



Til

Justis- og beredskapsdepartementet
v/Avdelingsdirektør Lise Lehrmann
Avdeling for kriminalitetsforebygging
Juridisk seksjon

Oslo, 15. Juni 2023

Høringssvar – forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel)

Innledning

Amnesty International Norge (heretter Amnesty) viser til høringsbrev datert 02.02.2023, og takker Justis- og beredskapsdepartementet (heretter departementet) for muligheten til å kunne komme med innspill til høring om forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), og for at vi fikk forlenget svarfrist.

Overordnet er Amnesty positiv til at det foreslås endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen som kan bidra til å redusere utfordringene med isolasjon i norske fengsler.

Det følger av EMK art. 1 og GrL. § 92 at staten har en plikt til å sikre menneskerettighetene. Statens sikringsplikt innebærer at det må settes i verk tiltak for at menneskerettighetene blir gjennomført og etterlevd i praksis. Særlig gjelder dette ved lovgivning og rettshåndhevelse, men etter omstendighetene kan det også gjelder for undervisning, opplæring og ved bevilgninger.

Amnesty mener at en del av denne sikringsplikten innebærer at staten må få pålitelige, oversiktlige og offentlige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler. I tillegg må det foreligge gode faglige retningslinjer på oppfølging av psykisk syke innsatte.

Det er foreslått at straffegjennomføringsloven suppleres med et tillegg i § 1 om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettighetsloven §§ 2 og 3 er norsk rett. Amnesty mener at tillegget bør også inkludere andre internasjonale menneskerettslige forpliktelser som Norge er bundet av, men som ikke er inkorporert gjennom menneskerettighetsloven, som for eksempel Torturkonvensjonen. Forslaget har heller ikke vurdert hvordan den foreslåtte formuleringen

forholder seg til Grunnloven § 92, som retter seg mot alle menneskerettskonvensjoner som er bindende for Norge.

I mer enn tjue år har Norge blitt kritisert av FNs tilsynsorganer som FNs menneskerettighetskomite og FNs Torturkomite (CAT) for soningsforholdene i norske fengsler. Dette er også tilfelle når det gjelder Den europeiske torturkomite (CPT).

Anbefalingene fra FNs torturkomite omhandler blant annet at Norge bør redusere bruken av isolasjon til situasjoner der isolasjon er strengt nødvendig, og å sikre at personer som blir utsatt for isolasjon blir ivaretatt av medisinsk personell på daglig basis. Komiteen har dessuten en spesifikk anbefaling om at utilstrekkelig fysisk utforming på bygningsmassen og utilstrekkelig personale ikke setter liv og helse til personer som er berøvet friheten i fare. Og som i alle tidligere konklusjoner fra komiteen, anbefale de at Norge iverksetter alle tiltak for å sikre at alle innsatte med psykososiale funksjonshemninger og alvorlige psykiske problemer får tilstrekkelig og adekvat helsehjelp. CATs siste rapport om Norge kom 2018.

Likeledes uttrykker FNs menneskerettighetskomite bekymring over Sivilombudsmannens rapport fra 2017, hvor man fant at bruken av isolasjon for personer med psykososiale funksjonsnedsettelse og mangelen på hensiktsmessige helsetjenester hadde ført til en forverring i helsetilstanden til disse personene, og anbefaler Norge å avskaffe bruken av fullstendig isolasjon for personer med mentale funksjonsnedsettelse og bruke alternative virkemidler der dette er mulig. Komiteens siste rapport på Norge kom i 2018.

I løpet av 2024 skal Norge sannsynligvis på ny evalueres av FNs torturkomite, da håper vi at det ikke lenger er grunnlag for å kritisere Norge for blant annet bruken av isolasjon og manglende nødvendig medisinsk hjelp til psykisk syke innsatte i norske fengsler.

Isolasjon

I forslag til ny § 17 første ledd er det foreslått følgende ny formulering:

“Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag.”

Formuleringen innebærer at det verken er en rettighet eller plikt til at innsatte kan få tilbringe åtte timer utenfor cellen, noe som anses som uheldig.

Det vises til at den europeiske torturkomité (CPT) anbefaler at åtte timer utenfor cellen bør være et minimum for varetektsinnsatte, og at nivået bør være høyere for ordinære innsatte. Amnesty mener at regulering av minst åtte timer utenfor cellen bør innføres som en rettighetsfestet hovedregel. Selv om anbefalingene fra CPT ikke er rettslig bindende gir de uttrykk for menneskerettslige standarder. En slik regulering vil bedre sikre at det ikke skjer brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og retten til privatliv og familieliv. I tillegg vil en slik regulering innebære at kriminalomsorgen må fatte vedtak når hovedregelen skal fravikes.

Sivilombudet har anbefalt at det etableres en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle

aktiviteter. For at denne standarden skal sikres mener Amnesty at det er nødvendig at standarden på minst åtte timer utlåsning rettighetsfestes.

Til sammenlikning har både Danmark og Sverige en utlåsingspraksis på 12 timer. Det er ingen gode grunner til at innsatte i norske fengsler skal ha såpass dårligere vern mot isolasjon enn i våre naboland.

Som nevnt i høringsnotatet vil det kreve betydelige bevilgninger for å gjøre kriminalomsorgen i stand til å oppnå minst åtte timer utenfor cellen. Det må anses som innenfor statens sikringsplikt å bevilge tilstrekkelige midler slik at minstestandarden på åtte timer utlåsning blir gjennomført.

Øvre tidsgrense for utelukkelse

Etter menneskerettslige standarder skal isolasjon benyttes i så kort tid som mulig. Mandela-reglene, regel 44 jf. regel 43 nr. 1 bokstav b forbyr sammenhengende isolasjon i 22 timer eller mer i døgnet som varer utover 15 dager. Bakgrunnen for regelen er at isolasjon i mer enn 15 dager innebærer en stor risiko for betydelig helseskade

Departementet har foreslått en maksgrense på tre måneder for utelukkelse. Samtidig foreslås det at utelukkelsen kan forlenges av regionen dersom det foreligger helt særlige omstendigheter. I realiteten vil dette innebære en mulighet for tidsbestemt isolasjon, noe som er svært problematisk.

Amnesty stiller spørsmål til hvorfor ikke departementet har valgt å legge til grunn en tidsbegrensning som er i samsvar med Mandelareglene.

Det er videre svært problematisk at unntaksbestemmelsen forutsetningsvis vil benyttes overfor innsatte med psykiske lidelser. Departementet refererer til utagerende og «vanskelige» innsatte med psykiske lidelser som ikke nødvendigvis får den helsehjelpen de trenger, som begrunnelse for at tidsgrensen ikke kan settes kortere enn til tre måneder og kan forlenges ved særlige omstendigheter. Mandela-reglene forbyr isolasjon av psykisk syke fanger. I departementets forslag synes ikke dette hensyntatt overhodet. Høringsnotatet legger opp til at innsatte med psykiske lidelser utgjør en særskilt gruppe som skal kunne isoleres på ubestemt tid.

Det er bekymringsfullt at departementet skriver at det ved utformingen av reglene må «tas i betraktning at kriminalomsorgen i mange tilfeller ikke har de virkemidlene som trengs for å kunne integrere den innsatte i et fellesskap» under henvisning til at Kriminalomsorgen ikke råder over innsattes tilgang til helsetjenester. Dersom utfordringen i praksis er at psykisk syke innsatte ikke får tilfredsstillende helsehjelp, må Norges samlede menneskerettslige forpliktelser overfor denne gruppen innsatte vurderes i sin helhet. Det er ikke tilfredsstillende at Kriminalomsorgen får hjemler til isolasjon som står i et svært problematisk forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser ved å vise til at psykisk syke innsatte ikke får hjelp i helsevesenet.

Tvangsbruk

Amnesty er bekymret for at uregulert maktanvendelse åpner for variert og uforutsigbar praksis. Uten en minstestandard eller klare retningslinjer, vil det potensielt forekomme ulik praksis fra fengsel til fengsel, og som følge av dette være vilkårlig behandling av de innsatte. Videre vil dette vanskeliggjøre kontrollen som skal utføres og transparenshva gjelder etterprøvingen av ivaretagelsen av de innsattes rettigheter.

Videre stiller Amnesty spørsmål ved om det kan være hensiktsmessig å regulere selve utøvelsen av maktanvendelsen. Dette innebærer å regulere gjennom regelverket hvordan f.eks. en spyttmaske skal påsettes, og hvor mye fysisk makt som er forsvarlig å anvende. I disse tilfellene bør det aldri forekomme større maktutøvelse enn hva som er forholdsmessig sett hen til forholdene i den konkrete saken. Dette fordrer god utøvelse av skjønn, men kan også ivaretas gjennom minstestandarden som lovfestes.

Amnesty ønsker i forlengelsen av dette at andre virkemidler som benyttes av tjenestepersoner skal reguleres i større grad. Dette kan f.eks. være bruken av skjold som brukes for å fysisk dytte innsatte inn i cellene deres. Dette er et ikke-spesifisert maktmiddel som Amnesty mener bør reguleres.

Sikkerhetsseng

Beltelegging i en sikkerhetsseng er det mest inngripende tvangsmiddelet norske fengsler har til rådighet. Det følger av kriminalomsorgens egne interne retningslinjer at sikkerhetsseng kun skal brukes for å hindre en innsatt i å skade seg selv.

Sivilombudet utarbeidet i 2020 en temarapport om bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler. I rapporten slår Sivilombudet fast at beltelegging innebærer risiko for både somatiske skader, traumer, psykiske belastninger, og i de verste tilfellene dødsfall. Det fremkommer av den samme rapporten at FNs spesialrapportør mot tortur har slått fast at mennesker med psykiske lidelser ikke bør utsettes for slike former for tvang. Basert på funnene Sivilombudet gjorde anbefalte de den gang at sikkerhetssenger skulle avskaffes i norske fengsler fordi de medfører en høy risiko for umenneskelig behandling.

Internasjonal utvikling har i flere år nå gått i retning av en mer kritisk holdning til bruk av tvangsmidler, særlig overfor mennesker med psykiske lidelser. Bruk av sikkerhetsseng innebærer en risiko for helseskader og traumer under akutt livskrise. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere saker fastslått at beltelegging kan utgjøre en krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling, jf. EMK art. 3.¹.

Sikkerhetscelle

Amnesty er positive til at det foreslås begrensninger i adgangen til å benytte inngripende tvangsmidler som sikkerhetscelle. Derimot vitner bruken og behovet for sikkerhetscelle om

¹ Herczegfalvy mot Østerrike, nr. 10533/83, dom av 24.09.1992 (Chamber), Henaf mot Frankrike, nr. 65436, dom av 27.11.2003, Wiktoro mot Polen, nr. 14612/02, dom av 31.03.2009, Julin mot Estland, nr. 16563/08, dom av 29.05.2012, Bures mot Tsjekkia, nr. 37679/08, dom av 18.10.2012, M.S. mot Kroatia (no. 2, nr. 75450/12), dom av 19.05.2015.

en gjennomgående problematisk tematikk i kriminalomsorgen hvor grensesnittet til psykiatrien er uvisst. Dette ansvarsforholdet mellom justissektoren og helsesektoren mener Amnesty at må utredes, og at det bør skje snart.

Kommentarer til økonomiske og administrative kostnader

Amnesty stiller spørsmålsteget ved ressursene som er satt av. En gjennomgående tilbakemelding fra driftsansvarlige ved norske fengsler de siste årene har vært varsler om følgene av innstramminger og lite fleksible budsjetter. Dette utgjør en trussel mot de innsattes rettssikkerhet. Det må tilføres tilstrekkelige ressurser til Kriminalomsorgen slik at de ivaretar sine menneskerettslige forpliktelser.

Vennlig hilsen
Amnesty International Norge



Generalsekretær

Beate Ekeløve-Slydal (sign.)

Politisk rådgiver