

Utenriksdepartementet  
Postboks 8114  
0032 Oslo

Deres ref.: 11/03504

Vår ref.: 2012/3223

Dato: 20. september 2012

## Hørings sak: Valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon

Det vises til utenriksdepartementets høringsbrev av 6. juni 2012.

Høringsuttalelse fra Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling om bruk av tvang i det psykiske helsevernet (TvangsForsk).

### 1. Innledende bemerkninger

Den valgfrie protokollen er et supplement til FNs torturkonvensjon. Protokollen er undertegnet, men ikke ratifisert. En interdepartemental arbeidsgruppe har gjennomgått konsekvensene av en eventuell ratifisering. Arbeidsgruppens rapport danner grunnlaget for høringen og for regjeringens videre arbeid for ratifisering.

Nyvinningen ved tilleggsprotokollen er i hovedsak at den forplikter medlemsstatene til å opprette eller å utnevne nasjonal forebyggende mekanisme (NPM). I protokollens fremgår det at NPM skal besøke steder for frihetsberøvelse regelmessig, og være et effektivt vern mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser. Den nasjonale mekanismen skal videre ha et forebyggende perspektiv og det forutsettes et nært samarbeid med FNs underkomite.

Av høringsbrevet fremgår det at regjeringen ønsker høringsinstansenes syn på om Norge bør ratifisere den valgfrie tilleggsprotokollen, samt om Sivilombudsmannen bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

TvangsForsk mener at den valgfrie tilleggsprotokollen bør ratifiseres så raskt som mulig. Tilleggsprotokollen representerer et viktig virkemiddel for å nå målsetningene i FN konvensjonen av 1984. Derfor vil TvangsForsk i det følgende konsentrere drøftingene om hvilken organisatorisk modell som best sikrer at frihetsberøvende personer får det vernet som konvensjonen forutsetter. Vi vil argumentere for en koalisjonsmodell hvor NPM settes sammen av forskjellige, likeverdige parter samtidig som det er ønskelig at NPM-arbeidet koordineres av Sivilombudsmannen.

### 2. Protokollens innhold

Først enkelte merknader om tilleggsprotokollens innhold og formål.

Den valgfrie protokollen etablerer følgende tilleggsforpliktelser til FNs torturkonvensjon:

- Plikt til å tilrettelegge for besøk fra Underkomiteen for forebygging
- Plikt til å opprette, utpeke eller opprettholde én eller flere uavhengige nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ("nasjonal forebyggende mekanisme").
- Plikt til å samarbeide med underkomiteen og den eller de nasjonale forebyggende mekanismene.

Det sentrale punktet i tilleggsprotokollen er etablering av en nasjonal forebyggende mekanisme. Så fremt konvensjonspartene følger kravene for etableringen av NPM, er det gitt et skjønnsmessig spillerom for hvilken modell som kan velges. I henhold til kravene skal NPM:

- foreta regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse (artikkel 1)
- forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff; det innebærer at de ikke bare skal foreta besøk til steder for frihetsberøvelse når det er grunn til å tro at tortur eller lignende forekommer (artiklene 1, 3, 17 og 19)
- være uavhengige (artikkel 18 nr. 1)
- ha nødvendig fagkunnskap og ressurser (artikkel 18 nr. 2 og 3)
- kunne gi anbefalinger til myndighetene, også med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for personer som er frihetsberøvet og framlegge forslag og kommentarer vedrørende eksisterende lovgivning eller lovforslag (artikkel 19 bokstav b og c)
- ha tilgang til opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne oppfylle sitt mandat (artikkel 20 bokstav a og b)
- ha adgang til steder for frihetsberøvelse og mulighet til å føre private samtaler med frihetsberøvede personer og andre som kan tilføre relevant informasjon (artikkel 20 bokstav d og e)
- ha rett til å kontakte, sende opplysninger til og ha møter med Underkomiteen for forebygging (artikkel 20 bokstav f)
- utgi offentlige årsrapporter (artikkel 23).

Med utgangspunkt i disse kravene har konvensjonspartene valgt forskjellige organisatoriske løsninger. Forenklet finnes det tre modeller for organiseringen av NPM. Noen land tilpasser og utvider Ombudsmann institusjonen til NPM mandatet. En annen tilnærming er å opprette en ny institusjon tilpasset NPMs krav og mandat. Til slutt har noen valgt en koalisjonsmodell hvor ulike spesialiserte institusjoner konstituerer NPM, der én institusjon har en koordinerende rolle.

### **3. Arbeidsgruppens anbefalinger**

Arbeidsgruppen har vurdert Sivilombudsmannen opp mot vilkårene for NPM og konkluderer med at organisasjonen oppfylder protokollens krav. Arbeidsgruppen fastslår samtidig at også andre tilsynsorganer lang på vei oppfylder de samme kravene. Dette gjelder eksempelvis kontroll- og tilsynsorganer for politiarrestene, tilsyn med kriminalomsorgen og tilsyn med helseinstitusjoner.

Arbeidsgruppen anbefaler at Sivilombudsmannen alene utpekes som NPM. Dette grunngis blant annet ut fra at rollen som NPM passer inn i ombudsmannens

nåværende mandat. Dette er ifølge Arbeidsgruppen den modellen de fleste andre konvensjonspartnerne har valgt. I tillegg pekes det på en koalisjonsmodell trolig vil medføre større ledelses- og koordineringsutfordringer enn hvis Sivilombudsmannen utgjør NPM alene. At Sivilombudsmannen alene utgjør NPM gjør det videre unødvendig å foreta lovendringer og andre tilpasninger for flere organer.

Arbeidsgruppen argumenterer videre for at det etableres et rådgivende organ som kan bistå NPM. Det foreslås at rådet settes sammen av representantene fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og det sivile samfunn. Sivilombudsmannen skal organisere og koordinere dette arbeidet.

#### **4. TvangsForsk sin vurdering**

TvangsForsk er enig i at Sivilombudsmannen bør få en sentral rolle i en norsk NPM. Sivilombudsmannen er åpenbart den mest naturlige aktøren gitt den nasjonale forebyggende mekanismens mandat og brede ansvarsfelt. Spørsmålet er hvorvidt sivilombudsmannen har tilstrekkelig uavhengighet og kompetanse i henhold til intensjonene for NPM.

Når det gjelder valg av organisatorisk modell er det ulike, og kanskje motstridende, hensyn som må avveies. På den ene siden å finne en pragmatisk organisering som gjør at NPM kan ivareta sine oppgaver på en effektiv og systematisk måte. På den andre siden er det viktig å finne en organisatorisk design som sikrer NPMs uavhengighet, samt bidrar til at den har det kompetansegrunnlaget som kreves.

For TvangsForsk fremstår det siste hensynet som mest tungtveiende. I henhold til protokollens krav er det avgjørende at NPM sikres en funksjonell uavhengighet samt tilføres tilstrekkelig kompetanse og fagkunnskap. I artikkel 18 står det at den nasjonale forebyggende mekanismen bør ha "... ansatte som til sammen har den mangfold i bakgrunn, evner og fagkunnskap som er nødvendig for at mekanismen skal oppfylle sitt mandat". Sivilombudsmannen har utvilsomt den juridiske og forvaltningsmessige kompetansen som kreves. Mer usikkert er det om ombudsmannen per i dag har tilstrekkelig kompetanse for forebygging. Dette kommer vi tilbake til senere. Det kan også reises spørsmål om sivilombudsmannen har nødvendig medisinsk og menneskerettslig kompetanse. Arbeidsgruppen erkjenner at sivilombudsmannen ikke innehar nødvendig helsefaglig kompetanse. Arbeidsgruppen foreslår derfor at manglende faglig bredde kan kompenseres ved nyansettelser hos sivilombudsmannen, bruk av konsulenttenester samt samarbeid med relevante aktører. Det er selvsagt mulig å ansette personer med kompetanse fra ulike fagområder, men vi er usikker på om at mandatet krever mer enn å utvide staben med nye medarbeidere.

TvangsForsk legger som nevnt stor vekt på at et NPM organ skal ha den nødvendige uavhengighet i forhold til statsforvaltningen. Vi understreker at det i Norge til nå ikke har vært grunn til å kritisere sivilombudsmannens uavhengighet og praksis. Myndighetsområdet for NPM vil imidlertid være av en slik art at uavhengighet blir særlig viktig. Vi mener derfor at en koalisjonsmodell vil være en bedre løsning enn at NPM helt integreres i sivilombudsmanns virksomhet. En koalisjonsmodell vil kunne sikre en større grad av uavhengighet til forvaltningen og offentlige myndigheter, og danne et grunnlag for balansering av makt og særinteresser. Dette ivaretar et

demokratihensyn, og følgelig har bred representasjon av organisasjoner historisk blitt vektlagt i den offentlige forvaltningen. De potensielle koordinerings- og ledelsesutfordringene som arbeidsgruppen adresserer, bør kunne løses gjennom en organisatorisk modell som er tilpasset mandat, og som gir en tydelig instruks for ansvars- og rollefordelingen mellom de impliserte partene. Det er lang erfaring i forvaltningen i Norge å finne organisatoriske løsninger som kombinerer bred representasjon av forskjellige interesser med en effektiv og systematisk arbeidsform. Vi forutsetter for øvrig at den nasjonale preventive mekanismen sikres en reell økonomisk og administrativ uavhengighet.

Et annet spørsmål er om sivilombudsmannen har tilstrekkelig kompetanse i forhold til det som er NPMs kanskje viktigste oppgave – nemlig å forebygge. Ombudsmannen sin primære rolle har vært å behandle klagesaker. Riktig nok har Sivilombudsmannen mulighet til å ta opp saker på eget initiativ, men inntrykket er uansett at den preventive dimensjonen ikke er så fremtredende. Med sivilombudsmannens som sentral del an et norsk NPM er det viktig at det forebyggende perspektivet styrkes. En koalisjonsmodell vil kunne bidra til det.

En koalisjonsmodell vil kunne utruste NPM med et bredere kompetansegrunnlag enn den sivilombudsmannen har. Perspektivmangfold og variert ekspertise vil også kunne bidra positivt til den nasjonale preventive mekanismens anseelse og legitimitet. Videre er denne modellen i større grad egnet for å sikre at etniske grupper og minoriteter er representert, slik det fremgår av retningslinjene for NPM.

En koalisjon bør settes sammen av organisasjoner som innehar den kompetansen Sivilombudsmannen mangler. Det er flere organisasjoner som kan være aktuelle i denne sammenhengen. Vi vil trekke frem Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, samt Menneskerettighetsutvalgene i Advokatforeningen, Psykologforeningen og Legeforeningen. Særlig viktig er det at en NPM har kompetanse innen rettsmedisin, psykologi/psykiatri, internasjonal rett samt forhold knyttet til etnisk og kulturelt mangfold. Vi ser ikke at det er et poeng å inkludere det sivile samfunnet i en koalisjonsbasert NPM.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et rådgivende utvalg med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og det sivile samfunn. TvangsForsk støtter dette, men vi mener at et slikt råd bør settes sammen bredere enn hva arbeidsutvalget foreslår. Imidlertid er et rådgivende organ sannsynligvis ikke tilstrekkelig for å ivareta hensynet til åpenhet og offentlig innsyn i NPMs arbeid. TvangsForsk foreslår at NPM sikrer åpenhet og offentlig debatt ved å arrangere en åpen årlig konferanse/seminar i forbindelse med fremleggelse av årsmeldingen, hvor relevante aktører særskilt inviteres (media, frivillige organisasjoner/NGOer, interesseorganisasjoner).

Til slutt tillater vi oss å bemerke at vi i høringsnotatet savner en bredere omtale av samarbeide med internasjonale inspeksjonsorganer. Det er selvsagt uunngåelig at SPT omtales da OPCAT er et FN instrument. I praksis er det imidlertid CPT som i størst grad besøker land i Europa, inkludert Norge. Det er uansett hvilken NPM modell man havner på viktig at man etablerer et samarbeid mellom NPM og både SPT og CPT.

**Anbefaling:**

Den norske preventive mekanismen må settes sammen av ulike aktører som til sammen bidrar til en effektivt, faglig kompetent og uavhengig instans. TvangsForsk mener dette best sikres gjennom en koalisjonsmodell administrert av sivilombudsmannen, med likeverdig deltakelse fra kompetente organisasjoner innen psykologi, medisin, menneskerettighetsspørsmål og fengselsforhold.

Med vennlig hilsen

TvangsForsk – Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling om bruk av tvang i det psykiske helsevernet

Georg Høyer  
Leder

