



GRUNDLAGET FOR OPCAT-VIRKSOMHEDEN

herunder om samarbejdet mellem

Folketingets Ombudsmand, Rehabiliterings- og Forskningscenteret
for Torturofre og Det Danske Institut for Menneskerettigheder

1. Baggrund og formål

Folketinget vedtog den 19. maj 2004 at ratificere FN's valgfri protokol til konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT), jf. forslag til folketingsbeslutning nr. B 129 af 19. februar 2004 og bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009.

OPCAT pålægger de deltagende stater at etablere et system med regelmæssige besøg af uafhængige instanser på steder hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur mv. Hver af de deltagende stater er forpligtet til at etablere en eller flere nationale myndigheder til forebyggelse af tortur mv.: den nationale forebyggende mekanisme – NFM.

I efteråret 2007 blev Folketingets Ombudsmand (FO) af den danske regering udpeget til dansk NFM. Da Folketinget meddelte ombudsmanden bevilling til at varetage opgaven som NFM, forudsatte Folketinget at Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) og Dansk Institut for Menneskerettigheder (IMR) har mulighed for at stille personer med særlig lægelig og menneskeretlig sagkundskab til rådighed for NFM.

I det følgende gennemgås de retlige rammer for NFM og samarbejdet mellem FO, RCT og IMR.

2. Det retlige grundlag for etableringen af NFM

OPCAT-protokollens kapitel 4 indeholder syv artikler om NFM, herunder hvilke forudsætninger staten skal sørge for er gennemført, sådan at NFM kan udføre sine opgaver.

Staterne skal bl.a. sørge for at NFM er funktionelt uafhængig, og at NFM råder over de fornødne kvalifikationer og den faglige viden (artikel 18, nr. 1 og 2). Folketingets Ombudsmands samarbejde med RCT og IMR er forudsat netop for at sikre at NFM kan udføre sine opgaver med den tilstrækkelige læ-

15. april 2009

J.nr. 2008-4354-929/EDS

Dok.nr. 14

gelige og menneskeretlige fagkundskab. Folketinget har derfor også ved sin økonomiske bevilling til ombudsmandens funktion som NFM forudsat at RCT og IMR tilsvarende bevilges midler til at kunne deltage i NFM's arbejde.

NFM's opgaver er nærmere beskrevet i artikel 19. Hovedopgaven for NFM består i at gennemføre besøg på steder hvor personer er frihedsberøvet, for at styrke beskyttelsen mod og forebyggelsen af tortur og anden nedværdigende og umenneskelig behandling. Derudover skal NFM indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

Både inspektionsvirksomheden og den øvrige del af NFM's arbejde forudsættes at have et særligt forbyggende sigte. Heri ligger for det første en særlig pligt til at være opmærksom på generelle forhold som har betydning for at der på sigt er risiko for tortur eller anden nedværdigende og umenneskelig behandling. Tidligere formand for Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT) Silvia Casale har i følgende citat udtalt sig om det forbyggende sigte:

“The preventive perspective is forward looking; it does not dwell on past mistakes, except for the purpose of identifying where improvement needs to occur. In order to bring state officials to an acceptance of the problems in their systems, the SPT will deliver the results of its careful empirical fact-finding, with information triangulated from different sources. Producing a clear picture of shortcomings, gaps or negative practices should not be undertaken or received as an exercise in blaming; nor is it intended to assist the prosecution in pursuing individual cases. The preventive focus is on generic weaknesses and systemic faults. The object is to reach a common understanding of current problems and of the need for change, in order to prevent recurring abuse.”

(The Optional Protocol to the UNCAT: Preventive Mechanisms and Standards. Conference Proceedings. University of Bristol 2007)

For at gøre NFM i stand til at varetage sin opgaver skal staten bl.a. sørge for at NFM har adgang til alle steder hvor der er frihedsberøvede, herunder private steder, og at NFM har adgang til oplysninger herom mv., jf. artikel 20. Ombudsmandsloven er under revision for at give mulighed for den adgang.

Fortrolige oplysninger der indsamles af NFM, er undergivet tavshedspligt og må ikke offentliggøres uden samtykke fra den der har givet oplysningerne (artikel 21.2).

De kompetente myndigheder skal vurdere NFM's anbefalinger og indgå i en dialog med NFM om mulige måder at implementere anbefalingerne på (artikel 22).

Staten er forpligtet til at offentliggøre og udbrede kendskabet til NFM's årsberetninger (artikel 23).

FO er, som anført, udpeget som *dansk* NFM. Grønland og Færøerne har også ratificeret OPCAT. FO er kompetent med hensyn til *rigsfællesskabets* institutioner i Grønland og på Færøerne. Der er endnu ikke taget stilling til hvem der skal være NFM for de institutioner der hører under det grønlandske og det færøske selvstyre, herunder private institutioner, men det bliver formentlig henholdsvis den grønlandske og den færøske ombudsmand. Spørgsmålet er under behandling hos selvstyremyndighederne.

3. FO, RCT og IMR

3.1. Folketingets Ombudsmand/NFM

Ombudsmanden udøver sin virksomhed på grundlag af lov om Folketingets Ombudsmand (lov nr. 473 af 12. juni 1996 som senest ændret ved lov nr. 502 af 12. juni 2009).

Ombudsmanden vælges efter hvert folketingsvalg af Folketinget og kan afskediges af samme hvis han ikke længere nyder tingets tillid (§§ 1 og 3). Ombudsmanden er i sit hverv uafhængig af Folketinget (§ 10). Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medarbejdere (§ 26). Ombudsmanden og hans personale har tavshedspligt (§ 28).

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning (§ 7), men efter den dagældende lov ikke private virksomheder, institutioner og foreninger. I juni 2009 blev ombudsmandsloven ændret af Folketinget så private institutioner mv. ligeledes er omfattet af ombudsmandens kompetence når han udøver funktioner som NFM.

Myndigheder der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtede til at give ombudsmanden alle de oplysninger og udlevere de dokumenter som ombudsmanden forlanger. Ombudsmanden kan afkræve myndigheder der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, skriftlige udtalelser og indkalde personer for retten for at afgive forklaring om forhold som er af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Ombudsmanden kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler (§ 19). I forbindelse med revisionen i juni 2009 af ombudsmandsloven blev der indsat en bestemmelse hvorefter NFM tillige kan kræve oplysninger af private og besigtige private opholdssteder.

Når ombudsmanden udøver funktionen som NFM, sker det på det bedømmelsesgrundlag der kan udledes af OPCAT (se pkt. 6 og 7). NFM er ikke om-

fattet af de begrænsninger der gælder for ombudsmanden i henhold til ombudsmandsloven (eller i praksis), fx begrænsningerne i forhold til domstolene, krav om at rekurs skal være udnyttet, og den 1-årige forældelsesfrist.

3.2. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) blev etableret i 1982 som et af de første specialiserede centre for behandling af torturofre. RCT er en uafhængig selvejende institution der siden sin etablering har udviklet sig til et førende ressourcecenter i det internationale netværk af menneskerettighedsorganisationer i kampen mod tortur. RCT udfører rehabilitering af torturofre i Danmark og forskning i torturens årsager og følgevirkninger, herunder forskning i fængselsforhold. I international sammenhæng udfører RCT udviklingsarbejde hvor fremme af ratifikation og implementering af OPCAT udgør et af de store indsatsområder. RCT deltager i OPCAT kontaktgruppen sammen med de store internationale menneskerettighedsorganisationer og har derudover et direkte samarbejde med FN's Subcommittee for the Prevention of Torture (SPT). Endvidere medvirker RCT til kapacitetsopbygning af civilsamfundsorganisationer der udfører uafhængige monitoreringsbesøg i fængsler og øvrige detentionssteder.

3.3. Det Danske Institut for Menneskerettigheder

Det Danske Institut for Menneskerettigheder (IMR) er oprettet i 2002 ved lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. IMR afløste Det Danske Center for Menneskerettigheder der blev etableret ved en folketingsbeslutning i 1986.

IMR er en uafhængig national menneskerettighedsinstitution som overvåger og rådgiver om menneskeretlige forhold. Det følger direkte af lovgrundlaget at instituttet skal "rådgive Folketinget og regeringen om Danmarks forpligtelser på menneskerettighedsområdet". Det sker bl.a. via instituttets nationale arbejde og på grundlag af den menneskeretlige forskning som gennemføres på instituttet. Der udføres ved instituttet specifik forskning i indsatte forhold og rettigheder i danske fængsler, herunder bl.a. i relation til isolation af vare-tægtsarrestanter og børn af indsatte.

Instituttet fungerer desuden som bindeled mellem regionale og internationale menneskerettighedsinstitutioner.

4. Samarbejdet mellem FO, RCT og IMR

FO er udpeget som NFM, men Folketinget har forudsat at ombudsmanden i forbindelse med OPCAT-opgaverne kan bruge den særlige lægefaglige og menneskeretlige viden som RCT og IMR besidder.

RCT og IMR har formelt set alene en rådgivende funktion i OPCAT-samarbejdet. Ombudsmanden har imidlertid tilkendegivet at han vil lægge afgørende vægt på de to organisationers udsagn, og at han i tilfælde af divergerende opfattelser altid vil lade det reflektere i rapporterne.

Samarbejdet mellem FO, RCT og IMR foregår i henholdsvis OPCAT-rådet og OPCAT-arbejdsgruppen. Undervisning og kursusvirksomhed om OPCAT-forhold eller anden accessorisk virksomhed kan hver af de tre institutioner selv beslutte at udføre.

4.1. OPCAT-rådet – det overordnede samarbejde

Ledelsen fra de tre institutioner mødes med jævne mellemrum – i starten formentlig hvert kvartal og senere hvert halve år – for at drøfte og tilrettelægge de overordnede retningslinjer for OPCAT-arbejdet, de samlede årlige afrapporteringer fra NFM og fælles pressemeddelelser. Dette samarbejde kaldes OPCAT-rådet.

Rådet vil i første række skulle tage stilling til udformningen af en manual for inspektioner og en struktur for rapporterne til de relevante myndigheder om de enkelte inspektioner.

4.2. OPCAT-arbejdsgruppen – det løbende samarbejde

Hver af de tre institutioner udpeger faste kontaktpersoner/medarbejdere der deltager i det løbende arbejde med OPCAT – både selve inspektionsvirksomheden, udfærdigelsen af rapporter og udtalelser om ny lovgivning. FO's ansatte fungerer som sekretariat for arbejdsgruppens opgaver og har det overordnede ansvar for tilrettelæggelsen af arbejdet.

4.2.1. OPCAT-arbejdsgruppens arbejde i forbindelse med inspektionsvirksomhed

Der deltager altid medarbejdere fra FO og en læge fra RCT i en inspektion. IMR deltager i opstartsfasen i en række inspektioner, men vil hen ad vejen kun deltage på ad hoc-basis.

Antallet af personer der deltager i inspektionerne, skal være begrænset og helst ikke omfatte mere end fire deltagere. RCT's medlemmer af inspektions-teamet deltager som ansatte hos ombudsmanden. Ansatte hos IMR, som i forvejen har tavshedspligt som offentligt ansatte mv., deltager som ombudsmandens gæster i de enkelte inspektioner.

Når IMR ikke deltager i en inspektion, sendes rapportudkast til IMR's repræsentant i arbejdsgruppen med henblik på kommentarer, skriftligt eller mundtligt, evt. ved møde i arbejdsgruppen, inden rapporten afgives af NFM i endelig form. Inden NFM afgiver rapporten, har arbejdsgruppen drøftet og aftalt hvilke

opfølgingsaktiviteter, herunder dialog, der eventuelt skal iværksættes fra NFM's side efter rapportens afgivelse, og hvem der skal deltage i aktiviteterne. IMR's erfaring med dialog og forebyggende arbejde kan inddrages selv om IMR ikke har deltaget på inspektionen.

4.2.2. OPCAT-arbejdsgruppens arbejde i relation til udtalelser om gældende ret eller forslag til nye regler

NFM skal indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning, jf. artikel 19 c.

IMR foretager allerede i dag gennemgang af forslag til ny lovgivning. IMR orienterer arbejdsgruppen hvis der er emner der er relevante for NFM, og udarbejder efter aftale med arbejdsgruppen udkast til udtalelser for NFM der forelægges og drøftes i arbejdsgruppen og evt. OPCAT-rådet. Hvis der ikke kan opnås enighed i OPCAT-rådet om indholdet af en udtalelse, kan henholdsvis IMR og RCT naturligvis afgive udtalelsen på egne vegne.

5. Det praktiske arbejde i relation til OPCAT-inspektionerne, herunder koordineringen med ombudsmandens almindelige inspektioner

5.1. OPCAT-inspektioner

Hovedformålet med NFM er at gennemføre besøg på steder hvor personer er frihedsberøvet, for at forebygge tortur mv. Disse inspektioner kaldes OPCAT-inspektioner.

Det påregnes at der gennemføres omkring 40 OPCAT-inspektioner årligt. I det første år, 2009, vil der kun blive gennemført et mindre antal inspektioner. I 2010 vil antallet blive forøget sådan at det forventes at man i 2011 kan nå de fulde 40 inspektioner som svarer til ca. én inspektion om ugen i årets arbejdsuger.

Den særlige OPCAT-enhed ved ombudsmanden er hovedansvarlige for planlægningen og tilrettelæggelsen af inspektionerne.

Arbejdsgruppen aftaler så vidt muligt for et helt år ad gangen hvilke inspektioner der skal foretages, og hvornår (en inspektionsplan). Inspektionsplanen godkendes af OPCAT-rådet. Det tilstræbes at inspektionsplanen for 2010 er fastlagt og godkendt inden udgangen af oktober 2009. Inspektionsplanen for 2011 fastlægges og godkendes inden udgangen af oktober 2010, osv.

Hvis der er forhold som kræver en inspektion ved siden af den fastlagte plan, kontaktes OPCAT-arbejdsgruppen, og det aftales hvornår inspektionen skal foregå, og hvem der skal deltage i den.

Inspektionerne vil normalt finde sted efter forudgående anmeldelse til institutionerne. OPCAT-enheden ved ombudsmanden sørger for korrespondancen med institutionerne og indhenter oplysninger forud for besøget. Indholdet af standardbreve, informationsmateriale mv. drøftes af arbejdsgruppen i forbindelse med udfærdigelsen af manualen.

Der aflægges rapport om OPCAT-inspektionerne. Rapporterne sendes til de inspicerede institutioner og øvrige ansvarlige myndigheder. Inden rapporterne afgives, skal arbejdsgruppen drøfte og aftale hvilke initiativer NFM eventuelt skal tage som led i opfølgning og dialog om mulige gennemførelsesforanstaltninger.

Der udfærdiges en samlet årlig rapport (årsberetningen) om OPCAT-virksomheden, dvs. både om OPCAT-inspektionerne, evt. udtalelser om lovgivning og eventuelle ekstrakter fra FO's almindelige inspektionsvirksomhed. Årsberetningen forelægges OPCAT-rådet, herunder udkast til fælles pressemeddelelse. Årsberetningen offentliggøres på FO's hjemmeside.

Det koordineres med Udenrigsministeriet hvordan de vil sørge for offentliggørelse og udbredelse af kendskabet til NFM's årsberetning, jf. artikel 23. Herunder om ministeriet oversætter årsberetningen til engelsk og underretter FN's Subcommittee. NFM skal som minimum sørge for selv at sende årsberetningen til Folketingets Retsudvalg, § 71, stk. 7-tilsynet og Folketingets Udenrigsudvalg.

5.2. Koordinering med ombudsmandens almindelige inspektioner

Ombudsmanden gennemfører i forvejen inspektioner i henhold til § 18 i ombudsmandsloven. Disse inspektioner – almindelige inspektioner – gennemføres ikke kun på steder hvor der er frihedsberøvede, og de omfatter en bred vifte af forhold hvoraf nogle falder inden for, men en betragtelig del falder uden for de særlige fokusområder som NFM skal kontrollere ifølge OPCAT.

Den almindelige inspektionsvirksomhed, som udføres af institutionens inspektionsafdeling, opretholdes og fortsætter på normal vis. Det årlige antal af sådanne inspektioner er omkring 25.

Rapporterne fra ombudsmandens almindelige inspektioner udarbejdes som hidtil og sendes til Folketingets Retsudvalg, § 71, stk. 7-tilsynet og de implicerede myndigheder.

Ombudsmandens almindelige inspektionsafdeling udarbejder tillige en ekstrakt af deres inspektionsrapporter i de tilfælde hvor der er forhold som muligvis kan karakteriseres som tortur eller anden grusom, nedværdigende eller umenneskelig behandling eller straf.

Ekstrakterne forelægges OPCAT-arbejdsgruppen. OPCAT-arbejdsgruppen kan beslutte at der skal iværksættes en OPCAT-inspektion, eller iværksætte andre undersøgelser med henblik på at afgive en OPCAT-udtalelse/rapport.

6. Genstanden for OPCAT-inspektioner

Inspektionerne skal rette sig mod steder hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed (se pkt. 6.1). Besøgene skal foretages for at beskytte mod eller forbygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (se pkt. 6.2).

6.1. Steder hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed

Tilsynet retter sig mod behandlingen af personer der befinder sig på steder hvor de er eller kan blive frihedsberøvet efter OPCAT protokollens artikel 4.2, der definerer frihedsberøvelse som: "enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed".

Tilsynet retter sig især mod institutioner som fængsler, arresthuse, politistationer og psykiatriske hospitalsafdelinger. Asylcentre, sociale døgninstitutioner, private bosteder og andre sociale institutioner kan efter omstændighederne være omfattet af tilsynsvirksomheden. Inspektioner af dem vil finde sted på stikprøvebasis efter en konkret vurdering på baggrund af eksterne indikationer.

Det må antages at NFM kan udbede sig oplysninger om danske myndigheders tilbageholdelse af personer uden for Danmarks grænser og efter omstændighederne vil have mulighed for at aflægge besøg på sådanne tilbageholdelsessteder, jf. artikel 4 og 20 i protokollen.

6.2. Tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling og straf

Inspektionerne er rettet mod forebyggelse af tortur og grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. Opmærksomheden under besøgene retter sig mod handlinger og forhold som kan falde ind under disse betegnelser.

I artikel 1 i FN's torturkonvention defineres tortur på følgende måde:

"I denne konvention betyder udtrykket 'tortur' enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en trediemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en trediemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en trediemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet.

2. Denne artikel er uden virkning for ethvert folkeretligt instrument eller national lovgivning, som indeholder eller kan indeholde videregående bestemmelser."

Den danske straffelov indeholder i § 157 a, stk. 2, følgende definition på tortur:

"[Ved tortur forstås] at tilføje en anden person skade på legeme eller helbred eller stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse

- 1) for at skaffe oplysninger eller tilståelser fra nogen,
- 2) for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget eller
- 3) på grund af den pågældendes politiske overbevisning, køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering."

Det følger af denne afgrænsning at der skal være særlig opmærksomhed på oplysninger om de frihedsberøvedes helbredsforhold, den lægelige behandling, organiseringen af lægehjælp, magtanvendelse og vold eller anden fysisk skade. Da diskrimination indgår som et led i torturdefinitionen, skal man være særlig opmærksom på om grupper der er særligt sårbare over for forskelsbehandling, bliver eller risikerer at blive behandlet i strid med forbuddet mod tortur mv.

OPCAT omfatter også forebyggelse af grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. I praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om fortolkningen af den tilsvarende bestemmelse i artikel 3 i EMK dækker disse udtryk over mange forskellige forhold.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har defineret "umenneskelig" behandling som "intens fysisk eller psykisk lidelse". Domstolen har i særlig grad forsøgt at definere og præcisere nedværdigende behandling, angiveligt

fordi det er den mindst alvorlige form for ulovlig behandling, og det er vigtigt at forsøge at afgrænse denne ulovlige behandling over for legitim magtanvendelse.

Ved bedømmelsen af om en behandling er "nedværdigende", har domstolen lagt vægt på om behandlingen kan give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd som er egnet til at ydmyge og muligvis nedbryde offeret. Således anførte domstolen i Pretty-sagen fra 2002 at:

"As regards the types of 'treatment' which fall within the scope of Article 3 of the Convention, the Court's case-law refers to 'ill-treatment' that attains a minimum level of severity and involves actual bodily injury or intense physical or mental suffering. Where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for, or diminishing, his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterized as degrading and also fall within the prohibition of Article 3."

FN's Generalforsamling har ved resolution A/RES/43/173 af 9. december 1988 fastslået at:

"Grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf bør fortolkes til at omfatte den videst mulige beskyttelse imod fysiske og psykiske overgreb. Dette inkluderer tilbageholdelse af en person under forhold, der berøver den tilbageholdte sansernes brug midlertidigt eller permanent i form af eksempelvis syn, hørelse eller af den tilbageholdtes fornemmelse af tid eller sted."

Behandlingen skal, som det fremgår, have en vis alvorlig karakter for at kunne betegnes som nedværdigende. Det vil bl.a. kunne omfatte de fysiske forhold, den måde de frihedsberøvede konkret behandles på, unkladelse af at drage omsorg for syge, accept af overgreb og udnyttelse fra medfanger, begrænsninger i kontakten med andre og avancerede psykologiske afhøringsmetoder.

Ved vurderingen af om en konkret behandling kan betegnes som tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, har de menneskeretlige monitoreringsorganer understreget at vurderingen er individuel og relativ og afhængig af de konkrete omstændigheder. Der kan herved lægges vægt på hvor lang tid det pågældende offer har været udsat for behandlingen, de fysiske og mentale virkninger af behandlingen, offerets køn, alder og sundhedstilstand, kulturel og etnisk baggrund, mv. En behandling som en person vil opleve som stærk smerte, vil måske ikke føles sådan for en anden person. Det er således principielt ikke muligt at lave en udtømmende liste over ulovlige metoder som altid vil være tortur og derfor ikke må anvendes.

Hårde vilkår og straffe under afsoningen til bl.a. ældre eller svage kan således efter omstændighederne udgøre en krænkelse af forbuddene mod nedværdigende eller umenneskelig behandling. Oplysninger som kan belyse sådanne forhold, er således også omfattet af OPCAT-inspektionernes særlige interessefelt.

FN's torturkomité har givet udtryk for at kontrollen ikke kun vedrører de forhold frihedsberøvede befinder sig under, men også omfatter lovligheden af beslutningen om og sagsbehandlingen i forbindelse med at der iværksættes frihedsberøvelse.

7. Bedømmelsesgrundlaget efter OPCAT

Ifølge artikel 19 i protokollen kan NFM fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til De Forenede Nationers relevante normer ("... taking into consideration the relevant norms of the United Nations").

Det vil bl.a. kunne dreje sig om:

- Relevante FN-konventioner ("hard law") der berører tortur og umenneskelig behandling, herunder navnlig FN's Torturkonvention, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og FN's Børnekonvention.
- Relevante FN-deklarationer, resolutioner og principper ("soft law"), herunder navnlig "The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", 1955, "The Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment", 1988, "United Nations Rules for the Protection of Juveniles deprived of their Liberty", 1990, "Code of Conduct for Law Enforcement Officials", 1979, og "Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and inhuman and degrading Treatment or Punishment".
- Relevant praksis fra de menneskeretlige monitoreringsorganer, herunder særligt FN's Menneskerettighedsråd og FN's Torturkomité.

Derudover kan man inddrage nationale regler (fx den danske straffelov) og dansk domspraksis herom.

Derudover vil det være naturligt at inddrage den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Europarådets fængselsregler fra 2006 og praksis fra CPT.

Dertil kommer at en række internationale menneskerettighedsorganisationer har udarbejdet retningslinjer og manualer for fængselsbesøg. Blandt andet har APT udarbejdet en udførlig manual for inspektionsvirksomheden, "Monitoring places of Detention", på baggrund af OPCAT-protokollen.

15. april 2009/ Hans Gammeltoft-Hansen

Dato/ Folketingets Ombudsmand