



Innst. 471 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Prop. 159 L (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endringer i sivilombudsmannsloven (nasjonal forebyggende mekanisme)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen foreslår departementet endringer i sivilombudsmannsloven som anses nødvendige for at Sivilombudsmannen skal kunne utøve sin rolle som nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (FNs torturkonvensjon).

Den valgfrie protokollen (OPCAT) trådte i kraft 22. juni 2006. Det var 67 stater som var part i tilleggsprotokollen pr. 14. februar 2013, blant disse Danmark og Sverige.

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. I samsvar med protokollen, er det opprettet en underkomité for forebygging av tortur mv. under FNs torturkomité, kalt «Underkomiteen for forebygging». Konvensjonspartene forplikter seg til å opprette, utpeke eller opprettholde et eller flere nasjonale besøksorganer for forebygging av tortur mv., kalt «nasjonal forebyggende mekanisme» (NFM), senest ett år etter at protokollen er ratifisert.

I Innst. 264 S (2009–2010) ba kontroll- og konstitusjonskomiteen regjeringen legge til rette for at

Sivilombudsmannen skulle kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kunne ratifiseres.

I juni 2011 opprettet Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (tidligere Justis- og politidepartementet) en interdepartemental arbeidsgruppe, som fikk i oppdrag å foreslå hvilket eller hvilke organer som bør utpekes eller opprettes som nasjonal forebyggende mekanisme(r) i henhold til protokollen og foreta en samlet utredning av konsekvenser ved eventuell norsk ratifikasjon. Det framgikk av mandatet at arbeidsgruppen skulle vurdere om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) skulle utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Mandatet presiserte videre at arbeidsgruppen skulle innhente synspunkter fra Norsk senter for menneskerettigheter og andre relevante instanser på valg av nasjonal forebyggende mekanisme, og at arbeidsgruppen eventuelt kunne fremsette ulike opsjoner. Representanter for Sivilombudsmannen deltok i relevante deler av arbeidsgruppens drøftelser og kom også med skriftlige innspill til arbeidsgruppen.

I Prop. 56 S (2012–2013) foreslo Utenriksdepartementet at Stortinget samtykker 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. Samtidig ble det foreslått at Sivilombudsmannen skulle utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

I Innst. 225 S (2012–2013) fra utenriks- og forsvarskomiteen rådes Stortinget til å samtykke til ratifikasjon av OPCAT. Komiteens flertall (alle unntatt representantene 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 Stor-

tingets ombudsmann for forvaltningen skal ha hovedansvar for oppfølgingen. Flertallet ser fram til lov- og forskriftsendringene som må komme på bakgrunn av dette valget.

I proposisjonen foreslår departementet endringer i sivilombudsmannsloven som anses nødvendige eller hensiktsmessige for at Sivilombudsmannen skal kunne utøve sin rolle som nasjonal forebyggende mekanisme. Arbeidsgruppen foreslo også en del endringer i instruks for Sivilombudsmannen som vil utdype eller utfylle lovendringene. Departementet har ikke foreslått endringer i instruksene, men gjør rede for arbeidsgruppens forslag og fremmer enkelte synspunkter på hvilke endringer som eventuelt kan foretas i instruksene.

1.2 Høringen

Utenriksdepartementet sendte arbeidsgruppens rapport på alminnelig høring ved brev av 20. juni 2012 med frist 20. september 2012. Det ble særlig bedt om høringsinstansenes syn på om Norge bør ratifisere den valgfrie protokollen til FNs torturkonvensjon og om Sivilombudsmannen i tilfelle bør utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme.

Justis- og beredskapsdepartementet gjør i proposisjonen nærmere rede for hvilke instanser som hadde merknader til arbeidsgruppens forslag til endring i sivilombudsmannsloven og instruksene. Det blir også redegjort for rettsstilstanden i andre nordiske land.

1.3 Forslagene

1.3.1 Lovfesting av oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme

OPCAT stiller ikke krav til at oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme lovfestes. Arbeidsgruppen foreslo likevel at dette ble gjort for å synliggjøre denne funksjonen tydeligere. Ifølge protokollens artikkel 18 nr. 4 er lovfesting et krav som oppstilles til nasjonale institusjoner for menneskerettigheter i Paris-prinsippene, som statene skal ta behørig hensyn til når de oppretter nasjonale forebyggende mekanismer. Underkomiteen for forebygging gir i sine retningslinjer for nasjonale forebyggende mekanismer uttrykk for at mandatet og myndigheten til den nasjonale forebyggende mekanismen bør komme klart til uttrykk i grunnlov eller lov.

Arbeidsgruppen foreslo en ny § 3 a med følgende innhold:

«Ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.»

Enkelte høringsinstanser hadde merknader til forslaget om å lovfeste oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme.

Departementet er enig i at funksjonen som nasjonal forebyggende mekanisme synliggjøres og at oppgaven bør lovfestes i sivilombudsmannsloven.

1.3.2 Arbeidsområde

Ombudsmannens virkeområde omfatter i dag den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste, jf. sivilombudsmannsloven § 4 første ledd første punktum. Private institusjoner faller utenfor hans ansvarsområde.

Ved eventuell ratifikasjon av OPCAT forplikter Norge seg blant annet til å tillate besøk til ethvert sted under dens jurisdiksjon og kontroll der personer er eller kan være berøvet sin frihet, enten som følge av en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller etter dens tilskyndelse eller med dens samtykke eller tilslutning, jf. artikkel 4 nr. 1. I dag er det også enkelte private eller halvoffentlige institusjoner hvor personer kan være frihetsberøvet. Eksempel på slike institusjoner kan være enkelte barneverninstitusjoner.

Siden ombudsmannens arbeidsområde i dag bare omfatter «den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste», må arbeidsområdet utvides for å oppfylle protokollens krav. Arbeidsgruppen foreslår at sivilombudsmannsloven § 4 første ledd får et nytt annet punktum som utvider ombudsmannens arbeidsområde, innenfor protokollens anvendelsesområde, til også å omfatte private og halvoffentlige institusjoner.

KROM mener det er nødvendig med en lovendring som sikrer at Sivilombudsmannen gis hjemmel til å besøke private institusjoner. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om dette spørsmålet.

Departementet er enig i arbeidsgruppens forslag og foreslår endringer i sivilombudsmannsloven i samsvar med dette.

1.3.3 Rett til å få opplysninger

Ombudsmannen kan i henhold til sivilombudsmannsloven § 7 første ledd kreve de opplysninger han trenger for å fullføre sitt verv fra offentlige tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste. Dagens bestemmelse gir ikke grunnlag for å innhente opplysninger fra private i forbindelse med undersøkelse av forholdene for frihetsberøvede i private institusjoner mv.

I OPCAT artikkel 20 bokstav a og b forplikter konvensjonspartene seg til å gi den nasjonale forebyggende mekanismen tilgang til alle opplysninger om antall personer som er berøvet sin frihet på steder for frihetsberøvelse som definert i artikkel 4, samt antall slike steder og deres beliggenhet og tilgang til

alle opplysninger om behandlingen av slike personer samt forholdene de lever under.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at retten til å få opplysninger i § 7 bør utvides til også å omfatte opplysninger fra ansatte i private institusjoner. Retten til å få opplysninger fra private bør begrenses til å gjelde innenfor OPCATs anvendelsesområde.

Ingen av høringsinstansene har hatt kommentarer til dette forslaget.

Departementet er enig i at retten til å få opplysninger fra private må utvides til ikke bare å omfatte ansatte, men for eksempel også eiere og styremedlemmer.

1.3.4 Faglig kompetanse

Konvensjonspartene skal sikre at de nasjonale forebyggende mekanismenes sakkyndige har den nødvendige kapasitet og fagkunnskap, jf. artikkel 18 nr. 2. Protokollen er ikke til hinder for at Sivilombudsmannen bruker eksterne eksperter dersom han blir utpekt som nasjonal forebyggende mekanisme.

Sivilombudsmannen har i dag ikke den nødvendige tverrfaglige ekspertise til å kunne utføre oppgaven som nasjonal forebyggende mekanisme.

Det fremgår av instruksens § 6 at ombudsmannen kan innhente uttalelse fra sakkyndige når han av særlige grunner finner det nødvendig i klagesaker. Bestemmelsen er gitt tilsvarende anvendelse når han tar opp saker av eget tiltak, jf. § 8.

Arbeidsgruppen mener at bestemmelsene i instruksens § 6 jf. § 8 gir tilstrekkelig hjemmel for å kunne dekke behovet for fagkyndig bistand også når ombudsmannen utøver funksjoner som nasjonal forebyggende mekanisme. Bestemmelsen gjelder imidlertid bare når «Sivilombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig», mens det må legges til grunn at han vil kunne ha regelmessig behov for å bruke ekstern ekspertise i rollen som nasjonal forebyggende mekanisme. For å synliggjøre dette, foreslår arbeidsgruppen at det inntas en bestemmelse om dette i instruksens.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg direkte til spørsmålet om ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som NFM. Dette spørsmålet henger imidlertid nært sammen med spørsmålet om Sivilombudsmannens samarbeid med sivilt samfunn i utøvelsen av sin funksjon som NFM.

Departementet er enig i at Sivilombudsmannen skal ha mulighet til å innhente ekstern ekspertise i utøvelsen av sitt arbeid som nasjonal forebyggende mekanisme og at dette eventuelt kan fastsettes i instruksens.

1.3.5 Rådgivende utvalg

Arbeidsgruppen foreslår at Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, men at han pålegges å etablere et rådgivende utvalg med representanter fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter og sivilt samfunn i forbindelse med utøvelsen av oppgaven. Det foreslås inntatt en bestemmelse om dette i instruksens.

Blant høringsinstansene som har gitt uttrykk for synspunkter på arbeidsgruppens forslag om at Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme alene, er meningene delte.

De fleste høringsinstanser mener at Sivilombudsmannen bør utpekes, enten alene eller sammen med andre organer. Noen høringsinstanser tar 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.

Prop. 56 S (2012–2013) gir en oversikt over høringsinstansenes syn på arbeidsgruppens forslag om at Sivilombudsmannen alene utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme, og på alternative modeller.

Flere høringsinstanser har uttalt seg til spørsmålet om etablering av et rådgivende utvalg og til å innta en bestemmelse om dette i instruksens dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme alene. Det er nærmere redegjort for høringsinstansenes syn i proposisjonen.

Justis- og beredskapsdepartementet mener etablering av et rådgivende utvalg vil styrke Sivilombudsmannens evne til å kunne utøve sine forpliktelses som NFM i samsvar med kravene i protokollen. Et rådgivende utvalg vil inngå som en del av nasjonal forebyggende mekanisme, og det bør derfor lovfestes at et slikt utvalg skal etableres.

Departementet mener videre at utvalgets sammensetning og oppgaver bør fastsettes i instruks for Sivilombudsmannen.

1.3.6 Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.

Protokollen artikkel 20 bokstav c og e pålegger statene å gi de nasjonale forebyggende mekanismene tilgang til alle steder for frihetsberøvelse og deres anlegg og lokaler og frihet til å velge hvilke steder de ønsker å besøke, og hvilke personer de ønsker å snakke med.

Sivilombudsmannsloven § 8 fastslår at ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans virkeområde.

Etter arbeidsgruppens syn vil formuleringen «enhver virksomhet som går inn under hans virkeområde» også dekke private institusjoner, jf. den foreslåtte endringen i § 4 første ledd nytt annet punktum.

Gjeldende overskrift til § 8 «Adgang til forvaltningens kontorer» synes imidlertid misvisende og arbeidsgruppen foreslår derfor at den endres til «Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.»

Departementet mener at det ikke er nødvendig å gi egen lovhjemmel for at Sivilombudsmannen skal kunne foreta uanmeldte besøk. Ombudsmannen har i medhold av sivilombudsmannsloven § 8 adgang til tjenestesteder, kontorer osv. jf. bestemmelsen i protokollens artikkel 20 c. Protokollen gir ikke direkte pålegg om at besøk skal kunne foretas uanmeldt, men artikkel 20 bokstav c forutsetter at dette skal kunne skje. Uanmeldte besøk anses å kunne ha en stor preventiv effekt, og er et viktig virkemiddel i forebygging av tortur og annen umenneskelig behandling.

Det bør imidlertid overlates til Sivilombudsmannen å organisere besøkene, herunder avgjøre om de skal anmeldes på forhånd. Protokollen pålegger den nasjonale forebyggende mekanismen å foreta «regelmessige besøk» ved steder for frihetsberøvelse, jf. artikkel 13 jf. artikkel 1. Det overlates til den forebyggende mekanismen å gjennomføre besøkene i samsvar med dette pålegget.

Departementet mener det ikke vil være hensiktsmessig å lovfeste den nærmere organiseringen av hvilke steder som bør besøkes og hyppigheten av besøkene. Mange faktorer vil kunne spille inn ved vurderingen av hvor behovet til enhver tid er størst. Departementet mener det må overlates til den nasjonale forebyggende mekanismen å til enhver tid vurdere hvor det er størst behov for besøk og hvor ofte besøkene skal foretas. En lovfesting vil for øvrig kunne anses for å være i strid med protokollens artikkel 18 nr. 1 om at statene skal garantere funksjonsmessig uavhengighet for de nasjonale forebyggende mekanismene og artikkel 20 bokstav e om at statene forplikter seg til å gi mekanismene frihet til å velge hvilke steder de ønsker å besøke.

1.3.7 Taushetsplikt

Sivilombudsmannsloven § 9 pålegger ombudsmannen taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratredelse, og den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

Arbeidsgruppen foreslår at taushetsplikten som påhviler ombudsmannen og hans personale i henhold til sivilombudsmannsloven § 9 annet ledd utvides til også å omfatte personer med særlig ekspertise som skal bistå ombudsmannen i arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om dette spørsmålet.

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag.

1.3.8 Dialog mellom nasjonal forebyggende mekanisme og forvaltningen

OPCAT artikkel 19 omhandler blant annet adgangen den nasjonale forebyggende mekanismen skal ha til å komme med anbefalinger til relevante myndigheter.

Sivilombudsmannsloven § 10 gir regler for avslutning av ombudsmannens saksbehandling. Ombudsmannen kan i dag bl.a. påpeke at det er gjort feil i rettsanvendelsen eller saksbehandlingen, gi uttrykk for at en avgjørelse må regnes som ugyldig, klart urimelig eller i strid med god forvaltningspraksis.

Videre kan ombudsmannen gi uttrykk for at forvaltningen bør yte erstatning dersom forvaltningen har gjort feil som tilsier det. Ombudsmannen kan også påpeke at det knytter seg tvil til forhold av betydning i saken.

For å oppfylle kravene i protokollens artikkel 19 bokstav b, foreslår arbeidsgruppen at det lovfestes at ombudsmannen kan gi denne type anbefalinger.

Samtidig foreslår arbeidsgruppen at overskriften blir endret for å synliggjøre at bestemmelsen ikke bare gjelder klagesaker.

Det har ikke kommet høringsuttalelser som direkte gjelder dette forslaget, men ett høringsorgan (Juss Buss) mener myndighetenes plikt til å inngå dialog med den nasjonale forebyggende mekanismen i henhold til protokollen artikkel 22 bør lovfestes.

Departementet er enig i arbeidsgruppens forslag.

Departementet er videre enig med Juss-Buss i at myndighetenes plikt etter protokollens artikkel 22 til å inngå i en dialog med NFM bør synliggjøres i loven.

1.3.9 Årlig melding

Sivilombudsmannsloven § 12 pålegger ombudsmannen å gi årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Meldingen trykkes og offentliggjøres.

OPCAT artikkel 23 forutsetter at nasjonale forebyggende mekanismer avgir årlige rapporter, som konvensjonsstatene forplikter seg til å offentliggjøre og spre. Bestemmelsen i protokollen kan ikke anses å være til hinder for at omtale av arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme kan inngå i ombudsmannens ordinære årsmelding, men det kan være hensiktsmessig at det utarbeides en egen melding om dette arbeidet, blant annet av hensyn til samarbeidet med Underkomiteen for forebygging.

Arbeidsgruppen mener det bør utarbeides en egen melding om arbeidet som nasjonal forebyg-

gende mekanisme og begrunner dette med at rapporteringsplikten etter artikkel 23 bør synliggjøres. Arbeidsgruppen foreslår at denne plikten fastsettes i lov.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om dette forslaget.

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag.

1.4 Høringsuttalelser som ikke gjelder arbeidsgruppens forslag

1.4.1 Underkomiteen for forebygging

I høringen av arbeidsgruppens rapport har Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) gitt uttrykk for at det må lovfestes, eventuelt ved direkte inkorporasjon av protokollen i norsk rett, at Underkomiteen for forebygging har hjemmel til å gjennomføre sitt mandat.

Departementet anser det ikke nødvendig å gi underkomiteen hjemmel i lov for å gjennomføre sitt mandat. Det følger av protokollens artikler 12 og 14 at konvensjonspartene forplikter seg til å gi underkomiteen ubegrenset adgang til steder for frihetsberøvelse, tilgang til opplysninger om antall personer som er frihetsberøvet, behandlingen av slike personer mv. Det foreligger ingen lovhindringer for at myndighetene kan gjennomføre protokollens forpliktelser i forhold til Underkomiteen. Underkomiteens besøk blir varslet på forhånd. Justis- og beredskapsdepartementet vil være kontaktpunkt for komiteen, og sørge for at alle steder for frihetsberøvelse blir varslet om Underkomiteens besøk og om plikten til å gi komiteen adgang til lokalene, tilgang til relevante opplysninger, mulighet til å føre private samtaler med personer som er frihetsberøvet mv. Denne ordningen har fungert godt i forbindelse med besøk fra den europeiske torturkomité og andre internasjonale organer.

1.4.2 Hjemmel til pålegg om å stanse virksomhet

KROM mener at Nasjonal forebyggende mekanisme bør gis myndighet til å gi umiddelbare pålegg om midlertidig stans av tiltak eller pålegg om iverksettelse av umiddelbare tiltak (KROM).

Artikkel 19 gir regler for hvilken myndighet den nasjonale forebyggende mekanismen som et minimum bør ha. Myndighet til stans av tiltak eller pålegg om iverksettelse av umiddelbare tiltak omfattes ikke av bestemmelsene i artikkel 19.

Departementet mener det ikke er naturlig å gi den nasjonale forebyggende mekanismen slik kompetanse. Pålegg av denne art bør gis av de alminnelige tilsynsorganene i den utstrekning de har kompetanse til dette. NFM vil imidlertid kunne varsle rett instans dersom den mener at forholdene er så graverende at

det må iverksettes umiddelbare tiltak og anbefaler at slike tiltak iverksettes.

1.4.3 Forebygging av at myndigheter i andre stater kan begå tortur

Amnesty og Helsingforskomiteen mener at den nasjonale forebyggende mekanisme må ha myndighet til å dekke hele bredden av Norges forpliktelser under Torturkonvensjonen, bl.a. forebygge at norske myndigheter bidrar til at myndigheter i andre stater kan begå tortur.

Formålet med protokollen er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom regelmessige besøk ved steder for frihetsberøvelse fra den nasjonale forebyggende mekanismen. Det er et vilkår at stedene omfattes av statens jurisdiksjon og kontroll. OPCATs definisjon av «steder for frihetsberøvelse» er vid for å kunne omfatte flest mulig personer som er berøvet sin frihet, jf. OPCAT artikkel 4. Arbeidsgruppens rapport gir en oversikt over steder for frihetsberøvelse under norsk jurisdiksjon. Oversikten er ikke uttømmende.

Departementet mener den nærmere organiseringen av besøkene, herunder hvilke steder under norsk jurisdiksjon og kontroll som skal besøkes, bør overlates til Sivilombudsmannen.

1.4.4 Trandum utlendinginternat

NOAS foreslår at Trandum utlendinginternat må besøkes minimum fire ganger pr. år, både anmeldt og uanmeldt, og dette må lovfestes.

Departementet mener det må overlates til den nasjonale forebyggende mekanismen å nærmere regulere antall besøk ved de enkelte steder for frihetsberøvelse.

1.4.5 Rutiner for samhandling mellom Sivilombudsmannen og andre eksisterende tilsynsorganer

Bufetat mener det bør vurderes om rutiner for samhandling mellom Sivilombudsmannen og andre eksisterende tilsynsorganer (Helsetilsynet/fylkesmennene) bør fremkomme direkte av lovgrunnlaget i større utstrekning enn det er lagt opp til i arbeidsgruppens forslag til endringer i sivilombudsmannsloven og instruksen. For eksempel vil dette kunne presiseres nærmere i instruksens § 12.

Departementet mener det ikke er behov for ytterligere presiseringer av rutiner for samhandling mellom Sivilombudsmannen og eksisterende tilsynsorganer. Den nærmere organiseringen av tilsynsvirksomheten til den nasjonale forebyggende mekanismen bør overlates til Sivilombudsmannen. Departementet legger til grunn at ombudsmannen tar kontakt

med eksisterende tilsynsorganer i den grad dette fremstår som hensiktsmessig.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

I Prop. 56 S (2012–2013) kapittel 8 er det redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme. Det kommer frem at Sivilombudsmannen har anslått at de årlige utgiftene vil utgjøre om lag 6,2 mill. kroner. Kostnadsanslaget tar utgangspunkt i at Sivilombudsmannen tilføres 4,5 årsverk, foretar 40 årlige besøk til steder for frihetsberøvelse, og leier inn faglig ekspertise. Videre er det tatt høyde for økte kostnader til kontorlokaler.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Per Rune Henriksen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Prop. 159 L (2012–2013) om endringer i sivilombudsmannsloven (nasjonal forebyggende mekanisme). I proposisjonen foreslår departementet endringer i sivilombudsmannsloven som anses nødvendige og hensiktsmessige for at Sivilombudsmannen skal kunne utøve sin rolle som «nasjonal forebyggende mekanisme». Dette skjer som ledd i oppfølgingen av at Stortinget 14. mai 2013 samtykket i ratifikasjon av valgfri protokoll av 18. desember 2002 til FN-konvensjonen av 19. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. Innst. 225 S (2012–2013) og Prop. 56 S (2012–2013).

Komiteen viser til at konvensjonspartene forplikter seg til å opprette et nasjonalt besøksorgan for forebygging av tortur. 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, som lukkede asylmottak, fengsler, politiarrester, militære arrester, barneverninstitusjoner og psykiatriske institusjoner.

Komiteen viser til at proposisjonen foreslår at Sivilombudsmannen skal utpekes som norsk nasjonal forebyggende mekanisme. Dette er en oppfølging av merknaden fra en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. 264 S (2009–2010) der komiteen «... ber (...) regjeringen legge til rette for at Sivilom-

budsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kan ratifiseres».

Komiteen slutter seg til de foreslåtte endringene i sivilombudsmannsloven, men vil i tillegg foreslå en endring i § 4 bokstav e. Bestemmelsen viser blant annet til at ombudsmannens arbeidsområde ikke omfatter «Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepiktige». Ettersom den sivile verneplikten som en alternativ tjeneste til den militære verneplikten ble avvirket med virkning fra 1. juni 2012, foreslår komiteen at bestemmelsen i § 4 bokstav e endres til bare å omfatte Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret.

Komiteen har merket seg at Sivilombudsmannen har anslått utgiftene for at oppgaven skal kunne utføres på en tilfredsstillende måte til 6,2 mill. kroner på årsbasis. Komiteen viser til at det er foreslått nødvendige bevilgninger i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, jf. Prop. 149 S (2012–2013) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013 og legger til grunn at Sivilombudsmannen blir tilført tilstrekkelige midler.

Komiteen viser for øvrig til Innst. 472 S (2012–2013) vedrørende endringene i Instruksen for Sivilombudsmannen om etableringen av et rådgivende utvalg m.m.

Komiteen viser samtidig til at det har framkommet ulike syn på hvordan rollen som nasjonal forebyggende mekanisme best kan ivaretas. Komiteen viser i den forbindelse til Prop. 56 S (2012–2013) 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, som ble behandlet i Stortinget 14. mai 2013. Der framgår det blant annet at noen sentrale organisasjoner på menneskerettighetsfeltet primært har ønsket at det etableres en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

Komiteen viser til at regjeringen i Prop. 56 S (2012–2013) uttaler følgende:

«Departementet er enig i at både staten og den nasjonale forebyggende mekanismen selv jevnlig må vurdere hvorvidt den valgte løsningen fungerer som forutsatt, i lys av synspunktene til Underkomiteen for forebygging, og foreta grep for å styrke ordningen dersom det blir nødvendig. Departementet anser at evaluering bør skje fortløpende, særlig på basis av Sivilombudsmannens årsrapport, som behandles av Stortinget og som også vil kunne danne grunnlag for innspill fra sivil samfunn og andre relevante aktører.»

Komiteen støtter dette og forutsetter at man i en slik løpende evaluering om nødvendig, på lengre sikt også kan vurdere ønskeligheten av å skille rollen

som nasjonal forebyggende mekanisme ut som en ny institusjon for menneskerettigheter.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak til lov

om endringer i sivilombudsmannsloven (nasjonal forebyggende mekanisme)

I

I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets Ombudsmann for forvaltningen gjøres følgende endringer:

Ny § 3 a skal lyde:

§ 3 a *Nasjonal forebyggende mekanisme*

Ombudsmannen er nasjonal forebyggende mekanisme som beskrevet i artikkel 3 i valgfri protokoll 18. desember 2002 til De forente nasjoners internasjonale konvensjon 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg for arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

§ 4 første ledd annet punktum skal lyde:

Arbeidsområdet omfatter også frihetsberøvedes forhold i private institusjoner når frihetsberøvelsen har grunnlag i en beslutning truffet av en offentlig myndighet eller finner sted etter tilskyndelse fra en offentlig myndighet eller med samtykke eller tilslutning fra en offentlig myndighet.

Nåværende § 4 første ledd annet punktum blir nytt annet ledd. Innledningen skal lyde:

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke:

§ 4 annet ledd bokstav e) skal lyde:

saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret,

§ 7 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Som nasjonal forebyggende mekanisme har Ombudsmannen tilsvarende rett til å kreve opplysninger fra person i tjeneste for private institusjoner som nevnt i § 4 første ledd annet punktum.

Nåværende § 7 første ledd annet punktum blir til tredje punktum.

§ 8 overskriften skal lyde:

§ 8 *Adgang til lokaler, tjenestesteder mv.*

§ 9 annet ledd fjerde punktum skal lyde:

Den samme taushetsplikt påhviler hans personale og andre som bistår ved utførelsen av Ombudsmannens arbeidsoppgaver.

§ 10 overskriften skal lyde:

§ 10 *Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling*

§ 10 nytt sjuende ledd skal lyde:

Som nasjonal forebyggende mekanisme kan Ombudsmannen gi anbefalinger med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for frihetsberøvede og forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Ansvarlig myndighet skal gjennomgå anbefalingene og innlede en dialog med Ombudsmannen om mulige gjennomføringstiltak.

§ 12 første ledd annet punktum skal lyde:

Det skal avgis en særskilt melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme.

Nåværende § 12 første ledd annet punktum blir nytt tredje punktum og skal lyde:

Meldingene trykkes og offentliggjøres.

II

Loven trer i kraft 1. juli 2013.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. juni 2013

Anders Anundsen

leder

Hallgeir H. Langeland

saksordfører

