

Justis- og beredskapsdepartementet

Dato 5. februar 2021

Høring - forslag til regler om straffegjennomføring ved utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom eller annen ekstraordinær og alvorlig hendelse

1. Innledning

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge) viser til høringsbrev av 8. januar 2021, hvor det ble bedt om syn på forslag til endringer i straffegjennomføringsloven.

ICJ er en uavhengig, internasjonal organisasjon (NGO) med sekretariat i Genève, stiftet i 1952.

ICJ-Norge ble stiftet i 2008, og arbeider for å fremme ICJs formål i Norge og, i samarbeid med ICJs øvrige organisasjon, internasjonalt. Kommisjonens målsetting er å fremme og beskytte menneskerettigheter og rettsstatlige prinsipper, herunder styrke individets grunnleggende rettigheter og friheter og fremme domstolenes, påtalemyndighetens og advokatyrkets uavhengighet fra den utøvende makt og alle staters gjennomføring av internasjonale standarder.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av ICJ-Norges fagutvalg for dommeres, advokaters og påtalejuristers uavhengighet.

2. Overordnet om høringen

Departementets forslag innebærer å etablere vide hjemler til isolasjon av innsatte og innskrenking av mulighet for besøk permanente. Bruk av hjemlene kan medføre betydelige inngrep i sentrale menneskerettigheter, slik som retten til familieliv og personlig integritet etter Grunnloven § 102 og EMK art. 8. Videre åpnes det for inngrep i retten til meningsfulle soningsforhold i felleskap med andre innsatte etter De europeiske fengselsreglene og Mandela-reglene.

Som det vil redegjøres for nedenfor har bruken av isolasjon vært sterkt kritisert fra flere hold gjennom mange år. På denne bakgrunnen reagerer ICJ Norge på at forslag om såpass inngripende hjemler er sendt ut på høring med fire ukers frist, samtidig som regjeringen la ut forslag om portforbudshjemmel på høring. Etter vårt syn medfører dette et brudd på utredningsforskriften. Dette er lite tillitsvekkende, særlig når høringsnotatet er knapt og utilfredsstillende begrunnet. Vi kan heller ikke se at det er behov for en kort høringsfrist – regjeringen kunne forlenget de midlertidige tiltakene og brukt lenger til på å vurdere både behovet for, og innholdet i, eventuelle permanente regler.

3. Virkeområdet

I selve lovforslaget er virkeområdet angitt med svært skjønsmessige begreper, noe som overlater et stort spillerom for fengselsmyndighetene til å iverksette tiltak. Dette gjelder både vilkårene om «alvorlig og ekstraordinær hendelse» og «helse eller sikkerhet». Særlig sistnevnte vilkår er omfattende, og vil kunne inkludere hendelser som ikke burde åpne for tiltakene i kapitlet. «Helse og sikkerhet» burde derfor kvalifiseres. Det er også usikkerhet knyttet til terskelen som legges til grunn for når det er «nødvendig» med tiltak. Dette er ikke tilstrekkelig forklart i høringsnotatet.

Videre ser ikke ICJ behovet for at inngangsvilkåret skal omfatte «fare for», i og med at det allerede er påkrevd at hendelsen «truer» liv, helse og sikkerhet. Dette vilkåret bør derfor uansett fjernes.

I høringsnotatet fremholdes det at forslaget til § 45 a angir inngangsvilkåret, og at de enkelte bestemmelsene stiller strenger vilkår. Imidlertid ser man i § 45 b at begrensninger i besøksadgangen kan besluttes når det «på grunn av forhold som nevnt i § 45 a vil bli uforholdsmessig krevende å gjennomføre besøket». Det virker dermed som om nødvendighetsvilkåret erstattes med en forholdsmessighetsvurdering, og at vilkåret for tiltaket dermed er lempeligere. ICJ mener dette både materielt er en for lav terskel, og at lovgivningsteknikken er egnet til å skape usikkerhet om rettstilstanden.

Til sist savner ICJ generelt en vurdering av om de foreslåtte tiltakene går ut over det som kan hjemles i nødrettslige betraktninger. Særlig for tilfeller som er brukt som eksempler i høringsutkastet på ekstraordinære og alvorlige hendelser, kan midlertidige tiltak tenkes basert på nødrett. ICJ mener derfor at behovet for utvidelsen av virkeområdet ikke er godt nok begrunnet. Vi er skeptiske til at det gis permanente regler om betydelige inngrep dersom det ikke er et rettslig behov for det.

4. Begrensninger i besøk

Utkastet til § 45 b gir kriminalomsorgen hjemmel til å beslutte at det ikke skal være mulighet for besøk i fengselet for en periode på inntil to uker. Tidsrommet gir mening i en pandemisituasjon, men for andre ekstraordinære hendelser som nevnt i høringsnotatet vil situasjonen være over på kort tid. ICJ mener derfor det bør inn i lovutkastet at begrensningene ikke skal vare lenger enn det som er strengt nødvendig.

Selv om fjernkommunikasjon til en viss grad kan være et avhjelpende tiltak, er det ikke likeverdig med fysiske besøk. ICJ savner en vurdering av de erfaringer man har gjort seg under pandemien med fjernkommunikasjon mellom innsatte og familiemedlemmer, samt innsatte og forsvarer.

5. Utelukkelse fra fellesskapet (isolasjon)

Bruken av isolasjon i norske fengsler har i lang tid vært gjenstand for skarp kritikk. I 2018 uttrykte FNs torturkomité sterk bekymring for omfanget av langvarig isolasjon, og at vilkårene for bruk av isolasjon ikke var tilstrekkelig klare. Sivilombudsmannen overlevert i juni 2019 en særskilt melding til Stortinget som bygget på undersøkelser i perioden 2014-2018. Sivilombudsmannens funn tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler, og viser at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt

for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Videre påpekes det at «den mest omfattende bruken av isolasjon ikke skyldes den innsattes egen oppførsel, men økonomiske eller praktiske utfordringer i fengselet.

14. januar 2020 la Røde Kors frem en rapport om konsekvensene av isolasjon, basert på erfaringer fra frivillig besøkende til innsatte i norske fengsler. Her pekes det blant annet også på at isolasjon brukes som en løsning på dårlig bemanning.

Midlertidige regler om isolasjon grunnet av fare for spredning av covid-19 ble innført 1. november 2020. I januar 2021 meldte VG om at det var gjennomført over 200.000 timer med full isolasjon grunnet pandemien.

Utkastet til ny § 45 c viderefører de midlertidige reglene om isolasjon grunnet smittefare, men utvider virkeområde til å gjelde smittefare for alle sykdommer som er definert som en «allmennfarlig smittsom sykdom», jf. forskrift av 1. januar 1995 nr. 100 om allmennfarlige smittsomme sykdommer.

Det bemerkes innledningsvis at ICJ Norge ser behovet for at innsatte under visse omstendigheter må holdes adskilt fra resten av felleskapet for å hindre smittespredning, og er i utgangspunktet positive til at det etableres en klar lovhjemmel for dette. Dagens regler ble imidlertid vedtatt med kort høringsfrist i en pågående pandemisituasjon under forutsetning av at de kun skulle gjelde midlertidig. Med den faktiske bakgrunnen som beskrevet over, mener vi det er betenkelig å gjøre disse betraktelige utvidelsene i isolasjonshjemmelen permanente.

Vi mener behovet for permanente regler ikke er tilfredsstillende gjort rede for, og savner en vurdering av virkningen de midlertidige reglene har hatt. Vi kan heller ikke se behovet av en såpass kort frist som er satt for denne høringen. I lys av kritikken norsk isolasjonspraksis har vært gjenstand for gjennom flere år, mener vi det er lovgivers ansvar å utarbeide gode regler som i størst mulig grad motvirker de negative konsekvensene av isolasjon.

På denne bakgrunnen etterlyser vi en bedre gjennomarbeidet og tilpasset hjemmel som ikke gir bredere fullmakter enn nødvendig. Det kan for eksempel utformes forskjellige regler for innsatte som skal være i karantene og innsatte som skal være i isolasjon. Etter gjeldende smittevernlovgivning er restriksjonene for den generelle befolkningen lempeligere i karantene enn i isolasjon. Det ulike restriksjonsnivået burde også komme til uttrykk i hjemmelen for isolasjon i fengsel på grunn av smittefare.

ICJ bemerker at helsetjenesten bør ha en mer sentral rolle i avgjørelsen om å isolere en innsatt på grunnlag av symptomer. Det er betenkelig at innsatte skal isoleres på grunnlag av helsefaglige vurderinger foretatt av ansatte som ikke er helsepersonell. Det bør derfor stilles et tydelig krav om at den innsatte skal vurderes av helsepersonell før isolasjon besluttes på dette grunnlaget. Det bør i hvert fall være et krav om at dette skjer så raskt som mulig etter isolasjon er besluttet.

Videre bemerkes det at fordi det er snakk om smittefare, vil tilbudet om menneskelig kontakt antakelig måtte skje digitalt. ICJ mener at det er god grunn til å sette minimumstilbudet høyere enn to timer, både fordi det er praktisk lett å gjennomføre og fordi det ikke kan anses likeverdig med fysisk menneskelig kontakt.

Til sist mener ICJ at bestemmelsen burde lovfeste at utholdt isolasjon skal gi ekstra varetektsfradrag. At isolasjon som ikke skyldes innsatte selv skal komme til fradrag har støtte i høyesterettspraksis, men kan med fordel lovreguleres for tilfeller der isolasjonen skyldes smittefare. ICJ reagerer på at det ikke en gang er omtalt i høringsnotatet.

6. Alternativ straffegjennomføring

ICJ er positive til at det gis en bredere mulighet til å beslutte alternativ straffegjennomføring der hensynet til smittevern og sikkerhet taler for det.

7. Avsluttende bemerkninger

Overordnet mener ICJ at behovet for å gjøre de midlertidige reglene knyttet til covid-19-pandemien permanente ikke er godt nok begrunnet. For ekstraordinære og alvorlige hendelser mener vi det er tilstrekkelig hjemmel i nødretten til å innføre nødvendige midlertidige tiltak. Behovene som følger av pandemisituasjonen er tilstrekkelig – og etter vårt syn best – ivaretatt gjennom midlertidig lovgivning slik som allerede er innført.

I lys av bruken av isolasjon i norske fengsler gjennom flere år, samt bruken under de midlertidige reglene, mener ICJ det er betenkelig å gjøre slike betydelige inngrep i grunnleggende menneskerettigheter permanente. Vi vil derfor anbefale at man ikke går videre med lovforslaget. I hvert fall mener vi det er u hensiktsmessig å innføre permanente regler om ekstraordinære situasjoner når man står midt i en slik situasjon. ICJ mener derfor at lovarbeidet i det minste må utsettes til etter pandemi-situasjonen er over, slik at man kan ta i bruk de samlede erfaringer til å utforme best mulig regler for fremtiden. Da kan man også bruke tilstrekkelig tid til utredning og høring.

Med vennlig hilsen

ICJ-Norge v/fagutvalget for dommeres, advokaters og påtalejuristers uavhengighet.

[Sign.]

Carsten Smith Elgesem

På vegne av fagutvalget

[Sign.]

Terje Einarsen

Styreleder