



# Innst. 325 S

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4:1 (2014–2015)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihets- berøvelse – Årsmelding 2014

---

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet ble etablert våren 2014. Enheten har brukt etableringsfasen til å forberede en effektiv gjennomføring av forebyggingsmandatet i samsvar med kravene i Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll (the Optional Protocol to the Convention against Torture), forkortet OPCAT. Dette inkluderte kartleggingsarbeid, fastlegging av arbeidsmetoder og utarbeiding av dokumenter som besøksmanualer, prioriteringskriterier og besøksplan for 2014. Forebyggingsenheten innledet også informasjonsarbeid og møtevirksomhet.

Årsmeldingen beskriver forebyggingsenhetens aktiviteter i 2014.

I september startet forebyggingsenheten besøksarbeidet, og i løpet av høsten ble det gjennomført totalt fem besøk til fire steder for frihetsberøvelse, to fengsler og to politiarrester. I etterkant av besøkene har forebyggingsenheten utarbeidet besøksrapporter med anbefalinger til de besøkte stedene og sektorene. Besøksrapportene er offentlige og publiseres på forebyggingsenhetens nettside. Årsmeldingen inneholder korte sammendrag av alle besøksrapportene fra 2014 og en oversikt over anbefalingene som ble gitt til hvert sted.

### 1.2 Bakgrunn

#### *Forbudet mot tortur og FNs torturkonvensjon*

Forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er slått fast i en rekke internasjonale konvensjoner som er bindende for Norge.

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 uttrykker i artikkel 5 et universelt forbud: «Ingen må utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». I tillegg fastlegger blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 7), FNs barnekonvensjon (artikkel 37), FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (artikkel 15) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (artikkel 3) det samme forbudet. Norge har sluttet seg til alle disse konvensjonene.

FNs torturkonvensjon (the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) ble vedtatt i 1984. Den er en erkjennelse av at tortur og umenneskelig behandling krenker kjernen av det menneskerettighetene skal beskytte – humanitet og menneskelig verdighet. Skadevirkningene er store både for den som mishandles og for dennes familie og pårørende. I tillegg undergraves legitimiteten og tilliten til staten selv. Dette er bakgrunnen for at forbudet mot tortur og umenneskelig behandling er absolutt og aldri kan fravikes.

Stater som har sluttet seg til konvensjonen har forpliktet seg til å forby, forebygge og straffe all bruk av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Konvensjonen forbyr også retur av mennesker til land hvor risikoen for tortur er stor. Norge sluttet seg til konvensjonen i 1986, og den trådte i kraft 26. juni 1987. Hittil har

mer enn 150 av verdens stater sluttet seg til konvensjonen.

FNs torturkomité (CAT) overvåker gjennomføringen av statenes forpliktelser under torturkonvensjonen, særlig med utgangspunkt i statenes periodiske rapporter. CAT kan behandle klager fra individer eller stater mot statsparter som har godtatt valgfrie bestemmelser om dette. Komiteen kan også iverksette granskninger av eget tiltak, dersom den mottar pålitelig informasjon om at tortur systematisk blir praktisert på en statsparts område. Norge leverte sin forrige periodiske rapport til CAT i 2011. Statspartenes etterfølgelse av torturkonvensjonen overvåkes også av det sivile samfunn, blant annet gjennom bidrag til CAT.

Torturforbudet er nedfelt i ulike deler av norsk lovgivning. Grunnloven § 93 fastslår et generelt forbud mot tortur, og suppleres av menneskerettighetsloven §§ 2 og 3 som gjør bestemmelsene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og barnekonvensjonen, herunder konvensjonenes forbud mot tortur og umenneskelig behandling, til norsk lov med forrang. Straffeloven § 117a inneholder et straffebud mot tortur, mens utlendingsloven § 73, jf. § 28, gir vern mot utsendelse for utlendinger som står i nærliggende fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i mottakerstaten.

Definisjonen i torturkonvensjonens artikkel 1 innebærer at en handling er tortur når den

- med hensikt utsetter et menneske for sterk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse,
- utføres av en offentlig tjenestemann eller av en privatperson dersom denne opptrer på vegne av, med samtykke fra eller under stilltiende aksept av en offentlig tjenestemann,
- utøves for å fremskaffe opplysninger eller tilståelser, eller for å straffe, skremme, true eller tvinge til underkastelse.

Det siste kravet, at handlingen skal ha et nærmere spesifisert formål, er imidlertid ikke nødvendig for at en handling eller straff skal være grusom, umenneskelig eller nedverdiggende. I slike tilfeller er det tilstrekkelig at handlingen som påfører smerte eller lidelse er utført med hensikt (at det for eksempel ikke er skjedd ved et uhell eller en tilfældighet), og at den utføres som ledd i myndighetsutøvelse.

### ***Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen***

At konsekvensene av tortur er store og ofte vanskelige eller umulige å reparere, gjør forebyggingsarbeid svært viktig. I 1987 vedtok statene i Europarådet derfor Den europeiske konvensjonen om fore-

bygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen). Norge sluttet seg til konvensjonen i 1989.

Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen etablerte et system der et overnasjonalt besøksorgan, Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), besøker steder for frihetsberøvelse. CPT består av uavhengige eksperter med bakgrunn fra ulike felt som jus, medisin og psykiatri. Komiteen gjennomfører regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse i stater som har sluttet seg til konvensjonen. Besøkene kan gjennomføres med eller uten forhåndsvarsel. CPT har besøkt Norge fem ganger, senest i mai 2011. Etter hvert besøk utarbeider CPT en rapport med anbefalinger og kommentarer til ansvarlige myndigheter.

CPT har også utarbeidet omfattende standarder for behandling av mennesker som er frihetsberøvet. Standardene er en operasjonalisering av torturforbudet slik det er nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3. De inkluderer standarder for fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og utlendingsinternater, og omhandler også særskilt sårbare grupper som unge og kvinner. Standardene har også relevans for forebyggingsarbeidet som følger av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.

### ***Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll (OPCAT)***

Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll (the Optional Protocol to the Convention against Torture), forkortet OPCAT, ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2002. Bakgrunnen var den samme som for etableringen av Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen: et ønske om å styrke arbeidet for å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. I likhet med Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen inneholder ikke tilleggsprotokollen en ny norm, men fastlegger nye arbeidsmetoder for å forebygge tortur og umenneskelig behandling overfor mennesker som er fratatt sin frihet.

14. mai 2013 samtykket Stortinget til at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen.

Stater som slutter seg til tilleggsprotokollen forplikter seg til å opprette, utpeke eller opprettholde en eller flere nasjonale forebyggingsorganer som gjennomfører regelmessige besøk til steder hvor personer er, eller kan være, frihetsberøvet, med hensikt å forebygge tortur og umenneskelig behandling. De nasjonale forebyggingsorganene har også mulighet til å avgi anbefalinger etter besøkene med tanke på forebygging, og til å framlegge forslag og kommentarer til eksisterende lovgivning eller lovforslag.

Tilleggsprotokollen oppretter samtidig en internasjonal forebyggingskomité som arbeider parallelt med de nasjonale forebyggingsorganene: FNs underkomité for forebygging (the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), forkortet SPT. Denne består av 25 uavhengige eksperter. SPT kan besøke alle steder for frihetsberøvelse i statene som har sluttet seg til tilleggsprotokollen, både med og uten forhåndsvarsel. I tillegg skal SPT gi råd og veiledning til de nasjonale forebyggingsorganene, samt koordinere sitt arbeid med internasjonale og regionale menneskerettighetsmekanismer, som CPT, CAT og FNs spesialrapportør mot tortur.

SPTs mandat og forhold til den nasjonale besøksordningen er forankret i OPCAT. Disse parallelle nasjonale og internasjonale forebyggingsorganene er ment å utfylle hverandre og være gjensidig forsterkende i arbeidet med å forebygge tortur og umenneskelig behandling.

Per 31. desember 2014 hadde 76 stater sluttet seg til tilleggsprotokollen, og 60 stater hadde opprettet, opprettholdt eller utpekt forebyggingsorganer i sine land.

### 1.3 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet

Som følge av at Norge sluttet seg til OPCAT, ble Sivilombudsmannen 21. juni 2013 tildelt oppgaven som Norges forebyggingsorgan mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse. Avgjørende for at oppgaven ble gitt til Stortingets ombudsmann for forvaltningen var ombudsmannens uavhengighet fra forvaltningen. Sivilombudsmannen har lang erfaring med kontroll av forvaltningens virksomhet, inkludert på steder for frihetsberøvelse. I arbeidet med å forberede tilslutningen til OPCAT, ble det videre vist til at Sivilombudsmannen har høy troverdighet og legitimitet og nyter respekt både i befolkningen og i forvaltningen. Det ble også lagt vekt på at rollen som forebyggingsenhet 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. Sivilombudsmannsloven og -instruksen ble revidert av Stortinget og tilpasset den nye oppgaven.

Det er opprettet en egen avdeling, forebyggingsenheten, med 4,5 årsverk, som har ansvar for å gjennomføre mandatet. De ansatte har juridisk, medisinsk og samfunnsfaglig kompetanse. Forebyggingsenhetens arbeid dekkes over Sivilombudsmannens budsjett.

Forebyggingsenheten skal foreta regelmessige besøk til steder der mennesker er, eller kan være, frihetsberøvet. Dette inkluderer fengsler, politiarrester,

psykiatriske institusjoner, barnevernsinstitusjoner, utlendingsinternat og sykehjem. Besøkene kan finne sted med eller uten forhåndsvarsel.

Forebyggingsenheten har adgang til alle steder for frihetsberøvelse og til å føre private samtaler med personer som er fratatt friheten. Videre har enheten tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse. Under besøkene søker enheten å avdekke risikofaktorer for krenkelse gjennom egne observasjoner og samtaler med de berørte. Samtaler med personer som er fratatt friheten er særlig prioritert.

På bakgrunn av besøkene kan det avgis anbefalinger for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

I arbeidet med å ivareta forebyggingsmandatet har Sivilombudsmannen også utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, kontroll- og tilsynsorganer i forvaltningen, andre ombud, sivilt samfunn, forebyggingsorganer i andre land og internasjonale menneskerettighetsorganer.

Det er opprettet et rådgivende utvalg som bidrar med kompetanse, informasjon, råd og innspill til forebyggingsenhetens arbeid. Det rådgivende utvalget skal sikre at forskjellige stemmer blir hørt og at forebyggingsenheten tilføres viktig kompetanse for å gjennomføre oppdraget. Utvalget er bredt sammensatt og inkluderer brukerorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner, forskernettverk og aktører med særskilt kompetanse på blant annet barnevern og psykiatri. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5 i årsmeldingen.

### Kartlegging

Tilleggsprotokollen gir forebyggingsenheten et meget bredt mandat. Enheten skal kunne besøke ethvert sted under norske myndigheters jurisdiksjon og kontroll der personer er eller kan være fratatt friheten, både offentlige og private. Mandatet dekker dermed ikke bare de formene for frihetsberøvelse som skjer på institusjoner som fengsler, politiarrester og psykiatriske institusjoner, men også steder som militærforlegninger, barnevernsinstitusjoner, forlegninger under norsk kontroll i utlandet, sykehjem, boliger for utviklingshemmede og utlendingsinternat. Også midlertidige og mobile oppholdssteder er omfattet, som legevakt når en person er der som ledd i en frihetsberøvelse (for eksempel under fremstilling mens vedkommende er i arrest eller fengsel), og transportmidler for arrest eller tvangsreturnering.

I forbindelse med forarbeidene til Norges tilslutning til OPCAT og lovendringen som fulgte, utarbeidet en interdepartemental arbeidsgruppe en rapport med en liste over steder for frihetsberøvelse. Det ble understreket at listen ikke er uttømmende. Rapporten

fra arbeidsgruppen inkluderte også en oversikt over eksisterende tilsynsorganer og tilsynsmyndigheter.

På bakgrunn av arbeidsgruppens liste utarbeidet forebyggingsenheten en oppdatert og mer detaljert oversikt over alle steder for frihetsberøvelse under forebyggingsmandatet og disse stedenes respektive tilsynsordninger.

Kartleggingen danner grunnlag for prioriteringer og besøksplan fra og med 2014. Det vil være behov for fortløpende å kvalitetssikre og oppdatere kartleggingen. Flere av sektorene er preget av endringer og omorganiseringer. På noen områder er også enhetene svært små, helt ned til én person, og i en del enheter vil det være tvil om situasjonen innebærer frihetsberøvelse. Disse forholdene gjør at det ikke er mulig å fastslå eksakte tall for alle sektorene.

Stedene for frihetsberøvelse som er dekket av forebyggingsmandatet ligger under ansvarsområdet til fire departementer og fire underliggende etater, i tillegg til Forsvaret ved Forsvarsstaben.

Forebyggingsenheten har også kartlagt og etablert kontakt med tilsynsordningene for de ulike sektorene som faller inn under enhetens mandat. Dette inkluderer Helsetilsynet, fylkesmennene, tilsynsrådene for fengslene, kontrollkommisjonene, Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum og Sentralt tilsynsutvalg for politiarrestene. Tilsynsorganene utgjør en viktig kilde til informasjon om situasjonen ved ulike steder for frihetsberøvelse. I et forebyggingsperspektiv er disse organene viktige samarbeidspartnere for å sikre best mulig effekt av arbeidet. Informasjon om eksisterende tilsynsordninger er også viktig for å gjøre en riktig prioritering av hvilke steder forebyggingsenheten skal besøke.

Årsmeldingen redegjør nærmere for det rettslige grunnlaget.

### **Helhetlig tilnærming til forebygging**

Forebyggingsenheten tar utgangspunkt i at effektivt forebyggingsarbeid krever en helhetlig tilnærming. Omfanget av tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse kan påvirkes av en rekke faktorer, slik som nasjonalt lovverk og organisering av institusjoner, eksisterende kontroll- og tilsynsorganer og deres praksis, generelle holdninger i samfunnet, sosial ulikhet, kunnskapsnivå, og økonomiske ressurser. Dette har konsekvenser for hvordan forebyggingsenheten arbeider. Selv om besøk er enhetens viktigste verktøy, er også andre metoder under utvikling for å påvirke og bidra til å skape endring. Disse er nærmere beskrevet i årsmeldingens kapittel 5 og 6 om nasjonal dialog og internasjonalt samarbeid.

### **Besøk til steder for frihetsberøvelse**

Forebyggingsenhetens oppgaver er beskrevet i tilleggsprotokollens artikkel 19. Regelmessige besøk til steder hvor mennesker er frihetsberøvet står sentralt.

For å kunne gjennomføre forebyggende besøk, skal forebyggingsenheten ha tilgang til alle relevante opplysninger om personer som er fratatt friheten samt informasjon om steder for frihetsberøvelse og deres beliggenhet. Enheten skal også ha tilgang til alle opplysninger om behandlingen av frihetsberøvede personer og forholdene de lever under.

Under besøk kan forebyggingsenheten føre private samtaler med personer som er fratatt friheten og med andre som forebyggingsenheten anser som relevante. Samtaler med personer som er fratatt friheten er spesielt prioritert, og det benyttes tolk om nødvendig. Det er ulovlig å straffe eller diskriminere personer eller organisasjoner som snakker med eller oversender opplysninger til forebyggingsenheten.

Forebyggingsenheten har taushetsplikt. Informasjon som kan identifisere en person behandles konfidensielt og brukes ikke på en måte som kan avdekke identitet uten innhentet samtykke. Dette innebærer at det kan være en metodisk utfordring å omtale situasjoner som bare gjelder én person eller noen veldig få. Utfordringen er diskutert med fagpersoner, andre lands forebyggingsorganer, medlemmer av SPT og CPT og APTs medarbeidere, og det er fastlagt interne rutiner for hvordan slike situasjoner skal løses.

Forebyggingsenheten behandler ikke enkeltklager. Dersom enheten mottar enkeltklager under besøk, formidles disse til Sivilombudsmannens øvrige avdelinger som behandler slike klager.

### **Varslede og uvarslede besøk**

Forebyggingsenhetens besøk kan være både varslede og uvarslede. I 2014 ble det gjennomført ett varslet besøk. Forebyggingsenheten skal ha et konstruktivt forhold til ansvarlige myndigheter og samarbeide med disse.

Denne arbeidsformen øker behovet for tillit til at besøkene gjennomføres på en uavhengig og undersøkende måte. Det vil derfor tas sikte på å gjennomføre uvarslede besøk på flere områder etter hvert som enheten vinner erfaring.

Det er styrker og svakheter knyttet til både varslede og uvarslede besøk. Ved varslede besøk er det en risiko for at man presenteres for en «pyntet» virkelighet. Ved uvarslede besøk vil en hovedutfordring kunne være å skaffe informasjon i forkant og å sikre at ledelse eller frihetsberøvede man ønsker å snakke med faktisk er mulige å få tak i under besøket. Videre kan uvarslede besøk virke forstyrrende på daglige aktiviteter og være utfordrende for barn eller andre i en spesielt sårbar situasjon. Samtidig kan uvarslede be-

søk ha en forebyggende effekt som i større grad rekker utover de stedene som besøkes.

### **Besøksmanualer**

Basert på erfaring fra andre lands forebyggingsorganer er det i 2014 utviklet manualer for besøksvirksomheten. Manualene skal sikre at sentrale temaer håndteres under hvert besøk, at besøkene gjennomføres etter definerte prosedyrer og standarder, at de er konsistente i innhold, og at de legger til rette for sammenlikninger mellom institusjoner og av endring over tid.

Før de første besøkene til fengsler og politiarrester ble gjennomført høsten 2014, utviklet forebyggingsenheten manualer for besøk til disse to sektorene.

Besøksmanualene inneholder rutiner for planlegging av besøk, inkludert kartlegging av regelverk, og innhenting av informasjon ved varslede og uvarslede besøk. Videre beskriver manualene sentrale elementer i planleggingsfasen, selve gjennomføringen av besøkene, utarbeidelse av besøksrapport og oppfølging av funn og anbefalinger.

### **Gjennomføring av besøk**

Hvert besøk starter med innhenting av informasjon fra en rekke kilder. Dette inkluderer relevant nasjonalt og internasjonalt lovverk og konkret informasjon om forholdene for frihetsberøvede på stedet. Dersom besøket er varslet, underrettes stedets ledelse og ansvarlige myndigheter. Ved varslede besøk mottar stedet et brev om det kommende besøket der det også bes om oversending av informasjon i forkant eller at dette forelegges under besøket. Det innhentes rapporter fra relevante tilsyn, og det rådgivende utvalget oppfordres til å dele informasjon og gi innspill. Ved uvarslede besøk innhentes informasjon primært ved gjennomgang av åpent tilgjengelige kilder men også gjennom andre kilder, som tips.

Besøkernes varighet avhenger først og fremst av størrelsen på stedet som besøkes. Forebyggingsenheten har i 2014 gjennomført besøk fra én til fire dager.

Besøkene har følgende hovedkomponenter:

- Møte med ledelsen
- Befaring av stedet
- Private samtaler med de som er fratatt friheten
- Samtaler med ansatte, helsearbeidere, pårørende og andre berørte personer
- Dokumentgjennomgang
- Avsluttende møte med ledelsen

Enhetens medarbeidere bruker ved behov tolk i samtaler med frihetsberøvede. I 2014 har enheten brukt tolk under besøk til tre av fire steder. Enheten forsøker så langt det er mulig å benytte tolker som

kan stille personlig på stedet, men bruker også telefontolk dersom det er eneste mulighet. Det brukes aldri andre frihetsberøvede som tolk under private samtaler.

Under besøk dokumenteres forholdene med eget kamera.

### **Anbefalinger**

I etterkant av besøk utarbeider forebyggingsenheten en besøksrapport. Denne inneholder beskrivelser av funn og risikofaktorer som besøket har avdekket. Rapporten inneholder videre anbefalinger for å minske risikoen for at mennesker som er fratatt friheten skal bli utsatt for tortur eller umenneskelig behandling.

Ifølge tilleggsprotokollens artikkel 22 og sivilombudsmannsloven § 10 har myndighetene plikt til å vurdere anbefalingene og innlede dialog om mulige gjennomføringstiltak.

Stedene forebyggingsenheten har besøkt gis en frist for å orientere om oppfølgingen av anbefalingene. Oppfølging av gjennomførte besøk vil være en viktig prioritet for enhetens arbeid i 2015.

### **Prioritering av steder for besøk**

Det høye antallet steder for frihetsberøvelse innebærer en relativt hard prioritering av hvilke steder som skal besøkes. Som et ledd i etableringsarbeidet ble det derfor utviklet et sett prioriteringskriterier. Formålet med kriteriene er å sikre at forebyggingsenheten bruker sine ressurser mest mulig hensiktsmessig.

Risikoen for krenkelse utgjør et overordnet kriterium. Dersom det er forhold som tilsier at risikoen omfatter mange mennesker og/eller at det er risiko for en alvorlig eller svært alvorlig krenkelse, taler dette for at stedet prioriteres.

En rekke forhold påvirker risikoen, inkludert:

- Om stedet har frihetsberøvede i en tidlig eller senere fase av frihetsberøvelsen
- Forhold ved den som er fratatt friheten (forhold som øker sårbarhet)
- Hvor inngripende frihetsberøvelsen er
- Lovreguleringen som stedet er underlagt
- Om det er tilsynsordninger og hvor effektive disse er

Andre hensyn enn risiko er andre aktørers arbeid (CPT, SPT, tilsynsorganer osv.), varsling (for eksempel mottatt informasjon, klager og medieoppslag), geografisk spredning på besøk, og antatt gjennomslagskraft.

Prioriteringskriteriene som ble utviklet våren 2014 ble delt med det rådgivende utvalget og diskutert på utvalgets første møte i juni. De ble også disku-

tert med APT, SPT og medarbeidere fra andre lands forebyggingsorganer.

### **Besøksplan**

Ettersom besøkene høsten 2014 var enhetens første, ble hensyn som spesielt gjør seg gjeldende i etableringsfasen vektlagt, herunder stedets størrelse og mulighetene for også å finne «god praksis» som kan danne referanse for mer krevende besøk senere. Det ble besluttet å konsentrere seg om to nært tilknyttede sektorer: politiarrester og fengsler. Å starte med besøk til fengsler og politiarrester, ble ansett som hensiktsmessig fordi det allerede foreligger velutviklede metoder for slike besøk som ville være nyttige i en etableringsfase. Det ble også innhentet informasjon om hvilke steder Sivilombudsmannen har besøkt i nyere tid.

På dette grunnlaget ble det bestemt at forebyggingsenheten skulle foreta besøk til fengslene i Tromsø og Bergen og til sentralarrestene i Tønsberg og Drammen i løpet av høsten 2014. Det rådgivende utvalget ble orientert om besøksplanen for 2014.

Det ble lagt opp til at besøkene skulle forhåndsvarsles til både stedenes ledelse og ansvarlige myndigheter. Det ble samtidig besluttet at det kunne gjennomføres uvarslede besøk enten som oppfølgingsbesøk til institusjoner man hadde gjennomført førstegangsbesøk til (for eksempel gjenbesøk til politiarrest på et annet tidspunkt) eller til en institusjon der man hadde informasjon som gjorde det spesielt viktig å gjennomføre et uvarslet besøk raskt.

I løpet av høsten 2014 ble det også utarbeidet en besøksplan for 2015.

### **Eksterne eksperter og kompetansebygging**

Under forarbeidet før Norge sluttet seg til tilleggsprotokollen ble det slått fast at forebyggingsenheten ville kunne ha behov for å innhente ekstern ekspertise til enkelte besøk. Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) benytter for eksempel leger, rettsmedisinere, psykiatere, sosiologer og andre som ikke er medlemmer av CPT under sine landbesøk.

I løpet av 2014 har forebyggingsenheten gjort en evaluering av egen kompetanse, kartlagt kompetanse i ulike fagmiljøer og vurdert behovet for å innhente ekspertise i forbindelse med besøk. Det er på denne bakgrunn konstatert at forebyggingsenheten har spesielt behov for fagpersoner med kompetanse og erfaring blant annet fra psykisk helse, arbeid med utviklingshemmede, eldreomsorg og barnefaglig kompetanse.

Eksterne eksperter vil være midlertidig tilknyttet forebyggingsenhetens besøksteam under gjennomføring av ett eller flere besøk, samt bidra til rapportskrivning, til faglig rådgiving og til forebyggingsenhetens kompetansebygging.

Rådgivende utvalg ble oppfordret til å foreslå eksterne eksperter for fremtidige besøk. Under besøket til Bergen fengsel i november bistod en psykiatrisk sykepleier med erfaring fra fengselshelsetjenesten som ekstern ekspert. I 2015 tas det sikte på å benytte eksterne eksperter ved flere besøk.

Egen kompetansebygging har skjedd gjennom deltakelse på konferanser, seminarer og kurs innenfor flere av sektorene som dekkes av forebyggingsmandatet. Dette har også bidratt til informasjons-spredning i berørte fagmiljøer, blant brukergrupper og hos offentlige organer.

## **1.4 Besøk til steder for frihetsberøvelse**

### **Fokusområder**

Under besøk til steder for frihetsberøvelse ser forebyggingsenheten helhetlig på forholdene for og behandlingen av de frihetsberøvede. Enheten fokuserer spesielt på områder som generelt er forbundet med størst risiko for grove integritetskrenkelser. Valget av disse fokusområdene er basert på rapporter fra CPTs besøk til steder for frihetsberøvelse i Norge, rapporter fra FNs torturkomité, Sivilombudsmannens besøk til steder for frihetsberøvelse, informasjon fra rådgivende utvalg og det sivile samfunn, tilsynsrapporter og andre kilder.

Fokusområdene varierer i henhold til sektor og sted, men noen gjennomgående områder kan trekkes fram fra besøkene i 2014:

- **Tvangsbruk, hendelser og kontrolltiltak**  
Grad av frihetsberøvelse og bruk av maktmidler utgjør i seg selv en risiko for krenkelse. Risikoen kan imidlertid reduseres gjennom lovregulering og instruksverk. Under besøk undersøker forebyggingsenheten hvordan stedet respekterer regelverket, terskelen for tvangsbruk/bruk av tvangsmidler, intern opplæring, tilsyn, protokollføring og varsling av helsepersonell.  
Videre vurderes volds- og trusselbildet, og enheten ser nærmere på hvilke rutiner stedet følger for å håndtere konflikter. Enheten vurderer også systemer for rapportering og loggføring av uønskede hendelser.
- **Helsetjenester**  
Effektive helsetjenester er nødvendig for å sikre at frihetsberøvede behandles på en verdig og human måte. Forebyggingsenheten undersøker helsetjenestetilbudet til de frihetsberøvede, herunder tilgang til helsetjenester, likeverdighet i helsetilbudet, håndtering av taushetsbelagte opplysninger, forebyggende helsetjenester, bistand til særlig sårbare grupper, uavhengighet og faglig forsvarlighet. Enheten har hatt et spesielt fokus på pasientsikkerhet, helsevurdering under inn-

komstrutiner, identifisering av sårbare innsatte, selvmordsforebygging og oppfølging av psykisk syke. Enheten har også hatt egne møter med helsemedarbeidere hvor helseforhold og praksis er gjennomgått nærmere.

– Menneskelige relasjoner

Under besøk undersøker enheten hvordan miljøet på stedet er for frihetsberøvede og ansatte. Menneskelige relasjoner er en grunnleggende beskyttelsesfaktor mot krenkelse. Alle besøk har derfor et fokus på hvordan relasjonene på stedet oppleves, blant de frihetsberøvede og mellom frihetsberøvede og ansatte. Dette vil også si at enheten ser nærmere på arbeidsmiljø og bemanningssituasjon. Kutt i bemanning kan utgjøre en risikofaktor. For eksempel kan bemanningssituasjonen være utslagsgivende på en rekke viktige områder som aktivisering av frihetsberøvede, sikkerhet, faglig standard, de ansattes motivasjon og relasjoner til de frihetsberøvede.

– Den innledende fasen

Generelt er mennesker ekstra sårbare i den innledende fasen av en frihetsberøvelse. Enheten ser spesielt på mottaksrutiner, hvordan de frihetsberøvede blir ivaretatt i denne perioden og hvilke tiltak som iverksettes. Dette inkluderer også hvilken informasjon som kommuniseres til den frihetsberøvede, hvor lang tid det tar før informasjonen gis og hvilken annen oppfølging og tilsyn den frihetsberøvede får den første tiden.

– Sårbare grupper

Enheten er særlig oppmerksom på soningsforholdene for sårbare grupper som kvinner, utlendinger, isolerte, mindreårige og unge, homofile, lesbiske, bifile og transpersoner, minoriteter, mennesker med nedsatt funksjonsevne og mennesker med dårlig helse.

– Aktivitetstilbud og tiltak for å motvirke isolasjon

Tiltak for å motvirke isolasjonsskader er avgjørende på tvers av sektorer, og det er et område forebyggingsenheten vier spesiell oppmerksomhet. I fengsler undersøker enheten tiltak for å motvirke skader som følge av hel eller delvis isolasjon. Enheten ser blant annet på rutiner for aktivisering, lufting og omfanget av bruk av «cellefengsel» (låsing av hele eller deler av fengselet på tider der cellene normalt ikke skal være låst). Under besøk i arresten gjennomgår enheten spesielt hvilke tiltak som iverksettes for å motvirke negative konsekvenser av arrestopphold.

– Fysiske forhold

Under besøk foretar forebyggingsenheten befaring av stedet og kartlegger forholdene for frihetsberøvede, inkludert tilgang til dagslys og utearealer, muligheten for fysisk aktivitet, utforming av rom eller celle (herunder sikkerhetsceller eller liknende), fellesområder, bygningenes tilstand, renhold og ernæring.

**Om besøkene i 2014**

I 2014 gjennomførte forebyggingsenheten fem besøk til fire steder hvor personer er frihetsberøvet. Av disse var to av besøkene til fengsler (Tromsø fengsel og Bergen fengsel) og tre til politiarrest (Tønsberg sentralarrest, som ble besøkt to ganger, og Drammen sentralarrest). Fire av besøkene var varslet og ett besøk var uvarslet.

Per i dag gir antallet gjennomførte besøk et begrenset grunnlag for å si noe om systemiske utfordringer innenfor de to sektorene.

Likevel gir de gjennomførte besøkene, sammenholdt med informasjon innhentet gjennom dialog med ansvarlige departementer og direktorater, utdanningsinstitusjoner, eksisterende forvaltningstilsyn, organisasjoner fra sivil samfunn og eksperter fra akademia, grunnlag for noen foreløpige betraktninger.

Under besøkene til de to fengslene ble det konstatert at høyt belegg og bygnings- og bemanningsmessige utfordringer førte til økt isolasjon og begrensninger i muligheten for fellesskap. Det førte også til lavere grad av aktiviteter for innsatte.

Videre er det foreløpige inntrykket at kvinnelige innsatte får et lite tilfredsstillende soningstilbud, sammenliknet med menn.

Forebyggingsenheten har også et foreløpig inntrykk av at det mangler klare sentrale føringer på områder der myndighetsutøvelsen er svært inngripende. Rutiner for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng og for visitasjon og påkledning på sikkerhetscelle i fengslene og glattcelle i arrestene, synes å være eksempler på slike områder.

Foreløpige funn tyder også på at flere fengsler, herunder et av de besøkte, har etablert lokale løsninger med celler som er innredet som sikkerhetsceller, men som mangler nødvendig godkjenning fra Kriminalomsorgsdirektoratet.

Ettersom politiarrest er et uegnet sted for lengre opphold, har forebyggingsenheten vært opptatt av utfordringene med å overholde to-døgnsfristen. Sivilombudsmannen har over flere år uttrykt bekymring over antallet oversittelser. Dessverre synes lange opphold i politiarrest å være et økende problem flere steder, blant annet på grunn av mangel på ledig kapasitet i fengslene.

Videre er enhetens inntrykk at politiarrestenes bygningsmasse, spartanske innredning og, i enkelte

tilfeller, uegnede beliggenhet gjør det vanskelig å oppfylle arrestantenes grunnleggende behov for å se dagslys og ha fysisk aktivitet. De besøkte arrestene befant seg begge midt i en mindre by med manglende egnede utearealer. Forebyggingsenheten har også merket seg at politidistriktene ofte har etablert et forholdsvis omfangsrikt lokalt instruksverk. Selv om enheten ikke har funnet lovstridige regler innført i lokal instruks, fremstår reglene som ganske forskjellige fra distrikt til distrikt. Dette kan gi grunn til bekymring.

Besøksrapportene fra stedene forebyggingsenheten besøkte i 2014 er tilgjengelige på enhetens nettside.

Årsmeldingen redegjør nærmere for de gjennomførte besøkene.

### 1.5 Nasjonal dialog

Forebyggingsenheten legger vekt på å samarbeide med et bredt spekter av nasjonale aktører for å ivareta sitt mandat på en effektiv måte. Enheten fører en kontinuerlig dialog med ansvarlige myndigheter og andre aktører som kan bidra til endring på sentralt, regionalt og lokalt plan. Tilsynsorganer som Helsetilsynet, fylkesmennene, tilsynsrådene for fengslene og kontrollkommisjonene for psykiatrien er viktige i denne sammenheng. Det samme er fagforeningene til de som arbeider på steder for frihetsberøvelse og utdanningsinstitusjonene for de største yrkesgruppene. Mange steder kan en bevisstgjøring om risikofaktorer og hva som kan gjøres for å motvirke disse, være med på å minske risikoen for tortur og umenneskelig behandling. Brukerorganisasjoner og organisasjoner med spesialkompetanse på psykisk helsevern, menneskerettigheter og sårbare grupper som barn og personer med nedsatt funksjonsevne spiller også en nøkkelrolle i forebyggingsarbeidet.

I etableringsfasen har forebyggingsenheten hatt dialogmøter med myndighetsorganene som er ansvarlige for stedene der frihetsberøvelse kan finne sted i Norge.

### Rådgivende utvalg

For å styrke forebyggingsarbeidet er det etablert et rådgivende utvalg som bidrar med kompetanse, informasjon, råd og innspill til Sivilombudsmannens forebyggingsenhet. Det rådgivende utvalget skal sikre at forskjellige stemmer blir hørt, fra brukerorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner, til forskernettverk og aktører med særskilt kompetanse på barnevern og psykisk helsevern.

Medlemskap i det rådgivende utvalget løper for to år av gangen, og det vil bli foretatt en gjennomgang av utvalgets sammensetning og størrelse etter dette.

Utvalget er sammensatt av 15 representanter fra organisasjoner og profesjonsgrupper som arbeider med frihetsberøvede personer. Medlemmene representerer følgende organisasjoner:

- Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Barneombudet
- Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg
- Legeforeningen v/Norsk psykiatrisk forening
- Psykologforeningens menneskerettighetsutvalg
- Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
- Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)
- Juss-Buss
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- We Shall Overcome
- Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling om bruk av tvang i det psykiske helsevernet (TvangsForsk)
- Den norske Helsingforskomité (NHC)
- Antirasistisk Senter
- Amnesty International Norge

Det ble avholdt tre møter i det rådgivende utvalget i 2014. Årsmeldingen redegjør nærmere for møtene.

Forebyggingsenheten har også hatt jevnlig kontakt med det rådgivende utvalget mellom utvalgsmøtene, og medlemmene har delt informasjon og kommet med innspill til forebyggingsarbeidet.

I 2015 legges det opp til fire møter i det rådgivende utvalget.

### 1.6 Internasjonalt samarbeid

#### *Kontakt med FNs underkomité for forebygging (SPT)*

FNs underkomité for forebygging (the UN Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), forkortet SPT, ble opprettet gjennom torturkonvensjonens tilleggsprotokoll. Komitéen begynte sitt arbeid i februar 2007.

SPT består av 25 uavhengige eksperter, valgt for fire år av gangen blant statene som har sluttet seg til tilleggsprotokollen. Ekspertene har bakgrunn fra ulike fagfelt, som psykologi, medisin, jus og menneskerettigheter. I oktober 2014 ble Nora Sveaass, førsteamanuensis ved Psykologisk Institutt ved Universitetet i Oslo, valgt inn i SPT.

Når stater slutter seg til tilleggsprotokollen, forplikter de seg til å gi SPT uhindret tilgang til alle steder for frihetsberøvelse og tilgang til å ha private samtaler med personer som er fratatt friheten og andre involverte. Represalier mot personer eller organisasjoner som snakker med SPT er forbudt. I tillegg til å gjennomføre besøk, har SPT en særskilt rådgiv-



ningsrolle overfor de nasjonale forebyggingsorganene. SPT og forebyggingsorganene har rett til å utveksle konfidensiell informasjon når det er nødvendig.

SPT har så langt ikke gjennomført egne besøk til steder for frihetsberøvelse i Norge.

SPT skal også samarbeide med andre relevante organer og organisasjoner på internasjonalt, regionalt og nasjonalt nivå som arbeider for å styrke beskyttelsen mot tortur og umenneskelig behandling. Dette inkluderer blant annet Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) og FNs spesialrapportør mot tortur.

SPT avgir en årlig melding om sine aktiviteter til FNs torturkomité (CAT).

Tilleggsprotokollen legger til rette for et særlig samarbeid mellom SPT og de nasjonale forebyggingsorganene. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har i 2014 etablert god kontakt med SPT, som har bidratt med kompetanse og informasjon under oppstarten av det norske forebyggingsarbeidet.

### **Kontakt med APT**

Association for the Prevention of Torture, forkortet APT, er en sveitsisk organisasjon med ekspertise på forebygging av tortur og umenneskelig behandling. Den ble etablert som The Swiss Committee Against Torture i 1977, med mål om å arbeide for en internasjonal konvensjon som skulle etablere et verdensomspennende system med uavhengige besøk til steder for frihetsberøvelse. Grunnleggeren av organisasjonen, Jean-Jacques Gauthier, mente at et slikt besøkssystem var den mest effektive metoden for å forebygge tortur og umenneskelige behandling på steder der personer er fratatt friheten. Organisasjonen var sterkt involvert i arbeidet for å opprette Den europeiske torturforebyggingskonvensjonen som ble vedtatt i 1987 og senere også tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon.

APTs ansatte har lang erfaring i å gjennomføre besøk til steder for frihetsberøvelse, og organisasjonen har også utarbeidet praktiske manualer beregnet til bruk for nasjonale besøksorgan.

### **Annet internasjonalt samarbeid**

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har i løpet av 2014 hatt kontakt med en rekke internasjonale aktører i arbeidet for å styrke rettighetene til personer som er fratatt friheten.

Utvexling av erfaring og kunnskap med forebyggingsorganer fra andre land har vært særskilt viktig. Forebyggingsenheten har dratt stor nytte av andres erfaringer og mottatt verdifull informasjon. Dette har bidratt til kompetansebygging og til å utforme metodologien og planene for forebyggingsarbeidet i Norge.

## **1.7 Kommunikasjon**

Forebyggingsenheten har i 2014 lagt vekt på å kommunisere bredt om enhetens mandat, oppgaver og planer for året. Det er gjennomført ustrakt møtevirksomhet og informasjonsarbeid primært rettet mot nasjonale aktører. For effektiv forebygging av tortur og umenneskelig behandling er det viktig å nå ut til befolkningen og sentrale målgrupper for å skape forståelse for forebyggingsarbeid og for å informere om forholdene for de som er frihetsberøvet. De gjennomførte besøkene i 2014 fikk bred dekning i både lokale og nasjonale medier.

### **Nettsiden og sosiale medier**

I april 2014 ble det opprettet en egen side for forebyggingsenheten ([www.sivilombudsmannen.no/om-torturforebygging/forsiden/](http://www.sivilombudsmannen.no/om-torturforebygging/forsiden/)) på Sivilombudsmannens nettside. Forebyggingsenhetens nettside er enhetens primære informasjons- og publiseringskanal og den oppdateres kontinuerlig. Siden er tilgjengelig på både norsk og engelsk.

### **Informasjon ved besøk**

Forebyggingsenheten har utarbeidet en brosjyre som gir informasjon om mandatet og hvordan enheten jobber under besøk til steder for frihetsberøvelse. Den forklarer også sentrale begreper og gir informasjon om hvordan man kan kontakte enheten. Brosjyren er oversatt til 14 språk: arabisk, dari, engelsk, farsi, fransk, litauisk, pashto, polsk, rumensk, russisk, somali, spansk, tigrinja og urdu. Den er tilgjengelig på enhetens nettside på alle språkene.

I forkant av varslede besøk, sender forebyggingsenheten plakater som henges opp og brosjyrer som deles ut til frihetsberøvede og andre involverte. Ved uvarslede besøk sendes det ikke ut informasjon i forkant av besøket, men enhetens medarbeidere tar med seg informasjonsbrosjyrer og plakater som deles ut og henges opp under besøket.

I 2015 tar forebyggingsenheten sikte på å utvikle kommunikasjonsmateriell som er spesielt rettet mot barn i barnevernsinstitusjoner og personer i tvungent psykisk helsevern i forbindelse med at enheten skal begynne med besøk til disse sektorene.

En oversikt over anbefalinger gitt etter besøk i fengsler og arrester følger som vedlegg til årsmeldingen.

## **2. Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskritt-

partiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til årsmeldingen for året 2014 fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, Dokument 4:1 (2014–2015).

Komiteen viser til at Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse ble opprettet våren 2014.

Komiteen merker seg at et sentralt formål med opprettelsen er å oppfylle forpliktelsene som Norge har påtatt seg som følge av tilslutningen til Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll – ofte forkortet til OPCAT, etter den originale engelskspråklige tittelen.

Komiteen merker seg videre at enheten har brukt etableringsfasen til å forberede en effektiv gjennomføring av forebyggingsmandatet. Komiteen registrerer at det har inkludert kartleggingsarbeid, fastlegging av arbeidsmetoder og utarbeiding av dokumenter som besøksmanualer, prioriteringskriterier og besøksplaner.

Komiteen viser til at enheten har gjennomført totalt fem besøk. Av disse var to av besøkene til fengsler og tre til politiarrester. Fire av besøkene var varslede, og ett besøk var uvarslet. De besøkte institusjonene har mottatt en rapport med anbefalinger etter besøket.

Komiteen merker seg at forebyggingsenheten konstaterer at høyt belegg, og bygnings- og bemanningsmessige utfordringer, fører til økt isolasjon og begrensninger i muligheten for fellesskap for de innsatte. Komiteen er bekymret over dette, og over at forebyggingsenheten har inntrykk av at kvinnelige innsatte får et lite tilfredsstillende soningstilbud sammenliknet med menn.

Komiteen merker seg videre at enheten har inntrykk av at det mangler tilstrekkelig klare sentrale føringer på områder der myndighetsutøvelsen er av spesielt inngripende karakter.

Komiteen er fornøyd med at oppfølging av de besøkte stedene vil være en viktig oppgave for forebyggingsenheten i 2015. Komiteen regner med at antallet besøk vil stige når enheten har kommet gjennom den etableringsfasen som den nå har vært inne i.

Komiteen noterer seg at enheten finner at det er utfordringer knyttet til å overholde to-døgnfristen. Sivilombudsmannen har over flere år uttrykt bekymring over antallet oversittelser av fristen. Komiteen registrer med uro at lange opphold i politiarrest synes å være et økende problem flere steder, blant annet på grunn av mangel på ledig kapasitet i fengslene.

Komiteen er glad for at forebyggingsenheten er seg bevisst problemene med brudd på to-døgnfristen. Komiteen vil peke på behovet for å bygge ut kapasiteten i fengslene, og for bedre samarbeid mellom fengsel og arrest.

Komiteen registrerer at politiarrestenes bygningsmasse, spartanske innredning og, i enkelte tilfeller, uegnete beliggenhet, gjør det vanskelig å oppfylle arrestantenes grunnleggende behov for dagslys og fysisk aktivitet. Komiteen forventer at disse problemstillingene følges opp av de ansvarlige myndighetene.

### 3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4:1 (2014–2015) – om Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse – Årsmelding 2014 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. juni 2015

**Martin Kolberg**  
leder

**Bård Vegar Solhjell**  
ordfører



