn. Vi mener at det mest hensiktsmessige er at den faglige kompetansen primært må ligge i NPM selv. På denne måten vil man sikre at det foreligger kompetanse i alle faser av NPMs tilsynsvirksomhet.

En måte å sørge for tilfredsstillende kompetanse, er å legge opp til et samarbeid mellom NPM og andre organer som driver med oppsøkende arbeid på steder for frihetsberøvelse. Tiltak av denne typen vil også bidra til å redusere ressursene som kreves for å utvide SOMs kompetanse i en Sivilombudsmannsmodell.

Det er avgjørende for NPMs forebyggende funksjon at ressurser ikke kan utgjøre en skranke for hvilken fagkompetanse som knyttes til NPM. Juss-Buss ønsker i denne sammenheng å presisere at en ratifisering av konvensjonen forutsetter ikke bare en vilje, men også en økonomisk forpliktelse fra norske myndigheters side.

Juss-Buss mener det er uheldig at arbeidsgruppen gjennomgående fokuserer på at NPM skal være så kostnadseffektiv som mulig. Vi frykter at denne holdningen vil kunne motvirke formålene med NPM, og således gå på bekostning av NPMs kompetanse.

3.3 NPMs forebyggende virksomhet

For å oppfylle formålet etter protokollens artikkel 1 om NPMs forebyggende funksjon mot brudd på torturkonvensjonen, mener Juss-Buss det er avgjørende at NPM gis tilstrekkelig med ressurser til å besøke steder for frihetsberøvelse regelmessig. Juss-Buss mener at NPM må være et organ som kan drive sin virksomhet på en offensiv og foroverlent måte. Dette er nødvendig for at organet skal kunne operere med den tiltenkte forebyggende hensikt.

SOMs virksomhet er i dag en klagebasert ordning. For at SOM skal oppfylle NPMs mandat, er det viktig at SOMs virksomhet som NPM skiller seg fra den nåværende klageordningen. Hyppigheten av besøk til steder for frihetsberøvelse kan derfor ikke begrenses til å skulle foretas kun ved mistanke om brudd på konvensjonen. I så fall vil NPM opptre som en klageinstans, noe som ikke er i tråd med

OPCATs formål. Juss-Buss driver oppsøkende virksomhet i fengsler hver uke, og mener at vi kan bistå NPM i dens arbeid. Vi erfarer at SOM per i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet til å foreta nok oppsøkende virksomhet. De besøk som gjennomføres blir i tillegg varslet på forhånd. Vi erfarer at de innsatte mener den reelle fengselssituasjonen ikke kommer frem under besøkene, for eksempel ved at isolasjonscellene blir tømt under besøk.

Ved å knytte seg til fagkompetente samarbeidspartnere, kan NPM på en enkel og økonomisk måte sørge for et bredere erfaringsgrunnlag ved å dra nytte av andre organers oppsøkende arbeid. Juss-Buss mener at NPM på denne måten kan føre bedre kontroll med steder for frihetsberøvelse. Dette kan bidra til at NPM får et bredere erfaringsgrunnlag for å komme med anbefalinger til forvaltningen. Slik vil også NPM bedre oppfylle mandatet som en forebyggende, og ikke retroaktiv, mekanisme.

3.4 Dialog mellom nasjonal forebyggende mekanisme og norske myndigheter

Kravet etter protokollens art. 22 er at NPM skal kunne fremsette anbefalinger til myndighetene, at myndighetene plikter å gjennomgå disse og at det pliktes å inngå en dialog med mekanismen om mulige gjennomføringstiltak. Juss-Buss mener det er avgjørende at NPMs anbefalinger blir tatt til følge.

Juss-Buss er kritiske til at arbeidsgruppen ikke legger opp til en tydeliggjøring av dialogen mellom norske myndigheter og NPM. I rapporten vises det i punkt 6.4.1.7. til at kravet vil bli ivaretatt gjennom at det *«ikke er uvanlig at forvaltningsorganer inngår dialog med SOM om oppfølging av SOMs uttalelser»*. Slik situasjonen er i dag, har myndighetene ingen plikt til å inngå dialog med SOM og en slik kommunikasjon kan dermed unnlates uten at dette får konsekvenser. Vi mener at det ikke er holdbart at man forankrer en kravet etter art. 22 i en slik uklar praksis.

Juss-Buss mener at dialogen mellom norske myndigheter og NPM bør lovfestes.

3.5 Sivilombudsmannen som NPM med et rådgivende utvalg

Dersom SOM blir utpekt som NPM, mener Juss-Buss at det bør opprettes et rådgivende utvalg som kan bistå NPM i sitt arbeid gjennom regelmessig rapportering om forhold på steder for frihetsberøvelse. Dette utvalget bør bestå av organisasjoner med fagfelt som faller innenfor OPCATs virkeområde. Juss-Buss stiller seg til rådighet for en slik oppgave.

Vi er enige med arbeidsgruppen i at et slikt rådgivende utvalg kan tilføre NPM verdifull kompetanse og erfaringer, og vil påpeke at utvalget også kan bidra til at NPM ikke identifiseres med SOM i for stor grad. Videre kan det rådgivende utvalget bidra til å redusere arbeidsmengden for SOM ved at organisasjonene som er representert, foretar egne besøk til steder for frihetsberøvelse.


Denne ordningen vil nødvendigvis føre til at SOM får økt behov for ressurser til koordinering av NPMs arbeid. Juss-Buss mener at ressurskravet ikke kan tale mot denne ordningen, da et rådgivende utvalg også bidrar til å ivareta at sivilt samfunn får kommet med sine innspill til NPM, noe som vil sikre demokratihensyn.

4. Avsluttende bemerkninger

Juss-Buss mener at Norge, som et foregangsland på menneskerettighetsområdet, ikke kan la økonomiske hensyn gå foran formålet med OPCAT. Opprettelsen av en NPM vil nødvendigvis være ressurskrevende, men dette er en pris Norge må være villig til å betale.

Med vennlig hilsen,
for fengselsgruppa på Juss-Buss,


Peder Christian Borgenheim


Hedda Larsen Borgan


Thea Sjuve Johansen


Astrid Nilsen Ervik


Ragnhild Moritz-Olsen