

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO**S | O M***Vår referanse*
2012/1789*Deres referanse*
11/03504*Dato*
14.09.2012

HØRING – VALGFRI PROTOKOLL TIL FNS TORTURKONVENSJON

Det vises til Utenriksdepartementets høringsbrev 20. juni 2012 og den vedlagte rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen som har vurdert konsekvensene knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon (heretter OPCAT). Jeg har som kjent vært representert på enkelte møter i arbeidsgruppen og bidratt med skriftlige innspill.

Arbeidsgruppen anbefaler at Sivilombudsmannen utpekes som Nasjonal forebyggende mekanisme (heretter NFM) ved en eventuell norsk ratifikasjon av OPCAT. Jeg er positiv til at ombudsmannen tildeles denne oppgaven, og til at det velges en modell hvor én institusjon utpekes som NFM.

I det følgende vil jeg kort kommentere de endringer i Sivilombudsmannens arbeidsområde, kompetanse, budsjett og rettslige rammeverk som en utpeking som NFM vil måtte medføre.

Sivilombudsmannens arbeidsområde og oppgaver sett i forhold til protokollens krav

Sivilombudsmannens hovedoppgave er å behandle klager fra borgerne og drive etterfølgende rettslig kontroll med forvaltningen. Ombudsmannen fungerer som et supplement til eksisterende kontroll- og tilsynsordninger i forvaltningen, og skal også bidra til at forvaltningen «respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsmannsloven § 3. De uttalelser som ombudsmannen kommer med skal forutsetningsvis være retningsgivende for forvaltningens behandling av fremtidige saker, og dermed også gis betydning utover den enkelte klagesak. I tillegg til å behandle klager fra borgerne, kan ombudsmannen også ta opp saker av eget tiltak og foreta besøk hos ulike forvaltningsorganer. Hovedformålet med slike initiativ er både å sikre at urett ikke blir begått mot den enkelte og å bidra til en generell forbedring av forvaltningen. Etter instruksens § 1 skal ombudsmannen også arbeide for at «embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.»

Sivilombudsmannens arbeidsområde omfatter, med visse nærmere angitte begrensninger, «den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste», jf. sivilombudsmannsloven § 4 første ledd første punktum.

En NFM skal foreta regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse med det formål å forebygge en konkret type menneskerettighetsbrudd; tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. OPCAT artikkel 1, 3, 17 og 19. Mandatet omfatter både offentlige, halvoffentlige og private steder for frihetsberøvelse. Det avgjørende er om frihetsberøvelsen finner sted etter beslutning, samtykke eller tilslutning fra offentlige myndigheter.

Ombudsmannens nåværende besøksvirksomhet har for begrenset omfang sett hen til kravene i OPCAT, og har også et noe annet siktemål enn det som tilligger en NFM. Det foretas i dag mellom fire og seks besøk i året til det man kan kalle lukkede institusjoner – i første rekke fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og internat for utlendinger fengslet i medhold av utlendingsloven. Arbeidsområdet må utvides dersom ombudsmannen skal oppfylle kravene i OPCAT. I tillegg må besøkshyppigheten økes vesentlig. I Sivilombudsmannens innspill til den interdepartementale arbeidsgruppen er det antydnet at 40 besøk kan være et aktuelt antall besøk pr. år. Dette tallet, som er beheftet med noe usikkerhet, er basert på målene for NFM-arbeidet i Danmark og Sverige. En forutsetning for å nå dette målet er at ombudsmannen tilføres tilstrekkelige ressurser.

Saksbehandlerne og kontorsjefene hos Sivilombudsmannen har tradisjonelt sett vært jurister. NFM-besøkene bør imidlertid utføres av tverrfaglige team. I innspill til arbeidsgruppen er det antydnet et behov for 4,5 nye årsverk ved Sivilombudsmannens kontor for å kunne utføre oppgaven som NFM. Protokollen åpner også for bruk av eksterne eksperter. Spesialisert kompetanse, som for eksempel lege, psykiater og psykolog, vil måtte tilknyttes Sivilombudsmannen på mer løs basis, for eksempel gjennom konsulentavtaler.

Dersom Sivilombudsmannen utpekes som NFM, vil det medføre behov for økte økonomiske rammer. Som det fremgår av arbeidsgruppens rapport, har jeg anslått at det vil være behov for en tilleggsbevilgning på ca 6,2 millioner kroner i året for å kunne utføre NFM-oppgaven.

Nasjonalt samarbeid

Opgaven som NFM vil kreve samarbeid med ulike nasjonale aktører.

Sivilombudsmannen har i dag jevnlig, uformelle kontaktmøter med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det er naturlig at denne kontakten styrkes dersom ombudsmannen utpekes som NFM. OPCAT forutsetter også at NFM skal motta innspill fra relevante frivillige organisasjoner.

Arbeidsgruppen foreslår i sin rapport at ombudsmannen oppretter et rådgivende utvalg for arbeidet som NFM med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn. Arbeidsgruppen anser at det rådgivende utvalget bør forankres i en ny § 8a i Stortingets instruks for ombudsmannen fastsatt 19. februar 1980.

Folketinget i Danmark har forutsatt at Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre og Dansk Institut for Menneskerettigheder skal stille sin kompetanse til rådighet for NFM arbeidet til Folketingets ombudsmand. Utover disse to institusjonene har ombudsmannen i Danmark bare uformelt samarbeid med institusjoner og frivillige organisasjoner. I Sverige og Finland er det ikke etablert eller foreslått etablert tilsvarende utvalg som det arbeidsgruppen foreslår, men ombudsmannsinstitusjonene i begge land har opplyst at de ser for seg et uformelt samarbeid med relevante institusjoner og organisasjoner.

Jeg er positiv til etablering av et rådgivende utvalg for NFM-arbeidet i Norge. Et slikt utvalg kan være en god måte å etablere kontakt mellom NFM, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og øvrige representanter fra sivilt samfunn. Når det gjelder den nærmere organiseringen og sammensetningen av utvalget, støtter jeg arbeidsgruppens anbefaling om at dette bør overlates til Sivilombudsmannen etter dialog med de berørte parter.

Det kan muligens synes noe overflødig å forankre ordningen med et rådgivende utvalg i en særskilt bestemmelse i ombudsmannens instruks, samtidig som jeg ser at det også kan være argumenter for en slik løsning. Jeg vil understreke at det uansett vil være viktig for Sivilombudsmannen å følge opp protokollens føringer for samarbeid med andre i forbindelse med NFM-arbeidet.

Internasjonalt samarbeid

Sivilombudsmannen har erfaring med samarbeid med internasjonale overvåkningsorganer som vil være nyttig i forbindelse med oppgaven som NFM.

Ratifikasjon av OPCAT innebærer at Norge åpner for regelmessige besøk av internasjonale eksperter fra the UN Subcommittee on Prevention of Torture (forkortet SPT) til steder hvor personer er frihetsberøvet. Mandatet til SPT ligner mandatet til Den europeiske torturovervåkningskomité (CPT), som så langt har besøkt Norge fem ganger, senest i 2011. Ombudsmannen har både levert skriftlige innspill og hatt møter med representantene fra CPT i forbindelse med besøkene til Norge.

Sivilombudsmannen har også hatt møter med FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig frihetsberøvelse og levert innspill til Nasjonal institusjon for menneskerettigheters alternative rapporter til FNs torturkomité og FNs menneskerettighetskomité i forbindelse med komiteenes periodiske eksaminasjoner av Norge.

Videre er Sivilombudsmannen representert i flere internasjonale nettverk, bl.a. Europarådets nettverk av nasjonale menneskerettighetsstrukturer. Dette nettverket har etablert et samarbeidsforum for NFM-institusjoner med egen nettside, seminarer og nyhetsbrev. Videre er ombudsmannen medlem i International Ombudsman Institute (I.O.I), den verdensomspennende internasjonale ombudsmannsorganisasjonen, og EU-ombudsmannnettverket, der arbeidet som NFM også er et tema.

I kapittel 6.2 i rapporten redegjøres det for NFM-modellene i andre nordiske land. Ombudsmennene i både Danmark og Sverige har i dag oppgaven som NFM i sine respektive land. Det er også foreslått at ombudsmannen i Finland blir utpekt som NFM.

Sivilombudsmannen har tett kontakt og samarbeider godt med ombudsmennene i de øvrige nordiske land. Nordiske ombudsmannsmøter arrangeres hvert annet år, og OPCAT og NFM-arbeid har allerede vært tema på flere av møtene. I tillegg arrangeres det jevnlig vestnordiske ombudsmannsmøter hvor Norge, Danmark, Island, Færøyene og Grønland deltar. Det tette nordiske ombudsmannssamarbeidet er en av hovedgrunnene til at jeg er positiv til at NFM-oppgaven legges til ombudsmannen også i Norge. Det er store likheter når det gjelder samfunnsstruktur og rettslig rammeverk i Norden, og det vil derfor ligge godt til rette for erfaringsoverføring mellom ombudsmannsinstitusjonene som har funksjonen som NFM.

Øvrige forslag til endringer i lov og instruks

I forbindelse med arbeidsgruppens arbeid har jeg kommet med innspill når det gjelder hvilke endringer som er nødvendige i sivilombudsmannsloven og -instruksen for at ombudsmannen skal kunne utføre oppgaven som NFM i samsvar med kravene i OPCAT. Jeg har merket meg at det er noen mindre forskjeller mellom mitt innspill og arbeidsgruppens forslag. Forskjellene synes imidlertid i hovedsak å være av redaksjonell karakter, og gir ikke grunn til merknader fra min side.

Arne Fliflet