



Innst. 225 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 56 S (2012–2013)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Til Stortinget

Sammendrag

Det foreslås at Norge ratifiserer valgfri protokoll til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (FNs torturkonvensjon). FNs generalforsamling vedtok protokollen 18. desember 2002, og Norge undertegnet den i New York 24. september 2003. Protokollen trådte i kraft 22. juni 2006, da 20 stater hadde ratifisert eller tiltrådt den. Det var 65 stater som var part i protokollen pr. 5. desember 2012, blant disse Danmark og Sverige.

Protokollen ble utarbeidet av en åpen arbeidsgruppe som ble opprettet av FNs menneskerettskomisjon i 1992. Norge deltok i arbeidsgruppen med representanter fra Utenriksdepartementet.

Formålet med protokollen er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk fra uavhengige organer til steder for frihetsberøvelse. I samsvar med protokollen er det opprettet en underkomité for forebygging av tortur mv. under FNs torturkomité, kalt «underkomiteen for forebygging». I tillegg skal hver statspart opprette, utpeke eller opprettholde ett eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur mv., kalt «nasjonal forebyg-

gende mekanisme», senest ett år etter at protokollen er ratifisert.

Det foreslås at Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med protokollen.

I den forbindelse vises det også til at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. 264 S (2009–2010) om melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen, ba regjeringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav protokollen stiller, slik at den snarest mulig kan ratifiseres.

For at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav protokollen stiller til nasjonale forebyggende mekanismer, er det nødvendig med endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen. Justisdepartementet tar sikte på å legge frem en Prop. L med forslag til lov- og instruksendringer i løpet av vårsesjonen 2013.

I og med at ratifikasjon av protokollen nødvendigvis fører til lovendringer og bevilgningsvedtak, og anses å være en sak av særlig viktighet, er Stortingets samtykke til ratifikasjon nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Protokollen i engelsk originaltekst med oversettelse til norsk følger som vedlegg til proposisjonen.

Protokollens innhold

Protokollen utgjør et supplement til FNs torturkonvensjon, som Norge ratifiserte i 1986. I konvensjonen forplikter partene seg til å treffe effektive lovgivningsmessige, forvaltningsmessige, rettslige eller andre tiltak for å forhindre torturhandlinger og andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på noe område under deres jurisdiksjon. FNs torturkomité overvåker parte-

nes gjennomføring av konvensjonen, særlig med utgangspunkt i statenes periodiske rapporter. Rapportbehandlingen resulterer i anbefalinger fra torturkomiteen til den enkelte statspart. Komiteen kan også iverksette granskninger av eget tiltak, dersom den mottar pålitelig informasjon om at tortur systematisk blir praktisert på en statsparts område. Videre kan den behandle klager fra stater eller individer mot statsparter som har godtatt valgfrie bestemmelser om dette. Norge har anerkjent komiteens kompetanse til å behandle stats- og individklager, og leverte sin sjette og sjuende periodiske rapport til FNs torturkomité i juli 2011.

Den valgfrie protokollen ble utarbeidet fordi det ble ansett nødvendig med ytterligere tiltak for å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Protokollen etablerer et forebyggende system med regelmessige besøk fra uavhengige internasjonale og nasjonale organer til steder for frihetsberøvelse. Protokollen medfører følgende tilleggsforpliktelser for partene, utover forpliktelsene som følger av konvensjonen:

- plikt til å tilrettelegge for besøk fra FNs underkomité for forebygging
- plikt til å opprette, utpeke eller opprettholde ett 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 for forebygging og den eller de nasjonale forebyggende mekanismene

Protokollen gir ikke underkomiteen eller de nasjonale forebyggende mekanismene myndighet til å behandle enkeltsaker eller treffe bindende vedtak, men statene har plikt til å vurdere deres anbefalinger og innlede en dialog med dem om mulige gjennomføringstiltak. Både underkomiteen og de nasjonale forebyggende mekanismene skal utarbeide offentlige årsrapporter. Det er ikke adgang til å ta forbehold til bestemmelser i protokollen.

FNs underkomité for forebygging tilsvarende langt på vei den europeiske torturkomité (CPT, forkortelse for Committee for the Prevention of Torture), som er opprettet i samsvar med Europarådets konvensjon av 26. november 1987 om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (den europeiske torturkonvensjon). Norge har vært part i den europeiske torturkonvensjon siden 1989. For Norge og andre stater som er part i den europeiske torturkonvensjon, er den vesentligste tilleggsforpliktelsen som følger av den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon, plikten til å opprette, utpeke eller opprettholde én eller flere uavhengige

nasjonale forebyggende mekanismer som oppfyller protokollens krav.

Det vises til proposisjonen for en nærmere omtale av de enkelte bestemmelsene i protokollen.

Frihetsberøvelse i Norge

FNs underkomité for forebygging og den nasjonale forebyggende mekanismen skal kunne besøke ethvert sted for frihetsberøvelse under norsk jurisdiksjon og kontroll, både offentlige og private. Begrepene «frihetsberøvelse» og «steder for frihetsberøvelse» er definert i protokollens artikkel 4.

Det finnes en rekke ulike lovhjemler for frihetsberøvelse i norsk rett, og ulike steder for frihetsberøvelse. I proposisjonen gis det en fremstilling av følgende steder for frihetsberøvelse som disse mekanismene forutsettes å kunne besøke (listen er ikke uttømmende):

- Politiarrest
- Fengsel
- Dom til tvungen psykisk helsevern eller tvungen omsorg
- Frihetsberøvelse overfor mennesker med psykisk lidelse eller rusmiddelproblemer
- Tilbakeholdelse av personer uten samtykkekompetanse i helseinstitusjon
- Barnevernsinstitusjoner
- Forvaring av utlendinger (Politiets utlendingsinternat Trandum)
- Frihetsberøvelse innen Forsvaret (militær arrest)

Nasjonal forebyggende mekanisme

I juni 2011 ble det opprettet en interdepartemental arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å foreslå hvilket eller hvilke organer som bør utpekes eller opprettes som nasjonale forebyggende mekanismer i henhold til protokollen og foreta en samlet utredning av konsekvenser ved eventuell norsk ratifikasjon.

Rapporten fra arbeidsgruppen ble sendt på alminnelig høring 20. juni 2012 med frist 20. september 2012. Ingen høringsinstanser motsetter seg at Norge ratifiserer protokollen. Flere har gitt uttrykk for at det blir lagt merke til at Norge hittil har valgt å stå utenfor protokollen, og at dette sender feil signal på et tidspunkt da forsvar mot tortur er meget påkrevet. Høringsinstansenes syn har ellers særlig vært knyttet til forslaget om at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

Ved valg av nasjonal forebyggende mekanisme i Norge har det vært naturlig å ta utgangspunkt i organer som allerede fører tilsyn med steder for frihetsberøvelse. Det vises til proposisjonen for en omtale av Sivilombudsmannens nåværende mandat og arbeidsområde, samt en fremstilling av kontroll- og tilsynsorganer for politiarrestene, tilsyn med kriminalom-

sorgen, tilsyn med helseinstitusjoner, tilsyn med barnevernsinstitusjoner, tilsyn med politiets utlendingsinternat Trandum og tilsynsorganer innenfor Forsvaret.

Proposisjonen gir også en redegjørelse for modellene for nasjonal forebyggende mekanisme som er valgt i Danmark og Sverige, og modellen som er foreslått i Finland.

Den interdepartementale arbeidsgruppen anbefalte at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme ved eventuell norsk ratifikasjon av protokollen. Arbeidsgruppen viste til at ombudsmannen er en etablert institusjon i Norge, og har lang erfaring når det gjelder overvåking av forvaltningens virksomhet, blant annet på områder hvor personer er frihetsberøvet. Det ble videre vist til at ombudsmannen har høy kredibilitet og legitimitet og nyter stor respekt både i offentlig forvaltning og i den norske befolkningen. Det ble også lagt vekt på at rollen som nasjonal forebyggende mekanisme vil passe godt inn i Sivilombudsmannens nåværende mandat, som er å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Arbeidsgruppen mente at ombudsmannens mandat slik det kommer til uttrykk i Grunnloven, sivilombudsmannsloven og -instruksen, i all hovedsak oppfyller protokollens krav til nasjonale forebyggende mekanismer. Den la imidlertid til grunn at det vil være behov for noen endringer i loven og instruksen dersom ombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, blant annet for å gi ombudsmannen tilgang til private institusjoner hvor frihetsberøvelse finner eller kan finne sted og for å synliggjøre funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme. Arbeidsgruppen anså også at det vil være nødvendig at ombudsmannen styrkes med helsefaglig og annen relevant kompetanse ved behov. Arbeidsgruppen mente at ombudsmannen bør opprette et rådgivende utvalg med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn, for å sikre et godt samarbeid mellom disse. I forbindelse med den alminnelige høringen, bekreftet Sivilombudsmannen at han er positiv til at ombudsmannen tildeles oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme.

Arbeidsgruppen vurderte om andre eksisterende tilsynsorganer, eller Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og én eller flere frivillige organisasjoner, burde oppnevnes som nasjonal forebyggende mekanisme sammen med Sivilombudsmannen, men anbefalte ikke noen av disse modellene. Det ble i den forbindelse vist til at de aller fleste av de eksisterende statspartene har utpekt ett organ som nasjonal forebyggende mekanisme. Arbeidsgruppen anså at føl-

gende hensyn taler for en slik løsning: Oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme vil bli utøvet på en enhetlig måte, uavhengig av sektor og geografisk område, man vil unngå ressurskrevende koordinering mellom flere organer, det vil være ett synlig kontaktpunkt for underkomiteen for forebygging, andre lands nasjonale forebyggende mekanismer, sivilt samfunn, media mv. og det vil ikke være nødvendig å foreta lovendringer og eventuelle andre nødvendige tilpasninger til flere organer.

Blant høringsinstansene som har gitt uttrykk for synspunkter på arbeidsgruppens forslag om at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, er meningene delte. De aller fleste anser at Sivilombudsmannen bør utpekes, enten alene eller sammen med andre organer. Noen høringsinstanser tar imidlertid til orde for at en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter bør tildeles denne oppgaven, eller at det bør opprettes et nytt selvstendig organ for dette formålet.

Flere høringsinstanser støtter arbeidsgruppens forslag om at Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, og viser i hovedsak til arbeidsgruppens begrunnelse. Det påpekes at Sivilombudsmannen må tilføres nødvendige ressurser og kompetanse for å utføre den nye oppgaven. Høringsinstanser som argumenterer imot denne modellen, anfører at det å være nasjonal forebyggende mekanisme vil innebære en helt annen rolle og andre oppgaver enn det Sivilombudsmannen har i dag. De viser også til at ombudsmannen i dag primært har en etterprøvende rolle overfor forvaltningen, basert på individuelle klager, og har liten erfaring med forebyggende arbeid. Andre mener at Sivilombudsmannen ikke innehar den nødvendige tvurfaglige kompetanse. Noen høringsinstanser stiller spørsmål ved om ombudsmannen har tilstrekkelig uavhengighet fra styrende myndigheter.

Departementet vil foreslå at Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Departementet anser det imidlertid som viktig at Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og det sivile samfunn gis anledning til å bidra i mekanismens arbeid, og foreslår derfor at det oppnevnes et rådgivende utvalg.

Sivilombudsmannens mandat slik det kommer til uttrykk i grunnloven, sivilombudsmannsloven og -instruksen, anses i all hovedsak å oppfylle protokollens krav til nasjonale forebyggende mekanismer. Arbeidsgruppen foreslo imidlertid at det foretas følgende endringer i loven eller instruksen dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme i samsvar med protokollen:

- lovfesting av oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme

- utvidelse av ombudsmannens arbeidsområde til også å omfatte private og halvoffentlige institusjoner innenfor protokollens anvendelsesområde
- regulering knyttet til bruk av ekstern ekspertise
- bestemmelse om etablering av et rådgivende utvalg
- bestemmelse om adgang til å gi anbefalinger i henhold til protokollen
- bestemmelse om årlig melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på å legge frem en proposisjon med forslag til endringer i sivilombudsmannsloven og -instruksen i løpet av vårsesjonen 2013.

Basert på Sivilombudsmannens egne beregninger, er de årlige utgiftene for at ombudsmannen skal kunne utføre oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme på en tilfredsstillende måte, i samsvar med protokollens krav, anslått til 6,2 mill. kroner.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om ratifikasjonsspørsmålet, er positive til dette. Utenriksdepartementet tilrår at protokollen ratifiseres. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet slutter seg til dette.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Arvid Svendsen, støtter forslaget om at Norge ratifiserer valgfri protokoll til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Komiteen viser til at ratifikasjon av protokollen vil ansvarliggjøre Norge i arbeidet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende

behandling eller straff både nasjonalt og internasjonalt. Komiteen vil understreke viktigheten av at alle steder for frihetsberøvelse i Norge blir kontrollert jevnlig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg samarbeidet mellom flere departementer for å foreslå hvilket organ som skal fungere som nasjonal forebyggende mekanisme og ser positivt på at Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal ha hovedansvar for oppfølgingen. Flertallet ser fram til lov- og forskriftsendringene som må komme på bakgrunn av dette valget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter ikke regjeringens forslag om at Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal fungere som nasjonal forebyggende mekanisme.

Disse medlemmer understreker at Sivilombudsmannen er et organ for Stortinget, og det bør derfor ikke være regjeringen som foreslår tilleggsoppgaver for ham.

Disse medlemmer viser også til at en rekke høringsinstanser er svært skeptiske til denne sammenblandingen av ulike funksjoner. Organet som nasjonal forebyggende mekanisme skal være et helt fritt og uavhengig organ, uten politisk påvirkning. Disse medlemmer støtter dette.

Komiteen registrerer at ingen høringsinstanser motsetter seg at Norge ratifiserer protokollen og at Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sametinget, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og alle de frivillige organisasjonene som har avgitt høringsuttalelse, anbefaler Norge å ratifisere.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Stortinget samtykker i ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 6. mars 2013

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Snorre Serigstad Valen

ordfører

