



Deres ref.: 22/6293

Oslo, 1. juni 2023

**HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – FORSLAG OM  
ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG  
OMSORGSTJENESTELOVEN (FELLESSKAP, UTELUKKELSE OG  
TVANGSMIDLER I FENGSEL)**

**1. Innledning**

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen til sosialt vanskeligstilte grupper.

Rpf er overordnet svært positive til at departementet har kommet med et lovutkast som tar sikte på å redusere isolasjonsbruken i norske fengsler og ivareta innsattes menneskerettigheter. Det er på høy tid at rettighetene til innsatte blir tatt på alvor.

Rpf støtter departementets forslag om å innta en uttrykkelig presisering i lovutkastets § 1 om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 gjelder som norsk rett. Foreningen vil imidlertid komme med noen merknader til de enkelte bestemmelsene, der vi mener at lovutkastet har forbedringspotensial.

Det opplyses for øvrig om at Rpf har deltatt i flere samarbeidsmøter koordinert av Jussbuss, der høringsnotatet har vært temaet for diskusjon. I samarbeidet har det deltatt representanter fra blant annet Norges institusjon for menneskerettigheter, Sivilombudets forebyggingsenhet, Skandinavisk isolasjonnettverk, Advokatforeningen, Gatejuristen, Ung rettshjelp, JURK og Jussbuss. Foreningens høringsuttalelse bygger i stor grad på ulike innspill som har kommet frem i dette samarbeidet.

Gjennom samarbeidet har Rpf blitt gjort oppmerksom på at de som berøres direkte av dette høringsnotatet, nemlig de innsatte, ikke har blitt invitert inn i høringsrunden. Det er svært problematisk. Innsatte er allerede atskilt fra det øvrige samfunnet på en slik måte at de er forhindret fra å ivareta rettighetene sine på en god måte. Når det foreslås lovendringer som vil påvirke innsattes hverdag i fengsel er det derfor særskilt viktig at departementet sørger for at de blir gitt anledning til å ivareta sine interesser og rettigheter som berørte, selvstendige aktører og juridiske subjekter. Foreninga er klar over at departementet har forsøkt å rette opp i dette, etter oppfordring fra styringsgruppa i Skandinavisk isolasjonsnettverk, men vil understreke viktigheten av at departementet i fremtiden sørger for at de innsatte blir gitt en reell mulighet til å påvirke sin egen rettsstilling ved deltakelse i høringsrunder om endringer som angår dem.

Rpf stiller seg for øvrig bak Jussbuss sitt hørings svar.

## **2. Overordnede merknader**

Departementet må vurdere om forslaget i § 1 om at loven gjelder med “de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser etter menneskerettsloven §§ 2 og 3 er norsk rett” er dekkende for formålet som søkes oppnådd. Ordlyden kan tilsi at loven ikke skal gjelde med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som ikke er inkorporert etter menneskerettsloven §§ 2 og 3, men som er bindende for Norge - uavhengig om de er gjort til “norsk rett” eller ikke. Her kan særlig Torturkonvensjonen trekkes frem.

Det er også uklart hvordan formuleringen forholder seg til Grl § 92 som retter seg mot alle menneskerettskonvensjonen «Norge er bundet av», og ikke bare de som er inkorporert i menneskerettsloven.

EMK artikkel 1 hjemler den såkalte *sikringsplikten*. Sikringsplikten innebærer en forpliktelse for statene til å sørge for at menneskerettighetene respekteres. Tilsvarende plikt følger også av Grl. § 92. Likevel ser vi at kraftige kutt i bevilgningene til kriminalomsorgen går på bekostning av de innsattes soningsforhold og menneskerettigheter. Kriminalomsorgen har varslet om at de er bekymret for økt bruk av isolasjon på grunn av slike kutt. Det kan reises spørsmål ved om staten overholder sin sikringsplikt, når kriminalomsorgen ikke innvilges nødvendige midler til å ivareta de innsattes menneskerettigheter.

Høringsnotatet bærer sterkt preg av kriminalomsorgens økonomiske situasjon. Rpf vil i den sammenheng påpeke at det er paradoksalt at manglende ressurser i kriminalomsorgen brukes som begrunnelse for å ikke følge menneskerettslige anbefalinger, når det er lovgiver selv som har bevilgningsmyndighet overfor kriminalomsorgen.

Rpf oppfordrer departementet til å foreta en gjennomgang av Den europeiske menneskerettsdomstolens rettspraksis, som tar opp ulike aspekter rundt isolasjon i sammenheng med dårlig økonomisk situasjon i fengsel. Det finnes en rekke avgjørelser som viser at slike økonomiske forhold ikke kan rettfærdiggjøre eventuelle brudd på EMK. Se blant

annet Case of Suckahov V.Ukraine, hvor domstolene uttaler at ressursmangel ikke kan rettfærdiggjøre soningsforhold som krenker konvensjonens artikkel 3. Ukraina fikk en frist på atten måneder til å utbedre situasjonen.

### **3. Til § 17 (2) - Rett til meningsfylt kontakt**

Lovforslagets § 17 (2) lovfester et minstekrav om to timers meningsfylt kontakt med andre personer per dag. Denne rettigheten gjelder selv om en innsatt er utelukket fra felleskap. Rettspolitisk forening setter pris på intensjonen bak bestemmelsen, om å sikre at ingen innsatte blir fullstendig isolert under soning.

Et minstekrav om to timers meningsfylt kontakt vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å sikre oppfyllelse av formålet med bestemmelsen, nemlig at innsatte ikke skal isoleres fullstendig. Det følger av FNs minimumsregler for behandling av innsatte (Mandela-reglene) at isolasjon skal forstås som innlåsing på celle i 22 timer i døgnet eller mer, uavhengig av årsaken til dette. Det samme er lagt til grunn i HR-2019-2048-A. Selv om minstekravet om to timers kontakt med andre er oppfylt, vil altså ikke det være tilstrekkelig at den innsatte ikke anses som fullstendig isolert.

Når departementet først foreslår en revisjon av reglene knyttet til utelukkelse i straffegjennomføringsloven vil det være uheldig å vedta regler hvis etterlevelse fortsatt vil innebære menneskerettsbrudd.

På denne bakgrunn mener Rpf at det må settes et høyere minstekrav i ny § 17 (2). Etter vår mening vil et minstekrav om 4 timer meningsfull kontakt per dag være mer i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Rpf stiller videre spørsmålsteget ved hva som skal anses for å være “meningsfylt” kontakt etter bestemmelsen. Innholdet i kravet er ikke videre presisert i bestemmelsens ordlyd. Hvorvidt noe er meningsfylt eller ikke vil alltid være gjenstand for subjektiv vurdering, og vil dermed variere fra person til person. Det tilsier at innsatte må gis mulighet til å medvirke til hvordan kontakten skal gjennomføres. Hvis fengselet ikke etterkommer de innsattes ønsker bør dette begrunnes. For å sikre en reell etterlevelse av lovkravet om “meningsfylt” kontakt, foreslår Rpf at det innføres en plikt for fengselet til å registrere den meningsfylte kontakten de innsatte får i løpet av en dag.

### **4. Nærmere om de materielle vilkårene for utelukkelse**

Overordnet støtter Rpf departementets forslag om å splitte opp innholdet i gjeldende straffegjennomføringslov § 37, i flere bestemmelser. Dette vil gjøre loven mer tilgjengelig.

#### *4.1 Til § 37 - utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte*

I lovforslagets § 37 (2) fremgår det at utelukkelse bare kan skje når dette har hjemmel i lov, og tiltaket er nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den som utelukkes.

Rpf er enige i at det bør fremgå av loven at utelukkelse bare kan skje i de tilfeller der det har hjemmel i lov. Et slikt krav vil bidra til å motvirke faktisk isolasjon (isolasjon som skjer uten forutgående vedtak), som er et omfattende problem i norsk kriminalomsorg, og følger også av Grunnloven § 113 og EMK art. 8.

EMK art. 8 krever at inngrep må være både nødvendig og *forholdsmessig*. For å harmonisere med EMK bør det også fremgå av straffegjennomføringsloven, at utelukkelse bare kan skje når det er nødvendig og forholdsmessig overfor den som utelukkes. Utgangspunktet etter loven er at den innsatte har rett til fellesskap. Det er utelukkelsen som er unntaket fra dette utgangspunktet, og det er derfor utelukkelsen som må være forholdsmessig.

Rpf er positive til kravet om begrunnelse som følger av bestemmelsens fjerde ledd. For at kravet til begrunnelse skal kunne få reell og praktisk effekt i fengslene, er det særlig viktig at loven krever at begrunnelsen gjør konkret rede for sentrale elementer i vurderingen. Herunder må det kreves en konkret begrunnelse for at tilfellet virkelig er ekstraordinært der dette er lovens vilkår. Det må også gjøres rede for hvilke mindre inngripende tiltak som har vært forsøkt.

Vedtak om utelukkelse er et alvorlig inngrep. Det krever erfaring og forståelse for alvorret, og det krever en viss distanse fra situasjonen. Slik loven er formulert har avdelingsleder en ubegrenset adgang til å delegere myndigheten til å treffe vedtak om utelukkelse. En såpass vid delegasjonsadgang er uheldig, og lovgiver bør sette snevre rammer for en slik adgang.

Det er videre svært viktig at fengselet arbeider for å motvirke såkalt *selvisolering*, altså der en innsatt "avstår fra fellesskap". Selvisolering er et omfattende og sammensatt problem, og det er fengselets ansvar å legge til rette for at de innsatte kan ha et meningsfylt og trygt fellesskap. Selvisolering er uansett uheldig og skadelig for den enkelte. Der en innsatt "avstår fra fellesskap" må fengselet derfor begrunne hvilke alternativer man har forsøkt for å legge forholdene til rette for at den innsatte kan ha et trygt og meningsfullt fellesskap med andre innsatte, og hvorfor dette eventuelt ikke lar seg gjøre. Det er ikke en tilstrekkelig løsning at fengselet kun skal registrere situasjoner der innsatte selvisolerer seg.

#### *4.2 Til § 37 a - utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte*

Det følger av forslag til ny § 37 a at utelukkelse begrunnet i forhold ved den innsatte, bare kan skje i ekstraordinære tilfeller dersom dette er "strengt nødvendig", for å oppnå en nærmere angitt formålsgruppe.

Rettspolitisk forening mener at det er positivt at departementet har hevet terskelen for utelukkelse for disse typetilfellene til internasjonal standard. Det er en viktig endring. Vi vil imidlertid understreke at det vil være viktig at det klart formidles i forarbeidene at det faktisk må dreie seg om ekstraordinære tilfeller. Det må videre stilles krav til begrunnelsen, ved at det klart må fremgå hvorfor tilfellet er ekstraordinært.

Utelukkelse med formål om å hindre den innsatte i å skade seg selv har som regel sammenheng med psykiske lidelser. Utelukkelse fra fellesskapet ved psykiske lidelser kan ofte ha karakter av ren brannslukking, som bare er akseptabelt i akutte og uforutsette tilfeller. Det er veldokumentert at isolasjon kan bidra til å øke risikoen for selvmordsforsøk og selvmord. Det er her sentralt at statens ansvar for den innsatte ikke kan bedømmes kun ut fra et internt fengselsperspektiv, men må sees i sammenheng med statens overgripende ansvar for de innsattes psykiske helse. Dette krever at psykiske lidelser behandles, ikke med isolasjon, men med nødvendig psykisk helsehjelp. Av denne grunn bør bruk av utelukkelse for å hindre den innsatte fra å skade seg selv skilles ut som en egen bestemmelse.

Vilkårene for bruk av utelukkelse for å hindre den innsatte fra å skade seg selv må reflektere statens plikt til å sørge for nødvendig psykisk helsehjelp, uansett om dette ordnes slik at helsehjelpen besørges i eller utenfor fengselet. Loven kan ikke bygge på det premiss at statens ansvar for fengselet avskrives eller forklares med at statens helsemyndigheter ikke yter nødvendig hjelp. Staten vil i så fall ha plikt til å sørge for nødvendig psykisk helsehjelp, enten dette skjer i eller utenfor fengselet. Uten en slik regulering vil man ikke unngå det "svingdør"-problemet som er en grunnleggende systemfeil som preger isolasjonsspørsmålet.

Videre bør det også presiseres at utelukkelse må være siste utvei, og at andre mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt først. Det bør også presiseres i forarbeidene at utelukkelse ikke skal være en straffende reaksjon, men bare kan brukes som et strengt nødvendig tiltak i ekstraordinære tilfeller for å hindre videre påvirkning av miljøet i fengselet på en særlig alvorlig måte. Utelukkelse skal være en fremoverskuende risikovurdering, og ikke en tilbakeskuende straffereaksjon.

#### *4.3 Til § 37 b - utelukkelse av smittevern hensyn*

Rpf anerkjenner at det er et behov for en hjemmel som gir adgang til utelukkelse av smittevern hensyn. Den foreslåtte bestemmelsen er imidlertid vagt formulert, noe som gjør at det er en risiko for at det kan gi grunnlag for en bredere anvendelse enn det som var meningen.

Lovutkastets § 37 b oppstiller som vilkår at utelukkelse må være et "nødvendig" tiltak. Rpf er kritiske til at det i denne bestemmelsen er en lavere terskel for utelukkelse, ved at man har gått bort fra kriteriet "strengt nødvendig", som er brukt ellers i loven, og som følger av internasjonale standarder. Foreningen mener at det også i § 37 b, må settes som vilkår at utelukkelse må være "strengt nødvendig".

Rpf mener videre at det ikke bør være adgang for fengselet til å beslutte utelukkelse på grunn av symptomer, uten å ha rådført seg med kvalifisert helsepersonell. Foreningen foreslår derfor å stryke "så vidt mulig" fra bestemmelsens første ledd siste punktum, slik at kriminalomsorgen alltid må rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer.

Til slutt vil vi bemerke at det er positivt at straffeloven § 83 (2) tredje punktum gis tilsvarende anvendelse overfor varetektsinnsatte som utelukkes etter bestemmelsen. Tilsvarende kompensasjon bør imidlertid også tilkjennes soningsinnsatte som utsettes for det samme

inngrepet. Skadevirkningene av isolasjon er dokumentert i en lang rekke kilder, blant annet i sivilombudets særskilte melding til Stortinget fra 2019 (s. 24-29). Belastningen og skadevirkningene ved isolasjon er like stor for de innsatte som soner dom sammenliknet med varetektsinnsatte. I dag finnes det ingen lovhjemmel for å tilkjenne tilsvarende isolasjonskompensasjon for gruppen som soner dom. Etter vårt syn er det behov for en hjemmel som gir Kriminalomsorgen adgang til å beslutte fremskutt løslatelse overfor soningsinnsatte i tilsvarende tilfeller som når straffeloven § 83 annet ledd tredje punktum gir varetektsinnsatte krav på kompensasjon.

#### *4.4 Til § 37 c - utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet*

Det er positivt at forslaget klart slår fast at utelukkelse på grunn av forhold i fengselet bare skal brukes i ekstraordinære tilfeller. Etter vårt syn er det imidlertid ingen grunn til at man ikke også her skal benytte kriteriet "strengt nødvendig" slik loven ellers gjør, og som følger av internasjonale standarder.

Det er videre positivt at forslaget nevner brann og andre bygningsmessige skader som inntreffer plutselig og uforutsett, som eksempler på slike ekstraordinære tilfeller. Det samme gjelder begrensede personalressurser. I dette ligger at mer vedvarende mangler ved bygningsmassen, eller personalsituasjonen generelt, ikke kan håndteres gjennom utelukkelse av innsatte. Dette følger også klart av CPTs anbefalinger. Rpf understreker at dette bør komme klart frem i forarbeidene, på samme måte som det er klart presisert i høringsnotatet.

### **5. Særlig om øvre tidsgrense for utelukkelse**

Rpf vil i det følgende komme med enkelte merknader i tilknytning til utelukkelse som følge av forhold ved den innsatte.

Departementet foreslår i høringsnotatets punkt 11.7 at utelukkelse som følge av forhold ved den innsatte ikke skal overstige tre måneder, med mindre det foreligger helt særegne omstendigheter, jf. lovutkastets § 37 a annet ledd. Etter gjeldende § 37 (5) fjerde setning er den lengste fristen satt til ett år.

Overordnet mener foreningen at det er svært problematisk at unntaket forutsetningsvis vil benyttes overfor fanger med psykisk lidelser. Mandela-reglene forbyr isolasjon av psykisk syke fanger. Vi kan ikke se at dette er hensyntatt i departementets forslag. Tvert imot legges det opp til at fanger 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 psykisk 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, under henvisning til at psykisk syke fanger ikke får hjelp i helsevesenet.

## **6. Til § 4 (2) - Innsattes rett til helsehjelp, oppfølging m.m**

Lovutkastets § 4 (2) er en ren henvisning til helselovgivningen. Formålet er å synliggjøre innsattes rett til helsehjelp i straffegjennomføringsloven.

Rettspolitisk forening mener det er positivt at innsattes rett til helsehjelp skal fremgå uttrykkelig av straffegjennomføringsloven. Det er imidlertid synd at departementet ikke benyttet anledningen til å se på løsninger for å sørge for at innsatte sikres helsetilsyn ved isolasjon, og en reell varslingsordning ved alvorlig helsefare.

Rpf stiller seg for øvrig bak høringssvaret fra Skandinavisk isolasjonsnettverk på dette punktet. Når det gjelder helsetilsyn og varsling ved alvorlig helsefare savner vi en tydeliggjøring av hvordan helseskader skal oppdages og hvordan helsepersonell skal gå frem for varsling om alvorlig helsefare ved isolasjon. Det minnes om at det er etablert internasjonale minstestandarder om dette som ikke må overses. Som Sivilombudet også har påpekt, er etterlevelsen av internasjonale minstestandarder for fangebehandling viktig for menneskerettighetene, særlig for å forebygge krenkelse av det absolutte forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.

## **7. Om tvangsmidler**

Rettspolitisk forening slutter seg til NIM sin uttalelse om menneskerettslige sider ved bruk av tvangsmidler.

### *7.1 Særlig om bruk av spyttmaske*

Rpf mener at adgangen til å bruke spyttmaske bør avskaffes.

Tvangsmidler som utgjør umenneskelig eller nedverdiggende behandling er forbudt. Sivilombudet har uttalt at situasjoner der spyttmaske brukes, ofte er preget av høyt stressnivå. En hette over hodet kan ytterligere bidra til å fremkalle sterk frykt, tap av kontroll og kvelningsfølelser. Kroppslig skade eller intense psykiske skader som dette kan utgjøre en krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Rpf minner også om at departementet har en utredningsplikt når nye tvangsmidler vurderes. Det pliktes både å innhente medisinsk og helsefaglig informasjon for å avveie potensielt skadeomfang for trusselen opp mot de fysiske og psykiske skadevirkninger ved bruk av tvangsmiddelet. Vi kan ikke se at helserisikoen rundt bruk av slike masker er utredet grundig

nok verken tidligere eller i denne runden. Flere internasjonale forskningsrapporter gjengitt i blant annet Journal of Forensic and Legal Medicine i 2019 og International Forensic Expert Group i 2011, viser et stort omfang av mulige skadevirkninger. Nylig stanset også politiet all bruk av maskene. Politidirektoratet viste blant annet til at det må utredes om det er farlig å bruke, særlig i kombinasjon av flere tvangsmidler. I høst anbefalte også Maktmiddel-utvalget at man må vurdere bruken og lovhjemlene på nytt.

Rpf ber derfor departementet om å foreta en ny og grundig utredning. Vi vil også påpeke at tvang aldri må brukes hvis man kan oppnå det man trenger ved mindre inngripende virkemidler. Rpf kan ikke se at departementet har foretatt noen inngående vurdering av om personellbeskyttelse kan oppnås ved bruk av mindre inngripende tiltak. I fjor besøkte sivilombudet arresten i Oslo politidistrikt. Det fremgikk av rapporten at alle som spyttet på vei inn dit, fikk spyttmaske tredd på hodet. Flere politidistrikter opplyser at de ikke får opplæring i bruk av spyttmaske. Ansatte stilles ovenfor vanskelige vurderinger som kan få på bekostning av menneskers liv og helse. Vi minner også om kravet om at tvangsmidler må være nødvendig og forholdsmessig.

Manglende ressurser i kriminalomsorgen og økt bruk av isolasjon i fengslene bidrar til vold og uønsket atferd. Rpf frykter at ressursmessige forhold i fengslene fører til at ansatte forhindres i å ta i bruk mindre inngripende tiltak. Betjentene har en vanskelig oppgave i utgangspunktet, og når det åpnes for slike tvangsmidler istedenfor andre løsninger, som eks. økt bemanning, blir det lettere å ty til disse. Departementet bør heller se på tiltak som kan legge til rette for soningsforhold som forebygger behov for å bruke slike inngripende tiltak.

### *7. 2 Til § 38 d Særlig om bruk av sikkerhetsseng i mellomperiode*

For å sikre en betryggende oppfyllelse av menneskerettigheter der sikkerhetsseng brukes for å ivareta den innsatte, bør hjemmelen bygges på rettssetningene EMD har bygget på i psykiatrien. Det bør fremgå av loven at sikkerhetsseng bare kan brukes som siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade mot den innsatte. Det at faren må være umiddelbar eller nært forestående, fremgår ikke tydelig av ordlyden i utkastet til § 38 d første ledd og fremgår heller ikke klart av særmerknadene. Utkastet bør etter vårt syn endres på dette punktet.

Med vennlig hilsen,

Helena Aanstad og Elisa Bogaard Vangen

Rettspolitisk forening