



Justis- og beredskapsdepartementet
(Kun sendt digitalt på regjeringen.no)

Dato:
07.10.2016

Vår referanse:
2016/134

Deres referanse:
Høring. Norges 8. rapport
til FNs torturkomité

Innspill til utkast til Norges rapport til FNs torturkomité

1. Bakgrunn og innledning

Vi viser til justis- og beredskapsdepartementets epost av 26. september 2016 vedrørende høring av Norges åttende periodiske rapport til FNs torturkomité («CAT») og utkastet til rapport.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, øvrig lovgivning og Norges internasjonale forpliktelser. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, blant annet ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av NIMs oppgaver.

Under følger noen innspill til enkelte av avsnittene i rapportutkastet. Som følge av blant annet kort tidsfrist er kommentarene holdt på et noe mer overordnet nivå og kan ikke forstås som uttømmende.

2. Kommentarer til enkelte avsnitt

Avsnittene 6, 7–9 (diverse)

Avsnitt 6: I list of issues avsnitt 2 etterspør komiteen opplysninger om CATs status i nasjonal rett, med særlig henvisning til muligheten for å påberope konvensjonen direkte for nasjonale domstoler. I rapporten bør det tilføyes at Norge i 2014 fikk ny § 92 i Grunnloven, som fastsetter at staten skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i traktater som er bindende for Norge. Det bør formidles at det foreløpig er uavklart hvilken betydning § 92 har for den internrettslige statusen til Norges menneskerettighetstraktater som ikke er inkorporert gjennom alminnelig lovvedtak, herunder CAT.

Avsnitt 7–9: Det er fint at opprettelsen av NIM kommenteres noenlunde utførlig. Til info er rekrutteringen av ansatte nå gjennomført. Av relevante oppgaver kan det nevnes at NIMs årsmelding for 2015 (Dok. 18 (2015-2016)) inkluderte temarapport om isolasjonsbruk i fengsel, og for tiden ses det blant annet nærmere på tvang i psykiatrien og barn i fengsel.

Avsnittene 14–34 (politiarrest og isolasjon)

Avsnitt 14–24: I NIMs årsmelding for 2015 anbefalte NIM en rekke tiltak for å unngå unødvendig isolasjon i politiarrest utover 48 timer. Anbefalingene var i all hovedsak at (i) politiet alltid må vurdere om det er behov for å isolere den enkelte innsatte eller ikke; (ii) der det ikke foreligger behov for isolasjon bør den enkelte innsatte gis adgang til fellesskap og til å motta besøk; (iii) fristen for fremstilling for retten for varetektsfengsling må være maksimalt 48 timer med unntak ved helt ekstraordinære omstendigheter; (iv) fristen på 48 timer for å overføre fra politiarrest til fengsel skal gjøres absolutt; (v) fristen for å fremstille en person for retten for varetektsfengsling og fristen for overføring fra politiarrest til fengsel bør harmoniseres; og (vi) regelverket om politiarrestene bør undergis en særskilt vurdering når det gjelder forsvarligheten av å anbringe psykisk syke i politiarrest (NIMs årsmelding s. 10-11). I avsnitt 14–24 i rapportutkastet fremgår at noen av anbefalingene blir fulgt (særlig (i) og (ii)). Det savnes en redegjørelse for hvordan de øvrige anbefalingene blir/vil bli fulgt opp av Norge, idet NIM mener at alle anbefalingene må følges opp for at unødvendig isolasjon i politiarrest utover 48 timer skal unngås i praksis.

Avsnitt 25–34: På bakgrunn av list of issues avsnitt 7, mener NIM at følgende, (i)–(iv), bør presiseres i svaret til komiteen:

(i) NIM har bedt om de to vedleggene med statistikk som det refereres til i avsnitt 24–34 om fengselsbeslutten utelukkelse av innsatte (isolasjon), jf. list of issues 7 (a). Vedleggene er ikke mottatt, men noe underlagsdokumentasjon er tilsendt NIM. Under enhver omstendighet bør statistikken som fremlegges CAT vise det totale antall årlige vedtak, antall forlengelser og varighet etter særlig straffegjennomføringsloven (strgjl.) §§ 17 (2), 37 og 39. Statistikken bør gå bakover i tid og måle utviklingen fra år til år: totalt, per region og for hvert enkelt fengsel. Statistikken bør skille mellom varetektsinnsatte, domfelte og særlige fangegrupper som forvaringsdømte og fanger på avdeling med særlig høy sikkerhet. Dette er i tråd med NIMs tidligere anbefalinger i temarapport «*Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv*» av 22. juni 2012.

(ii) Isolasjon begrunnet med bygning- og bemanningsmessige forhold bør besvares eksplisitt, herunder hvordan strgjl. § 37 (9) skal forstås og praktiseres både overfor mindreårige og voksne, jf. list of issues avsnitt 7 (b). Det bør presiseres at det ut ifra lovens systematikk er usikkert hvilke tidsmessige skranker som gjelder ved isolasjon ved individuell utelukkelse etter strgjl. § 37 (9) for voksne. Tidsfristen på tre døgn gjelder uttrykkelig for kollektive utelukkelse, jf. strgjl. § 37 (8), mens ettårsgrensen bare gjelder første ledd bokstav (a)–(e), jf. strgjl. § 37 (5). NIM er videre bekymret for at en tilsynelatende uforholdsmessig stor andel av fengselsbesluttede isolasjonsvedtak begrunnes med bygnings- og bemanningsmessige forhold, jf.

«Statistikk over bruk av isolasjon/utestengelse fra fellesskapet og en vurdering av situasjonen (tertialvis)», som ble tilsendt oss i forbindelse med forespørsel nevnt over.

(iii) Komiteen ber om informasjon om styrkingen av *«due process rights»* for innsatte utsatt for isolasjon, jf. list of issues avsnitt 7 (d). I rapportutkastet avsnitt 33 fremgår blant annet at rettmessigheten av isolasjon kan prøves for domstolene. At det er formell adgang til å anlegge søksmål om gyldigheten av utelukkelsesvedtak er ikke alltid tilstrekkelig for å ivareta retten til domstolsprøving. Undertiden vil det være en forutsetning for retten til domstolsprøving at det gis tilgang på fri juridisk bistand. Etter rettshjelploven gis det som klar hovedregel ikke fri rettshjelp i denne typen saker. Slik NIM oppfatter det, etterspør komiteen om innsatte har rett til domstolsprøving i den forstand at de har *«effective access to court»*, ikke om de har formell adgang til å anlegge søksmål. Etter EMK art. 6 nr. 1, er staten pliktig å gi tilgang på fri juridisk bistand dersom en helhetsvurdering tilsier at det er en nødvendig forutsetning for retten til domstolsprøving. Det skal særlig tas hensyn til partens evne til å føre saken på egenhånd, sakens betydning og sakens kompleksitet. Etter de europeiske fengselsreglene punkt 70.7, er staten pliktig å gi juridisk bistand *«when the interests of justice so require»*. Unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 (3) medfører ikke nødvendigvis at det innvilges fri rettshjelp i tråd med den ovennevnte standarden. Staten bør klargjøre overfor komiteen at innsatte har formell adgang til å anlegge søksmål, men at den norske rettshjelpsordningen medfører at innsatte ikke nødvendigvis er sikret rett til domstolsprøving.

(iv) Den informasjonen som gis bør være tydeligere rettet mot tidligere anbefalinger fra CAT. Ifølge list of issues avsnitt 7, utgjør CATs tidligere anbefalinger en viktig del av bakgrunnen for opplysningene som etterspørres. Norge ble i forrige rapporteringsrunde blant annet bedt om å *«amend its legislative framework in order to limit the use of solitary confinement to exceptional circumstances»*, og *«evaluate and assess the existing practice of the use of solitary confinement and review the existing mechanisms for control and legal remedies»*, jf. CAT/C/NOR/CO/6-7 paragraf 11 og Norges tilleggs kommentarer i CAT/C/NOR/CO/6-7/Add.1. I rapportutkastet vises det nå kun til at en har *«assessed the existing use of exclusions»* med referanse til pågående arbeid rundt nye retningslinjer fra Kriminalomsorgen, jf. avsnitt 30. Det bør etter NIMs syn gis en grundigere redegjørelse for status i arbeidet og hvilke foreløpige konklusjoner som foreligger.

Avsnittene 36–68 (kjønnsbasert vold)

Avsnitt 35–36: Vi mener det vil være en fordel å være tydeligere om begrunnelsen for hvorfor Norge ikke har fulgt opp CATs anbefaling, utover en kort referanse til lovhemler i avsnitt 36.

Avsnitt 37–68: Ifølge list of issues avsnitt 8, utgjør CATs tidligere anbefalinger en viktig del av bakgrunnen for opplysningene som etterspørres, jf. CAT/C/NOR/CO/6-7 paragraf 12. I lys av den tidligere anbefalingen bør det komme tydeligere frem om de enkelte

tiltakene har virket; det vil si hvorvidt forekomsten av vold mot kvinner på ulike områder har gått ned. For eksempel er NIM bekymret for den høye forekomsten av partnerdrap i Norge, jf. «*Partnerdrap i Norge 1990-2012*» av Vatnar, til tross for myndighetenes brede søkelys på området.

Avsnittene 80–90 (tvang i psykisk helsevern)

Avsnitt 80–90: I list of issues avsnitt 12 ber komiteen om en oppdatering på ulike temaer som gjelder tvang innen psykisk helsevern. Overordnet mener NIM at svaret til avsnitt 12 i større grad bør følge disposisjonen i list of issues. Med disposisjonen i rapportutkastet fremstår det noe unødig vanskelig å henføre svarene i avsnitt 80–90 til det komiteen ber om i list of issues avsnitt 12 (a) og (b).

Komiteen etterspør om bruken av «*restraints*» og tvangsmedisinering med medisiner som kan gi irreversible virkninger har blitt avskaffet ved lov. Dette bør besvares. Det kan besvares kort, blant annet med henvisninger til psykisk helsevernloven §§ 4-4 og 4-8, samt avsnitt 86 om tvungen ECT.

I avsnitt 86, fremgår det at ECT kan gis som behandling uten samtykke, men kun i en «nødrettssituasjon». Det bør presiseres at nødrett ikke er et lovgrunnlag som sådan, og at tvungen ECT følgelig skjer uten grunnlag i lov. Selv om handlinger utøvd i nødrett vil være lovlige (forutsatt at de strenge vilkårene i straffeloven § 17 er oppfylt), vil tvungen utgjøre et rettsbrudd overfor den som utsettes for det.

Det bør videre opplyses at kriteriene for en denne type «nødrettssituasjon» er uklare, og at det heller ikke er klart hvordan kriteriet blir forstått og praktisert. I Syse, *Psykisk helsevernloven med kommentarer*, Oslo 2016, s. 196, heter det at «*Det har vært en sterk økning av bruken av ECT de siste femten årene, men dette er like fullt ikke hjemlet som et ordinært tvangsbehandlingstiltak.*» NIM er ikke nærmere kjent med omfanget av tvungen ECT i dag, ei heller den konkrete økningen de siste femten årene. I den grad dette er riktig bør det opplyses til komiteen, særlig sett i sammenheng med at tvungen ECT skjer uten hjemmel i lov. Det vises i denne sammenheng til komiteens tidligere concluding observations, avsnitt 14, hvor det uttrykkes bekymring for at det innenfor tvungen psykisk helsevern kan oppstå vilkårlig og uhjemlet praksis.

Avsnittene 117–119 (fengsling av barn)

Avsnitt 117: Departementets angivelse av de spesielle vilkårene som straffeprosessloven (strprl.) oppstiller for pågrepelse og fengsling av barn er noe upresist angitt.

Utlendingslovens (utl.) regler om pågrepelse og fengsling henviser til at reglene i strprl. gjelder «*så langt de passer*». Det følger av strprl. § 174 at barn ikke kan pågripes med mindre det er «*særlig påkrevet*». Det følger videre av strprl. § 184 (2) at barn kun kan fengsles dersom det er «*tvingende nødvendig*». For å gjenspeile de strenge vilkår som gjelder for pågrepelse og fengsling av barn, er det etter vårt syn en fordel om rapporten angir noe mer presist kravene om pågrepelse og fengsling av barn.

Avsnitt 118: Det fremgår av utkastet at utl. ikke oppstiller særskilte regler om maksimal fengslingstid i saker om barn, og at heller ikke Den europeiske menneskerettskonvensjonen («EMK») eller FNs barnekonvensjon («BK») angir noen fiksert tidsgrense for hvor lenge barn eller barnefamilier kan holdes fengslet. NIM er for så vidt enig i at verken EMK eller BK eksplisitt oppstiller slike særskilte regler. Av BK art. 37 (b) fremgår det imidlertid at fengsling av barn kun skal brukes som siste utvei og for kortest mulig periode.

Videre avsa Den europeiske menneskerettsdomstolen («EMD») sommeren 2016 fem dommer mot Frankrike som gjaldt internering av familier med barn (*A.B. og andre v. Frankrike* (11593/12), *R.K. og andre v. Frankrike* (68264/14), *R.C. og V.C. v. Frankrike* (76491/14), *R.M. og andre v. Frankrike* (33201/11) og *A.M. og andre v. Frankrike* (24587/12)). Frankrike ble dømt for brudd på EMK art. 3 i alle sakene. Det som kan utledes fra dommene er at statenes handlingsrom hva gjelder internering av barn er begrenset. EMD uttaler at utover en kort periode (*«qu'au-delà d'une brève période»*) vil internering av barn under gitte omstendigheter utgjøre et brudd på EMK art. 3, og at tidsmomentet derfor er en viktig faktor ved avgjørelsen av om interneringen er i strid med EMK art. 3. Slik NIM ser det vil en ren henvisning til at EMK og BK ikke oppstiller særskilte regler om maksimal fengslingstid i saker om barn kunne være en noe forenklet gjengivelse av det som kan utledes av Norges folkerettslige forpliktelser, og NIM savner en vurdering av det norske regelverket og praksis i lys av ovennevnte.

Avsnitt 119: Det fremgår av rapportutkastet at domstolene tar stilling til fengslingsspørsmålet og fengslingstidens lengde. Ut fra rettspraksis synes det imidlertid som at gjeldende regelverk praktiseres noe vilkårlig. Dette knytter seg særlig til om barna er part i fengslingssaken og om de nevnes i slutningen slik at de får selvstendige prosessuelle rettigheter. Videre er det noe ulikt hvordan hensynet til barnets beste er reflektert i forholdsmessighetsvurderingen. For å gi komiteen et litt mer fullstendig bilde av norsk praksis når det gjelder internering av barn, etterlyser vi noe refleksjon rundt hvordan regelverket praktiseres i rapportutkastet.

Avsnittene 137, 145, 147–148 (bl.a. ratifikasjon)

Avsnitt 137: Det sies en del om hva som er gjort i politiet angående hatkriminalitet (jf. list of issues avsnitt 24 (b)), men bør det ikke også sies noe om i hvilken grad tiltak er foretatt for å øke bevisstheten om forebygging av hatkriminalitet i offentligheten generelt (jf. list of issues avsnitt 24 (a))? Sistnevnte problematikk synes aktualisert av nylige saker fra domstolene angående diskriminering eller hatefulle ytringer.

Avsnitt 145: Når det gjelder FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning har Norge i flere år gitt uttrykk for at ratifikasjonsspørsmålet *«is currently being considered»*. Vi mener det vil være en fordel å si noe mer presist om status for prosessen og tidsestimat.

Avsnitt 147: Det bør presiseres at Norge avga to tolkningserklæringer ved ratifikasjonen av CRPD; én om art. 12 og én om art. 14 og 25.

Avsnitt 148: Her bør det fremgå at regjeringen i stortingsmelding 39 (2015-2016), konkluderer med at den ikke vil fremme forslag om norsk tilslutning til individklageordningene til ØSK, BK og CRPD.

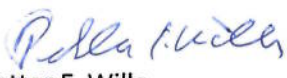
Tillegg: NIM har tidligere anbefalt norske myndigheter å inkludere forholdene i norske sykehjem i sine rapporter til internasjonale menneskerettighetsorganer, jf. NIMs temarapport «Menneskerettigheter i norske sykehjem» av 16. desember 2014. Eldre i sykehjem er en svært sårbar gruppe mennesker. Både retten til beskyttelse mot mishandling og nedverdiggende behandling, samt frihet fra vilkårlig tvangsbruk er sentrale for denne gruppen. I sum viser vår rapport at behandlingen eldre får i norske sykehjem antageligvis ikke er i overensstemmelse med Norges menneskerettslige forpliktelser, og vi ber staten kommentere på dette temaet eksplisitt ovenfor CAT.

3. Avslutning

Vi håper våre innspill kan være til hjelp i det videre arbeidet. Vi er tilgjengelig for nærmere kommentarer eller diskusjon om ønskelig.

Vennlig hilsen,

For Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter


Petter F. Wille
Direktør


Stine Langlete
Seniorrådgiver