



Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep.
0032 Oslo

Deres ref.:
11/03504

19.09.2012

HØRINGSUTTALELSE: VALGFRI PROTOKOLL TIL FNs TORTURKONVENSJON

Det fremgår av høringsbrev av 20.06.12 at regjeringen arbeider med sikte på ratifikasjon og gjennomføring av valgfri protokoll (av 18.12.02) til FNs konvensjon (av 10.12.84) mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

En interdepartemental arbeidsgruppe har utredet bl.a. hvilket eller hvilke organer som bør utpekes eller opprettes som nasjonal forebyggende mekanisme(r). Arbeidsgruppen avga sin rapport til Utenriksdepartementet 27.04.12. Arbeidsgruppens rapport ble med departementets høringsbrev av 20.06.12 sendt på høring. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om Norge bør ratifisere den valgfrie protokollen og om Sivilombudsmannen i tilfelle bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

Norsk forening for kriminalreform (KROM) var opprinnelig ikke blant adressatene i høringen. I brev til departementet av 26.06.12 understreket vi at en rekke av de momentene som berøres i arbeidsgruppens rapport ligger innenfor vårt kjerneområde, herunder særlig spørsmål knyttet til frihetsberøvelse under fengselsvesenet. I svar fra departementet, datert samme dag, ble KROM invitert til å avgi uttalelse i saken på lik linje med de øvrige høringsinstansene innen den fastsatte fristen 20.09.12.

1. Bakgrunn

1.1 Protokollen

Norge ratifiserte FNs torturkonvensjon i 1986 og undertegnet den valgfrie protokollen (OPCAT) i 2003. Arbeid med sikte på ratifikasjon ble igangsatt i 2007. Formålet med OPCAT er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk fra uavhengige organer til steder for frihetsberøvelse. OPCAT fokuserer på forebygging og samarbeid snarere enn etterfølgende kritikk av overtredelser.



I samsvar med protokollen er det allerede opprettet en underkomité for forebygging av tortur mv. under FNs torturkomité. Norsk ratifikasjon av OPCAT vil innebære en forpliktelse til å opprette eller utpeke ett eller flere nasjonale besøksorganer for forbygging av tortur mv. Dette organet omtales som nasjonal forebyggende mekanisme (NFM).

NFM skal besøke og forholde seg til steder for frihetsberøvelse. I OPCAT art. 4 nr. 2 defineres frihetsberøvelse 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 judisiell, forvaltningsmessig eller annen myndighet”*.

OPCAT legger ikke opp til at NFM skal ha myndighet til å behandle enkeltsaker eller treffe bindende vedtak. Derimot vil myndighetene plikte å vurdere organets anbefalinger. NFM skal også utarbeide årsrapporter som offentliggjøres.

1.2 Frihetsberøvelse i Norge

Innsettelse i politiarrest kan benyttes ved innbringelse (politiloven § 8) og pågrepelse (straffeprosessloven §§ 171-174). Det finnes ingen samlet statistikk over hvor mange som settes i politiarrest. Det reelle omfanget er dermed ukjent. Advokatforeningen (2010)¹ har imidlertid estimert at det ble iverksatt 51.917 innsettelse bare i 2009.

Pr. 31.12.11 var den ordinære fengselskapasiteten i Norge på 3.838 plasser (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 2012)². Antall fengselsdøgn i 2011 var 1.322.110, en økning på 2,4 % sammenliknet med 2010. Totalt antall fanger i løpet av året var 14.126 (i gjennomsnitt 3.536 til enhver tid). Selv om myndighetene offentliggjør oversikt over omfanget av frihetsberøvelse i fengsel som sådan, foreligger det imidlertid ikke oversikt over bruk av inngripende tvangstiltak under gjennomføringen av fengselsstraff (f.eks. isolasjon i medhold av straffegjennomføringsloven §§ 29, 37, 39 og 40).

Lovovertredere som er straffrie som følge av psykose, bevisstløshet eller høygradig psykisk utviklingshemning (jf. straffeloven §§ 39 og 44) kan dømmes til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg. Arbeidsgruppen viser til at 19 personer er dømt til tvungen omsorg i perioden fra januar 2002 til juni 2011. Det finnes imidlertid ikke en nasjonal oversikt over hvor mange som dømmes til tvungent psykisk helsevern.

Utlendinger kan under visse forutsetninger, etter utlendingsloven § 106 første ledd, pågripes og fengsles. Disse blir som hovedregel internert i utlendingsinternat som administreres av politiet. Pr. i dag er det etablert ett utlendingsinternat i Norge (Trandum). Bare i 2010 ble 2.123 personer internert på Trandum (7.431 overnattinger).

¹ Advokatforeningen. (2010). *Advokatforeningens årstale 2010. Varetekt – rettsstatens akilleshæl*. Tilgjengelig fra <http://www.advokatforeningen.no>

² Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. (2012). *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2011*. Tilgjengelig fra <http://www.kriminalomsorgen.no>



Beregninger gjort på grunnlag av norsk pasientregister viser at om lag 5.000 mennesker ble tvangsinnlagt i psykiatrien til sammen 7.200 ganger bare i 2009. Arbeidsgruppen understreker imidlertid at "[d]et må tas forbehold om tallenes gyldighet, da det hefter store mangler og ulikheter i helseforetakenes registrering og innrapportering av tvangsdata til helsemyndighetene" (s. 21). Det reelle omfanget av tvangsinnleggelse må dermed antas å være ukjent. Hva gjelder tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige, fremhever arbeidsgruppen at tvang har vært brukt i begrenset grad, men at omfanget har økt betydelig det siste tiåret.

I medhold av kap. 4 A i pasient- og brukerrettighetsloven kan tvang anvendes overfor pasienter uten samtykkekompetanse og som motsetter seg nødvendig helsehjelp. Kopi av vedtak som dokumenterer slike tvangstiltak skal, i medhold av pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-6, oversendes Fylkesmannen. Arbeidsgruppen poengterer imidlertid at det er grunn til å anta at flere slike vedtak ikke sendes i kopi til Fylkesmannen, og at det reelle omfanget dermed underrapporteres.

I tillegg skjer frihetsberøvelse gjennom tvangsplassering og tilbakeholdelse i barneverninstitusjon (i medhold av barnevernloven) og innen forsvaret (i medhold av militær disiplinærlov).

KROM opplever det som problematisk at omfanget av frihetsberøvelse i Norge er så vidt betydelig. Videre vurderer vi det som særlig kritisk at det for flere former for frihetsberøvelse ikke foreligger nasjonal statistikk. Vi finner det alarmerende å måtte konstatere at det reelle omfanget av innsettelse i politiarrest, isolasjon i medhold av straffegjennomføringsloven, tvungent psykisk helsevern, tvangsinnleggelse i psykiatrien og tvang overfor pasienter uten samtykkekompetanse må antas å være ukjent.

1.3 Kritikk mot norsk frihetsberøvelseslovgivning og -praksis

Når myndighetene nå vurderer ratifikasjon av OPCAT, finner KROM det riktig å minne om at flere sider ved norsk frihetsberøvelseslovgivning og –praksis gjentatte ganger har vært gjenstand for kritikk fra både nasjonale og internasjonale organer. Særlig har kritikken vært rettet mot bruk av isolasjon i kombinasjon med politiarrest eller varetektsfengsling, men også mot bruk av fengselsbesluttet isolasjon (isolasjon i medhold av straffegjennomføringsloven). Internasjonalt har kritikken bl.a. kommet fra FNs menneskerettighetskomité, FNs torturkomité og torturkomiteen tilknyttet Europarådet (CPT).

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter (NI) har nylig gjennomført en faglig utredning som belyser bruk av isolasjon i norske fengsler opp mot Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser³. Utredningen viser, for det første, at flere av hjemmelsgrunnlagene for isolasjon er så vage og skjønnspregede at de står i et tvilsomt forhold til minstekravene som følger av menneskerettighetene. For det andre konkluderer utredningen med at saksbehandlingsregler i fengselsaker uthuler grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. NI påpeker også det svært kritikkverdige i at myndighetene ikke publiserer statistikk for den faktiske isolasjonsbruken:

³ Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter. (2012). *Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv*. Oslo: Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.



”Det største problemet med å vurdere norsk fengselspraksis er at statistikk om bruken av fengselsbesluttet isolasjon ikke er tilgjengelig for allmennheten. Rettshjelpsorganisasjoner har i en årrekke etterspurt at myndighetene fremlegger tall for bruk av slik isolasjon. Stortingets justiskomiteé etterlyste på 90-tallet tall som viser hvor ofte og hvor lenge isolasjon ble benyttet, om det var variasjoner mellom fengslene samt grunnlagene for isolasjon. Slik statistikk er fortsatt ikke offentlig tilgjengelig. (...) Internasjonale overvåkningsorganer har gjentatte ganger kritisert Norge for manglende oversikt over isolasjonsbruken” (NI, 2012, s. 41).

Som ledd i utredningen fikk NI oversendt noen tall direkte fra kriminalomsorgens utdanningscenter. NI påpeker at tallene for bruk av såkalt forebyggende isolasjon (jf. straffegjennomføringsloven § 37) er så høye at de kan tyde på at slik isolasjon i praksis benyttes som en straffereaksjon, i strid med norsk rett. NI karakteriserer sine funn som urovekkende.

1.4 KROMs syn på eksisterende tilsynsordninger for politiarrester og fengsler

En NFM skal kun supplere andre nasjonale tilsynsmekanismer. KROM finner det derfor nødvendig at spørsmålet om etableringen av en NFM vurderes i lys av den eksisterende tilsynssituasjonen.

Hva gjelder politiarrest, er det etablert både lokale og sentrale tilsynsordninger (jf. forskrift om bruk av politiarrest av 30.06.06, nr. 749). Det sentrale tilsynet utgjøres av et tilsynsutvalg bestående av representanter fra Politidirektoratet og den lokale statsadvokat. Utvalget ledes fast av en representant fra Politidirektoratet. Alle politidistrikter skal i tillegg ha et lokalt arresttilsyn som sorterer under politimesteren.

KROM mener at dagens tilsyn med politiarrester ikke er tilfredsstillende. Dette primært som følge av at tilsynsmekanismen ikke kan sies å være uavhengig, hvilket er problematisk både i et rettssikkerhetsmessig og menneskerettslig perspektiv.

Tilsyn med fengslene ivaretas i dag gjennom regionale tilsynsråd hjemlet i straffegjennomføringsloven § 9. Tilsynsrådets medlemmer oppnevnes av Justisdepartementet samtidig som tilsynsrådene får sine økonomiske bevilgninger fra de samme regionene de er satt til å kontrollere. Tilsynsrådene har heller ingen formell beslutnings- eller sanksjoneringskompetanse.

KROM er av den oppfatning at dagens tilsyn med fengslene hverken er rettssikkerhetsmessig eller menneskerettslig tilfredsstillende. Også NI (2012) har gitt uttrykk for at ordningen fremstår som rettssikkerhetsmessig utilfredsstillende, og viser bl.a. til CPTs anbefalinger om at fengselstilsyn ikke skal oppnevnes av fengselsmyndighetene selv.

Europarådets Rec(2006)2 (De europeiske fengselsreglene), pkt. 9, krever at alle fengsler skal være gjenstand for jevnlig offentlig inspeksjon og uavhengig tilsyn. KROM finner det riktig å minne om at regjeringen allerede i St.meld. nr. 37 (2007-2008) signaliserte at man ville gjennomgå ordningen med tilsyn av fengselsvesenet. Uavhengig av ratifikasjon av OPCAT vil KROM på det sterkeste anmode myndighetene om å utrede etablering av et uavhengig straffetilsyn som har beslutnings- og sanksjoneringskompetanse på lik linje med Datatilsynet, Arbeidstilsynet, Helsetilsynet mv. Et slikt tilsyn vil etter vårt syn utgjøre et nødvendig supplement til en NFM idet NFM primært skal fokusere

på forebygging uten myndighet til å behandle enkeltsaker og uten myndighet til å treffe bindende vedtak.

2. KROMs syn på hvorvidt Norge bør ratifisere OPCAT

KROM er av den klare oppfatning at Norge snarest mulig bør ratifisere OPCAT. Dette bl.a. på bakgrunn av de ovennevnte problematiske sidene ved norsk frihetsberøvelse. For øvrig viser vi til at Danmark og Sverige ratifiserte protokollen i henholdsvis 2004 og 2005.

3. KROMs syn på organisering av nasjonal forebyggende mekanisme (NFM)

Arbeidsgruppen anbefaler at Sivilombudsmannen alene utpekes som NFM ved eventuell norsk ratifikasjon av OPCAT.

KROM er enige med arbeidsgruppen i at Sivilombudsmannen bør være en sentral aktør i en NFM. Vi er imidlertid kritiske til at ombudsmannen skal utgjøre en NFM alene. I sine innspill til arbeidsgruppen har både NI og rettshjelpsorganisasjonen Juss-Buss fremhevet at Norge bør velge en koalisjonsmodell der flere aktører gis status som NFM. KROM deler denne oppfatningen. Fra vårt ståsted fremstår det som fornuftig at NFM består av Sivilombudsmannen, NI og en aktør med medisinsk/psykologisk kompetanse. Sivilombudsmannens kjernekompetanse ligger innenfor det forvaltningsrettslige, og selv om det kan tenkes at bredere kompetanse kan sikres ved at ombudsmannen styrkes, anser vi det som viktig at også andre aktører med et annet faglig ståsted gis status som NFM.

Arbeidsgruppen poengterer at NI ikke bør inngå i en NFM. Dette fordi eksisterende NI har annonsert at de vil avvikle rollen som nasjonal institusjon for menneskerettigheter. KROM mener at en nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør være en naturlig del av en NFM. Vi viser bl.a. til at NI har en betydelig forsknings- og utredningskapasitet, hvilket bør være sentralt for en forebyggende mekanisme. Det synes å være på det rene at Norge vil utpeke en ny instans som nasjonal institusjon selv om Senter for menneskerettigheter avvikler som nåværende rolle. KROM mener at den til enhver tid fungerende NI bør være en naturlig del av en NFM.

Vi er enige med Den norske Helsingforskomité i at frivillige organisasjoner ikke bør ha formell status som NFM. Dette for å unngå at frivillige organisasjoner får en formell posisjon som truer deres uavhengighet. Imidlertid finner vi det helt avgjørende at frivillige organisasjoner generelt, og organisasjoner som representerer et brukerperspektiv spesielt, formelt inkluderes i et konsultativt organ. KROM er villige til å delta i et slikt konsultativt organ.



Dersom myndighetene konkluderer med at Sivilombudsmannen alene skal utpekes som NFM, vil vi understreke følgende:

- Sivilombudsmannen må som NFM ha en tydeligere stemme i den offentlige debatten enn hva som er tilfelle i dag.
- Det er avgjørende at det etableres et konsultativt organ med reell påvirkningskraft og at frivillige organisasjoner som målbærer et brukerperspektiv inkluderes i et slikt. Forholdet mellom NFM og det rådgivende organet bør reguleres av sivilombudsmannsloven.
- Det bør opprettes en egen enhet hos Sivilombudsmannen som skilles ut fra ombudsmannens øvrige oppgaver. Oppgaven som NFM bør synliggjøres i en egen bestemmelse i sivilombudsmannsloven.
- Det er nødvendig med en lovendring som sikrer at Sivilombudsmannen gis hjemmel til å besøke private institusjoner.
- Sivilombudsmannen må gjennomføre betydelig flere besøk ved steder for frihetsberøvelse enn hva som er tilfelle i dag.
- Det er nødvendig å styrke Sivilombudsmannen med tverrfaglig kompetanse, herunder medisinsk/psykologisk ekspertise.

KROM støtter for øvrig Juss-Buss' synspunkt om at en NFM bør gis myndighet til å gi umiddelbare pålegg om midlertidig stans av tiltak eller pålegg om iverksettelse av umiddelbare tiltak.

Med hilsen

Mikkel Haugerud

For styret i Norsk forening for kriminalreform (KROM)