



# Innst. 472 S

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Prop. 159 L (2012–2013)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endringer i Stortingets instruks for sivilombudsmannen (nasjonal forebyggende mekanisme)**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

##### **1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen**

Den valgfrie protokollen til FNs konvensjon av 10. desember 1984 mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (FNs torturkonvensjon) ble vedtatt av FNs generalforsamling 18. desember 2002 og trådte i kraft 22. juni 2006.

Formålet med protokollen (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) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende:

«(...) Komiteen ber derfor regjeringen legge til rette for at Sivilombudsmannen skal kunne oppfylle de krav OPCAT stiller, slik at OPCAT snarest mulig kan 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 Stortingets 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 instruks, men gjør rede for arbeidsgruppens forslag og fremmer enkelte synspunkter på hvilke endringer som eventuelt kan foretas i instruks.

## 1.2 Forslagene

### 1.2.1 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 instruks § 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 instruks § 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 eksterne ekspertise i rollen som nasjonal forebyggende mekanisme. For å synliggjøre dette, foreslår arbeidsgruppen at det inntas en bestemmelse om dette i instruks.

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

### 1.2.2 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 instruks.

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.

Departementet mener etablering av et rådgivende utvalg vil styrke Sivilombudsmannens evne til å kunne utøve sine forpliktelser 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 viser til at utvalgets sammensetning og oppgaver bør fastsettes i instruks for Sivilombudsmannen.

## 1.2 Endringer i Stortingets instruks for ombudsmannen

Arbeidsgruppen foreslo enkelte endringer i instruks for Sivilombudsmannen for at reglene i instruks skal harmonere med og utdype de foreslåtte endringene i sivilombudsmannsloven. Departementet har ikke fremmet formelle forslag til endringer i instruks, da dette hører inn under Stortingets svarsområde.

§ 2 i instruks for Sivilombudsmannen utdypet innholdet i sivilombudsmannsloven § 4, og fastsetter i annet, tredje og fjerde ledd visse begrensninger i arbeidsområdet. Første ledd er bare en gjentakelse av lovens formulering, og er således overflødig. Bestemmelsen vil kunne fremstå som misvisende etter en utvidelse av Sivilombudsmannens arbeidsområde som følge av OPCAT, og § 2 første ledd kan derfor oppheves.

OPCAT artikkel 18 nr. 2 første setning pålegger statspartene å treffe nødvendige tiltak for å sikre at de nasjonale forebyggende mekanismenes eksperter har nødvendig kompetanse og fagkunnskap. Det kan tas inn en bestemmelse i instruks som gir Sivilombudsmannen hjemmel for å søke bistand fra personer med særlig fagkyndighet, det vil si annen ekspertise enn de som hører til Sivilombudsmannens faste personale, i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme. Det kan være snakk om ekspertise innen medisin, psykologi, barnefaglig kompetanse osv.

Departementet foreslår at det lovfestes at Sivilombudsmannen skal etablere et rådgivende organ for arbeidet som forebyggende mekanisme. Nærmere bestemmelser om sammensetning og oppgaver kan fremgå av instruks. Det vises i denne forbindelse til OPCAT art. 18 nr. 2 som innebærer at statspartene

skal bestrebe seg på å oppnå en balansert kjønnsrepresentasjon og en tilfredsstillende representasjon av landets etniske grupper og minoriteter.

Departementet foreslår at lovens § 12 endres slik at det framgår at Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme. For at instruksen skal harmonere med loven kan tilsvarende endring gjøres i instruksens § 12.

Departementet viser til at instruksendringer eventuelt kan lyde:

§ 2 første ledd kan oppheves.

Ny § 8 a kan lyde:

§ 8 a Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende organ som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Det rådgivende utvalget skal være bredt sammensatt og bestå av representanter fra ...

§ 12 nytt femte ledd kan lyde:

Det skal avgis en egen melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme innen 1. april hvert år. Meldingen skal omfatte tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.

## 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) og til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til denne i Innst. 471 L (2012–2013).

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 Si-

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

Komiteen støtter forslaget om lovfesting av at Sivilombudsmannen skal etablere et rådgivende organ for arbeidet som forebyggende mekanisme og at nærmere bestemmelser om sammensetning og oppgaver skal fremgå av instruksens for Sivilombudsmannen.

Komiteen foreslår på denne bakgrunn at ny § 8 a i instruksens skal lyde:

«§ 8 a Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme

Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme etter sivilombudsmannsloven § 3 a.

Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.

Det rådgivende utvalget skal være sammensatt av medlemmer med blant annet barnefaglig kompetanse og kompetanse på menneskerettigheter og psykiatri. Utvalget skal ha en god kjønnsbalanse og hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Utvalget kan være sammensatt av både norske og utenlandske medlemmer.»

Komiteen støtter videre forslaget i proposisjonen om at sivilombudsmannsloven § 12 endres slik at det framgår at Sivilombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet som nasjonal forebyggende mekanisme og at instruksens endres tilsvarende slik at den harmonerer med loven.

Komiteen foreslår på denne bakgrunn at instruksens § 12 nytt femte ledd skal lyde:

«Det skal avgis en egen melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme innen 1. april hvert år. Meldingen skal omfatte tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.»

Komiteen foreslår at § 2 første ledd i instruks for Sivilombudsmannen oppheves. Komiteen viser til at bestemmelsen bare er en gjentakelse av formuleringen i sivilombudsmannsloven § 4 første ledd og at den derfor er overflødig. Komiteen viser videre til at bestemmelsen i instruksens § 2 første ledd vil kunne fremstå som misvisende som følge av den foreslåtte utvidelsen av sivilombudsmannsloven § 4 første ledd. Komiteen foreslår også en endring i gjeldende § 2 tredje ledd slik at «Stortingets billighetserstatningsutvalg» erstattes med den korrekte betegnelsen «Stortingets utvalg for rettferdsvederlag».

### 3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

#### I

I Instruks 19. februar 1980 for Stortingets ombudsmann for forvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd oppheves.

Nåværende annet til fjerde ledd blir nye første til tredje ledd.

§ 2 annet ledd skal lyde:

Ombudsmannen skal ikke behandle klager på saker behandlet av Stortingets utvalg for rettferdsvederlag.

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a *Særregler for Ombudsmannen som nasjonal forebyggende mekanisme*

*Ombudsmannen kan få bistand fra personer med særlig fagkyndighet i forbindelse med arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme etter sivilombudsmannloven § 3 a.*

*Ombudsmannen skal etablere et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal forebyggende mekanisme.*

*Det rådgivende utvalget skal være sammensatt av medlemmer med blant annet barnefaglig kompetanse og kompetanse på menneskerettigheter og psykiatri. Utvalget skal ha en god kjønnsbalanse og hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Utvalget kan være sammensatt av både norske og utenlandske medlemmer.*

§ 12 nytt femte ledd skal lyde:

*Det skal avgis en egen melding om virksomheten som nasjonal forebyggende mekanisme innen 1. april hvert år. Meldingen skal omfatte tidsrommet 1. januar – 31. desember det foregående år.*

#### II

Endringene trer i kraft 1. juli 2013

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

**Anders Anundsen**  
leder

**Hallgeir H. Langeland**  
ordfører