

Det kongelige utenriksdepartement
Postboks 8114 Dep.
0032 OSLO

UTENRIKSDEPARTEMENTET	
11/03504-89	
21 SEPT 2012	
Arkivkode	333.3

Oslo, 20. september 2012

Deres ref.: 11/03504

HØRINGSUTTALELSE – VALGFRI PROTOKOLL TIL FNS TORTURKONVENSJON

INNLEDNING

Forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er et viktig tema, og står sentralt i vurderingen av mange asylsøkeres behov for beskyttelse i Norge. Bekjempelse av slike handlinger i Norge er noe man hører mindre om. Samtidig er Norge flere ganger blitt kritisert for blant annet manglende forskriftsregulering av Trandum utlendingsinternat, praktiseringen av varetekt, og bruken av isolasjon ved fengsling. Dette er eksempler på norsk praksis som er problematisk i forhold til våre internasjonale forpliktelser.

NOAS er positive til at Norge ratifiserer den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon (heretter omtalt som OPCAT) som har som formål å forebygge tortur gjennom regelmessige besøk fra uavhengige organer til steder for frihetsberøvelse.

En interdepartemental arbeidsgruppe har utferdiget en rapport som danner grunnlaget for høringen. I utgangspunktet er NOAS kritiske til at det legges opp til en ordning med Sivilombudsmannen som eneste nasjonale forebyggende mekanisme. Vi mener forutsetningen for høringen burde vært et åpent spørsmål om hvordan en slik mekanisme best kan etableres. Vi kommenterer rapporten med en annen ordning som utgangspunkt, og subsidiært rapportens ordning.

NOAS vil i denne høringsuttalelsen kun fokusere på spørsmål som er relevant for asylsøkere som gruppe. I det følgende vil vi kommentere enkelte kapitler. De kapitler som ikke omtales her har vi ingen kommentarer til.

OPPSUMMERING

NOAS vil i høringsuttalelsen særlig støtte følgende forslag:

- Norge bør ratifisere protokollen

NOAS vil i høringsuttalelsen foreslå følgende endringer:

- Nasjonal forebyggende mekanisme bør bestå av flere organer: En separat enhet ved Sivilombudsmannen, en styrket og selvstendig Nasjonal Institusjon for Menneskerettigheter (NI) og et styrket Tilsynsråd for Trandum Utlendingsinternat
- NOAS er positive til å delta sammen med andre deler av det sivile samfunn i et rådgivende utvalg
- Det bør føres en oversikt over dødsfall og selvmordsforsøk blant asylsøkere som er internert.
- Det bør presiseres at de ulike stedene det skal føres tilsyn med skal ha en bestemt besøksfrekvens. Trandum utlendingsinternat, omsorgssentre og asylmottak for enslig mindreårige asylsøkere (EMA) bør nevnes eksplisitt. Det bør gjennomføres minimum fire årlige tilsynsbesøk til utlendingsinternatet.

3.1 Protokollens innhold - generelt

Norge ratifiserte FNs torturkonvensjon (CAT i det følgende) i 1986 og forpliktet seg da til å:

treffe effektive lovgivningsmessige, forvaltningsmessige, rettshåndhevende eller andre tiltak for å forhindre torturhandlinger og andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på noe område under deres jurisdiksjon (hhv artikkel 2 nr.1 og artikkel 16 nr. 1).¹

NOAS vil imidlertid påpeke at Norge etter konvensjonens art. 3(1) også er forpliktet til å påse at ingen blir returnert til en stat hvor han eller hun risikerer å bli utsatt for tortur:

No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

Denne bestemmelsen er særlig relevant for interneringen av utlendinger på Trandum utlendingsinternat. De innsatte der har fått sakene sine vurdert blant annet etter denne artikkelen, og NOAS vil peke på viktigheten av et tilsyn med denne unike institusjonen. Asylprosessen i Norge er grundig, men har også klare svakhetstrekk. NOAS har i rapporten «Fakta på bordet»² påpekt konsekvenser for prosessen av manglende kartlegging og oppfølging av sårbare asylsøkere før asylintervju og problemene mange asylsøkere møter dersom de ønsker å komme med tilleggsinformasjon mellom intervju og vedtak. Det gjennomføres for tiden en evaluering av advokatbistanden i asylsaker. Konklusjonen vil sannsynligvis falle ned på at kvalitetssikringen av ordningen ikke har vært tilstrekkelig. NOAS mener også Utlendingsnemnda ikke fungerer etter sin hensikt, blant annet fordi hovedregelen om at Nemnda skulle fungere som et domstollsliknende organ der klagerne skulle møte personlig, i liten grad blir gjennomført i praksis. Disse svakhetene innebærer en risiko for feil i enkeltsaker, og retur til behandling som omfattes av art. 3(1) som konsekvens.

¹ Arbeidsgruppens rapport s. 3.

² <http://www.noas.no/?p=4068>

Det har de senere årene blitt avdekket flere bekymringsverdige sider ved interneringen av utlendinger ved Trandum utlendingsinternat (se punktene 4.2.4 og 5.2 under for en nærmere redegjørelse). Av den grunn er det viktig at frihetsberøvelser på utlendings- og asylfeltet prioriteres spesielt ved gjennomføringen av OPCAT i Norge. Tilsyn med Trandum utlendingsinternat bør prioriteres høyt blant stedene det skal føres tilsyn med.

3.2 De enkelte artikler i protokollen

NOAS har følgende kommentarer til de enkelte artiklene i protokollen.

Artikkel 17

Norge bør utpeke og opprette flere institusjoner som uavhengige nasjonale forebyggende mekanismer.

Artikkel 18.

For å sikre Sivilombudsmannens uavhengighet, og budsjettære selvstendighet, bør det opprettes en egen enhet innenfor ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme.

En ny og selvstendig Nasjonal Institusjon for Menneskerettigheter (NI) må etableres utenfor Senter for Menneskerettigheter.

Artikkel 18.2

De tre institusjonene som til sammen skal oppfylle protokollens krav, må sikres tilstrekkelig kunnskap og erfaring innenfor traume- og helsefeltet. Sivilombudsmannen bør tilføres tilstrekkelig antall ansatte med juridisk ekspertise til å utføre sitt mandat. En ny NI må også tilføres tilstrekkelige antall ansatte til at institusjonen kan utføre sitt ordinære mandat, samt mandatet etter OPCAT. Tilsynsrådet for Trandum bør få tilført midler slik at de kan ha minimum én fulltidsansatt. I tillegg er det naturlig at den helsefaglige ekspertisen styrkes og knyttes til denne organisasjonen.

Artikkel 18.3

Hyppigheten av besøkene til steder for frihetsberøvelse vil være avgjørende for hvor godt mekanismen vil fungere. Sivilombudsmannen, NI og Tilsynsrådet må derfor tilføres tilstrekkelige midler til å utføre sine mandater.

Artikkel 18.4

Uavhengig av OPCAT er det nødvendig å styrke Norges NI. Paris-prinsippene må oppfylles gjennom en uavhengig institusjon utenfor SMR. NOAS stiller seg positive til å samarbeide, og bidra med asyflaglig kompetanse, i en rådgivende rolle.

Artikkel 19

Regelmessig må bety minimum fire tilsynsbesøk per år til Trandum utlendingsinternat. Det bør også gjennomføres tilsyn med utlendinger som fengsles andre steder med hjemmel i utlendingsloven, omsorgssentre og asylmottak for enslig mindreårige asylsøkere (EMA).

Artikkel 20

Underkomiteen for forebygging skal blant annet ha tilgang til relevant informasjon om de som er frihetsberøvet, og mulighet til å føre private samtaler. Lovhjemmel for slik aktivitet må sikres for de relevante institusjonene.

Artikkel 24

NOAS ser ingen grunn til at Norge bør avgi erklæring om, og bruke tre år på gjennomføringen av protokollens del IV.

4.2.4 Forvaring av utlendinger

Norge har tidligere blitt kritisert for hvordan frihetsberøvelse av utlendinger gjennomføres. Siden FNs torturkomité kom med sin kritikk i 2007³ har flere endringer skjedd, men det er fortsatt et stort rom for forbedring. Røde Kors har en besøkstjeneste på Trandum⁴ og NOAS ønsker også å etablere en tilstedeværelse ved internatet. Norge er ihht. returdirektivet pålagt å ha et effektivt monitoreringssystem av tvangsretur, og det sivile samfunn bør inngå som en del av et slikt system.

Som følge av returdirektivet ble det gjort endringer i utlendingsloven, og adgangen til å fengsle utlendinger med hjemmel i lovens § 106 ble utvidet.⁵ På internatet sitter også barnefamilier, hvor barna selv ikke har gjort noe lovstridig. Isolasjon, bodycuffs og andre tvangsmidler brukes på internatet. Det er rutine at maktmidler benyttes når personer skal uttransporteres. I Tilsynsrådet for Trandums årsrapport 2011 uttales følgende:

Det er anført at i 2010 ble det ansett som uproblematisk å anvende maktmidler som innsettelse i sikkerhetsavdeling i forbindelse med uttransportering. Det er påpekt at erfaring viste at det kunne oppstå problemer med innsatte kort før uttransport som kunne medføre at slik transport ikke kunne gjennomføres, og at de derfor i noen grad ble satt i sikkerhetsavdelingen før transporten ble gjennomført. Dette synes å ha vært praksis også i 2011.⁶

Utlendingers forhold under frihetsberøvelse hjemlet i utlendingsloven bør være gjenstand for hyppige tilsyn.

5.2 Eksisterende tilsynsorganer – Stortingets ombudsmann for forvaltningen

NOAS mener Sivilombudsmannen i sin nåværende form ikke er egnet til å oppfylle protokollens mandat som nasjonal forebyggende mekanisme. Sivilombudsmannens nåværende rolle er svært annerledes enn for eksempel den danske ombudsmannens. Særlig rollen som et inspiserende organ har vært praktisert forskjellig i de to landene. Den norske

³ Nadeem Ahmad Dar v. Norway, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CAT,,NOR,47975afcc,0.html>, Behandling av rapporter inngitt av konvensjonspartene i henhold til konvensjonens artikkel 19, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CAT,,NOR,47b158142,0.html>

⁴ <http://www.rodekors.no/vart-arbeid/omsorg/sosial-inkludering/migrasjon-og-flerkultur/trandum/>

⁵ Prop. 138 L (2010–2011), <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-138-l-20102011/9.html?id=649507>

⁶ http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Arssrapport_Trandum_2011.pdf

sivilombudsmannen har liten erfaring med forebyggende arbeid, og har etter vår erfaring ofte lang responstid for klagebehandling.

Sivilombudsmannen har besøkt Trandum utlendingsinternat og uttalte i sin årsmelding 2010 følgende:⁷

I 2007 ble det gitt en særskilt melding til Stortinget om forholdene knyttet til driften ved Politiets utlendingsinternat på Trandum basert på et besøk i 2006. Saken ble fulgt opp med et nytt besøk i oktober 2008. Besøket og gjennomgangen av innhentet skriftlig informasjon ga grunn til videre undersøkelser knyttet til temaene materiell standard, besøksordningen, midlertidig fratakelse av eiendeler, alternativer til aktivitetssenteret og tilsynsrutiner ved sikkerhetsavdelingen. Undersøkelsen ble avsluttet i 2010. Jeg bemerket at utrustning og særlig oppbevaringsmuligheter også har en side mot EMK art. 8 om retten til respekt for privatliv. I uttalelsen kom jeg til at de fysiske forholdene og de internertes rettssikkerhet var blitt betydelig bedret siden besøket i 2006. På tidspunktet for det nye besøket gjensto det imidlertid fortsatt arbeid med å få fullt samsvar mellom utlendingsloven § 37d (dagens utlendingslov § 107) og utlendingsinternatforskriften på den ene siden, og interne regler og rutiner på den andre siden. Hvis de rettslige garantiene som er nedfelt i regelverket skal ha sin funksjon, må de interne reglene og rutinene ved internatet forholde seg lojalt til regelverket og intensjonene. Mitt inntrykk var at hensynet til kontroll og sikkerhet på enkelte områder hadde fått for stor gjennomslagskraft i forhold til hensynet til de internertes privatliv innenfor rammen av frihetsberøvelsen. Det ble påpekt at lovgiverens forutsetning om konkrete vurderinger ikke kan tilsidesettes gjennom rigide rutiner og regler i instruksverket. Jeg ba om å bli holdt orientert om politiets utlendingsenhets oppfølging av mine merknader.

På bakgrunn av to besøk uttalte Sivilombudsmannen seg i sterke ordelag:

Jeg har særlig funnet grunn til å fremheve at fraværet av en nærmere rettslig regulering av internatets drift er slående og klart uheldig i forhold til de internertes rettssikkerhet.⁸

Ombudsmannen og Torturkomiteen har tidligere påpekt at sikkerhetscellene på daværende tidspunkt ikke var tilfredsstillende:

Etter sitt besøk til utlendingsinternatet i oktober 2005, skrev CPT følgende om sikkerhetscellene i sin rapport 28. mars 2006: "In the CPT's opinion, in their present state, these two cells are unsuitable for detention of any kind." Ombudsmannen antar at også norske myndigheter har funnet de aktuelle cellene uegnet til dette formålet, siden de nå er avviklet.⁹

⁷ Sivilombudsmannens årsmelding 2010 s. 16-17:

<http://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/Dokument4-2010-2011.pdf>, se også ombudsmannens uttalelse om temaet: <http://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/besoek-til-politiets-utlendingsinternat-hoesten-2008-article1502-114.html>

⁸ <http://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/S%C3%A6rskilte%20meldinger/Trandum.pdf>

⁹ Innst. S. nr. 246 (2006-2007) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om særskilt melding fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Ombudsmannens undersøkelse av Politiets

Forholdene ved internatet har i ettertid bedret seg noe, men sitatene viser at hyppige tilsyn er nødvendig. For å oppfylle protokollens krav må det opprettes en selvstendig enhet under sivilombudsmannen, med videre fullmakter, og hjemmel for oppsøkende tilsynsvirksomhet i lov og instruks. NOAS mener Sivilombudsmannen bør utpekes som en av flere nasjonale forebyggende mekanismer.

5.5 Eksisterende tilsynsorganer – Tilsyn med politiets utlendingsinternat Trandum

Tilsynsrådet for Trandum er hjemlet i Forskrift om Politiets utlendingsinternat¹⁰

§ 17. Der heter det blant annet:

Tilsyn skal gjennomføres minst 2 ganger pr. år. Tilsynsrådet skal selv planlegge og gjennomføre sin virksomhet. Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra utlending eller på eget initiativ.

Tilsyn kan være varslet på forhånd eller skje uanmeldt. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å inspisere utlendingsinternatets områder, bygninger og rom der utlendinger oppholder seg. De kan kreve opplysninger om behandlingen av utlendingene.

Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med utlendingen dersom utlendingen selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å delta på møter om utlendingen og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende utlending samtykker.

NOAS mener det må gjennomføres flere enn to årlige tilsyn, og at tilsynsrådet bør tilføres fagkunnskap og resurser til å gjennomføre flere og grundigere tilsyn. Tilsynsrådet bør også utpekes som et av flere nasjonale forebyggende mekanismer.

Ikke alle utlendinger som er frihetsberøvet med hjemmel i utlendingsloven sitter fengslet på Trandum. De sitter også fengslet andre steder i landet. Tilsynsrådets mandat bør gjennom OPCAT utvides til også å omfatte tilsyn med innsatte som med hjemmel i utlendingsloven sitter fengslet andre steder enn på Trandum.

5.8 Eksisterende tilsynsorganer – Tilsyn med barnevernsinstitusjoner

Enslig mindreårige asylsøkere under 15 år bor i egne omsorgssentre som drives av barnevernet. For barn i alderen 15-18 år, en alder der norske barn ville vært underlagt barnevernet, er det opprettet asylmottak for enslig mindreårige asylsøkere (EMA) som drives av UDI. At barn befinner seg på siden av barnevernet, men uten et særskilt tilsynsorgan som det på Trandum, tilsier at gjennomføringen av OPCAT bør føre til at tilsyn med disse institusjonene prioriteres.

utlendingsinternat på Trandum: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-246.pdf>

¹⁰ <http://www.lovdataba.no/for/sf/jd/xd-20091223-1890.html>

6.1 Nasjonal forebyggende mekanisme - generelt

Til tross for at det kan være resurskrevende, mener NOAS at fordelene ved en tredelt mekanisme klart veier opp for denne ulempen. Sivilombudsmannen har i dag primært en etterprøvende rolle overfor forvaltningen, basert på individuelle klager. En nasjonal forebyggende mekanisme må ha en helt annen proaktiv, oppsøkende rolle, med de nødvendige lovhjemler for tilsyn, i tillegg til faglige og økonomiske ressurser. Sivilombudsmannen bør derfor uansett komplimenteres av en ny, selvstendig og styrket NI og et styrket Tilsynsråd for Trandum. NI må gis en mer synlig offentlig rolle, uavhengig av senter for menneskerettigheter. Tilsynsrådet for Trandum må styrkes med fulltidsansatte, og helsefaglig kompetanse og traumeerfaring. Det må gis tilstrekkelig ressurser til at det kan gjennomføres minimum fire årlige tilsyn, både anmeldte og uanmeldte, og dette må lovfestes.

I Norge føres det ikke oppsyn med dødsfall og selvmordsforsøk blant asylsøkere.¹¹ NOAS mener dette er noe som bør følges opp, og som naturlig kan og bør tillegges den norske forebyggende mekanismen. Som påpekt i punkt 6.2.2 blir dette gjort av tilsvarende organ i Danmark for kriminalomsorgen. En tilsvarende oversikt bør føres over asylsøkere som er internert og fengslet.

6.4.1 Sivilombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme

NOAS er opptatt av at det settes av tilstrekkelige ressurser og at utlendingsinternatet prioriteres i tilstrekkelig grad når det skal «konkurrere» med en rekke andre institusjoner. Som påpekt under punkt 3.1 er det flere svakheter ved asylprosessen som innebærer at eventuelle feil i enkeltsaker kan medføre retur til tortur mv. jf. CAT art. 3(1). Det er derfor viktig at gjennomføringen av OPCATs mandat i norsk rett presiserer at det må gjennomføres et visst antall tilsynsbesøk til de forskjellige kategorier institusjoner for frihetsberøvelse.

6.4.1.5 Sivilombudsmannens mulighet til å foreta regelmessige besøk

NOAS ønsker at det i sivilombudsmannsinstruksen skal tydeliggjøres at besøkene må fordeles på forskjellige institusjoner. Det er ett utlendingsinternat som må konkurrere mot blant annet 254 steder for politiarrest, og hyppigheten av besøk til forskjellige institusjoner må gjenspeiles i flere årlige besøk på internatet. I bevilgningen av midler må det foreslåtte antallet 40 besøk være et absolutt minimum (jf. kapittel 7.2). NOAS forslår at utlendingsinternatet må besøkes minimum fire ganger per år. I tillegg må det gjøres tilsynsbesøk til andre steder hvor utlendinger er fengslet med hjemmel i utlendingsloven, og til omsorgssentre og asylmottak for enslig mindreårige (EMA).

6.4.1.6 Faglig kompetanse mv

Primært ønsker NOAS at de tre institusjonene vi har foreslått må tilføres både helsefaglig, barnefaglig og asylfaglig kompetanse. Det er spesielle problemstillinger knyttet til internering av utlendinger, og tilsynet med denne gruppen har en kort historie, med flere kritikkverdige avsløringer.

¹¹ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8154771>,
<http://www.nytid.no/perspektiver/artikler/20120525/asylodden-okker/>

Subsidiært må Sivilombudsmannen tilføres tilstrekkelig antall ansatte og fagkompetanse innenfor alle fagområder.

6.4.1.5 Nasjonal institusjon og sivilt samfunn i et rådgivende utvalg

NOAS ønsker at NI og Tilsynsrådet for Trandum skal utpekes som to av de nasjonale forebyggende mekanismer. Blir de ikke utpekt må de i det minste utpekes til å inngå i et rådgivende utvalg. NOAS er også positive til å delta som en del av det sivile samfunn i et slikt rådgivende utvalg.

6.5 Oppsummering og konklusjon

NOAS ønsker primært en tredelt ordning for den nasjonale forebyggende mekanismen. Vi mener Sivilombudsmannen ikke er egnet til å oppfylle protokollens krav alene, eller i samarbeid med et rådgivende utvalg.

9 Forslag til endringer i sivilombudsloven og instruksen

Det må legges til rette for en lovteknisk løsning som gir de forskjellige enhetene som inngår i nasjonal forebyggende mekanisme hjemmel til å foreta anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk. Det bør også presiseres hvor mange tilsynsbesøk som skal gjøres til forskjellige typer institusjoner for frihetsberøvelse. Det må også lovfestes, evt. ved direkte inkorporasjon av protokollen i norsk rett, at Underkomiteen for forebygging har hjemmel for å gjennomføre sitt mandat. NOAS støtter at det gis hjemmel for Sivilombudsmannens tilsynsvirksomhet, men mener det ikke er tilstrekkelig. En formalisert rolle for en ny, selvstendig og styrket NI, og et styrket tilsynsråd for Trandum må også lovreguleres. Vi gir gjerne kommentarer til forslag til lovendringer basert på en tredeling av rollen som nasjonal forebyggende mekanisme.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



André Møkelgjerd
rådgiver