

Justis- og beredskapsdepartementet

Dato:

10. oktober 2018

Deres referanse:

18/2045

Høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementet om endringer i straffeprosessloven og forskrift om bruk av politiarrest (fremstillingsfristen for fengsling og tiltak mot isolasjonsvirkninger ved bruk av politiarrest mv.)

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet med høringsfrist 1. oktober 2018. I e-post fra Ellen Fiksdal i Justis- og beredskapsdepartementet 26. september 2018 ble det gitt utsatt høringsfrist med to uker, til 10. oktober 2018.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene.² Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat.

NIM har i flere sammenhenger gitt menneskerettsfaglige vurderinger av fremstillingsfristen for fengsling og isolasjon i politiarrest, herunder i våre årsmeldinger fra 2015 til 2017.³ Fremstillingsfristen for fengsling er også behandlet i NIMs høringsuttalelse til NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, gjengitt i høringsnotatet på s. 8.⁴ I høringsnotatet på s. 16 - 17 fremgår det videre at delen av forslaget som gjelder tiltak mot isolasjonsvirkninger i politiarrest er en oppfølging av NIMs årsmelding fra 2015. Vi er positive til denne oppfølgingen, og legger til grunn at departementet er godt kjent med NIMs syn på de sentrale menneskerettslige spørsmålene høringsnotatet reiser. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette. Vi konsentrerer oss om Concluding Observations fra FNs torturkomite fra 5. juni 2018, som ikke er omtalt i høringsnotatet, men som direkte angår temaene høringsnotatet tar opp (pkt. 2), 48-

¹ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 («NIM-loven») § 1, 2. ledd.

² NIM-loven § 3, 1 ledd, bokstav b; Innst. 216 L (2014-2015) s. 3.

³ Dokument 18 (2015-2016) s. 11-12 og s. 18 flg. (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/%C3%85rsmelding-2015-trykket-Dok-18-1.pdf>) Dokument 6 (2016-2017) s. 100 - 102. (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/%C3%85rsmelding-2016-Norges-nasjonale-institusjon-for-menneskerettigheter.pdf>); Dokument 6 (2017 - 2018) s. 133 - 134. (https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/04/NNIM_Aarsmelding_2017_oppslag_web-002.pdf)

⁴ Høringsuttalelse til justis- og beredskapsdepartementet om NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, s.

timersfristen og forslaget til endringer i straffeprosessloven § 183 (pkt. 3) og forslagene om tiltak mot isolasjonsvirkninger, som supplerer redegjørelsen i NIMs årsmelding fra 2015 (pkt. 4).

2. Anbefalinger fra FNs torturkomite

Våren 2018 ble Norge eksaminert av FNs torturkomite. Både fremstillingsfristen og isolasjonsproblematikken ved politiarrest er omtalt i komiteens Concluding Observations fra 5. juni 2018. Fra komiteens anbefalinger hitsettes:⁵

“14. The Committee reiterates its recommendation (see CAT/C/NOR/CO/6-7, para. 10) that the State party should abolish the use of police detention cells beyond the 48-hour term stipulated in law. It should implement rigorously the new guidelines concerning the use of police custody facilities drawn up in July 2015 by the National Police Directorate with a view to reduce to a minimum the number of persons who spend more than 48 hours in police custody after being arrested. The pretrial detention of minors should be used as a measure of last resort, should follow clear guidelines and no children should be held in police facilities beyond the 24-hour limit without a court hearing, as prescribed by the Criminal Procedure Act, and alternative measures to police detention should be sought. The State party should expand or refurbish existing police station facilities with inadequate conditions and transfer all pretrial detainees to prison facilities after the period prescribed by law.”

“16. The State party should adhere strictly to the 48-hour custody rule and ensure that pretrial detainees are moved as soon as possible to prison facilities in order to avoid unnecessary isolation during their detention in police cells, which may amount to de facto solitary confinement and give rise to mental health problems. It should apply rigorous criteria for isolation and provide inmates with legal and procedural safeguards to address their situation in order to prevent discretionary assessments, as well as with adequate mental and other health care, in particular when subjected to isolation. The State party should ensure sufficient prison facilities and staff, as well as adequate material conditions, to address the needs of and accommodate all pretrial detainees.»

Komiteens anbefalinger gir klart uttrykk for at den pågrepne skal fremstilles for varetektsfengsling snarest mulig og senest innen 48 timer. Det anbefales også at overføring til fengsel skjer innen samme frist. For så vidt gjelder isolasjon i politiarrest fremgår det at «unnecessary isolation» skal unngås og at isolasjon kun skal skje på grunnlag av strenge kriterier med tilhørende rettssikkerhetsgarantier. I tillegg anbefales at det implementeres tiltak for å forebygge og begrense skadevirkninger av isolasjon eller

⁵ CAT/C/NOR/CO/8, avsnitt 14 og 16.

isolasjonslignende forhold i politiarresten. Anbefalingene er direkte relevante for forslagene i høringsnotatet.

NIM kan ikke se at komiteens anbefalinger er omtalt i høringsnotatet. Vi antar at årsaken er at komiteens anbefalinger ble publisert kort tid før notatet. Selv om komiteens Concluding Observations ikke er rettslig bindende, må det likevel være klart at torturkomiteens helt nylige og direkte relevante anbefalinger bør inngå i beslutningsgrunnlaget for det videre lovarbeidet. At de ikke er rettslige bindende utelukker selvsagt ikke at de helt eller delvis kan reflektere gjeldende rett. NIM mener at komiteens anbefalinger må følges opp og hensyntas i det videre lovarbeidet.

3. Nærmere om 48-timersfristen

NIM kan ikke se at det er grunnlag for en så restriktiv rettsoppfatning om 48-timersfristen som departementet legger til grunn. Etter vårt syn kan det ikke rimeligvis karakteriseres som «noe tvilsomt» at fremstilling etter 48 timer kun kan skje i eksepsjonelle tilfeller. NIM har vanskelig for å forstå departementets tilnærming til Menneskerettighetskomiteens generelle kommentar og avgjørelser i individklagesaker, som tilsynelatende bygger på en viss sammenblanding av hovedregelen og unntaket som er innfortolket i begrepet «promptly» i SP art. 9 nr. 3.

NIM ser det slik: Grunnstrukturen i regelen er at den pågrepne skal fremstilles «promptly»; i utgangspunktet snarest mulig, men senest innen 48 timer. Innenfor denne fristen må det også vurderes om fremstillingen har skjedd «promptly», med utgangspunkt i den enkelte sak. Dersom lengstefristen på 48 timer overskrides er det et spørsmål om den pågrepne likevel har blitt fremstilt «promptly». Det må i så fall foreligge eksepsjonelle omstendigheter som rettfærdiggjør fristoverskridelsen, noe som også må vurderes «on a case to case basis». Sentrale momenter vil blant annet være varigheten av fristoverskridelsen og årsaken.

Vårt syn harmonerer også med Høyesteretts tilnærming i HR-2015-1142 avsnitt 30 og 33:

«Jeg forstår uttalelsene slik at tidsbruken bare helt unntaksvis kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettfærdiggjøre det.»

(...)

«Grunner som kan rettfærdiggjøre at fristen oversettes, vil variere blant annet ut fra hvor lang overskridelse det er snakk om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om og hvor tidkrevende det er å klarlegge fengslingsgrunnlaget.»

NIM mener at det videre lovarbeidet må bygge på at den som er pågrepet som klar hovedregel må fremstilles senest innen 48 timer. Slik vi ser det vil departementets syn i dette spørsmålet kunne få konsekvenser for praktiseringen av fremstillingsfristen, da særlig for praktiseringen av unntak fra 48-timersfristen.

Av de alternative forslagene til lovtekst er NIM enig med departementet i at alternativ 2 i størst grad reflekterer relevante menneskerettslige krav. NIM mener videre at det bør stå «48 timer» i lovteksten. Når det gjelder unntak fra 48-timersfristen mener vi at lovteksten i større grad bør reflektere kravet

om at det må foreligge eksepsjonelle omstendigheter som rettferdiggjør overskridelsen, samt de sentrale momentene i denne vurderingen. Etter NIMs syn vil dette bidra til å sikre overholdelsen av SP art. 9 nr. 3.

4. Tiltak mot isolasjonsvirkninger i politiarrest

I høringsnotatet presenteres de foreslåtte tiltakene mot isolasjonsvirkninger i politiarrest som en oppfølging av anbefalingene i NIMs årsmelding for 2015. Forslagene innebærer en viss bedring sammenlignet med dagens situasjon, men de løser ikke nødvendigvis det hovedproblemet vi understreker i årsmeldingen:⁶

«Det sentrale poenget vedrørende bruken av isolasjon i politiarrest («glattcelle») er at isolasjon brukes systematisk overfor alle som pågripes og settes i politiarresten, uansett om det er behov for isolasjon eller ikke, og uten noen vurdering av behovet for isolasjon. Dette er paradoksalt all den tid menneskerettslige organer er samstemte om at isolasjon bare må brukes i «exceptional circumstances», der det er «strictly necessary» og som et «measure of last resort».»

Forslaget viderefører at politiarresten som utgangspunkt innebærer vidtrekkende innskrenkninger i arrestantens rett til privatliv etter EMK art. 8, i stedet for at eventuelle innskrenkninger, herunder isolasjon, *pålegges* ut fra hva som er nødvendig i det enkelte tilfellet. Det kommer blant annet til uttrykk i forslaget til § 2-9 hvor alminnelig besøk og samvær med andre arrestanter forutsetter påtalemyndighetens forhåndssamtykke, og at det er «praktisk gjennomførbart og ikke i strid med hensynet til orden eller sikkerhet.»

NIMs hovedpoeng i årsmeldingen fra 2015 er at ivaretagelsen av retten til privatliv for arrestanter fordrer et motsatt utgangspunkt: arrestanter har i utgangspunktet en viss rett til besøk utenfra og samvær med andre arrestanter. Begrensninger i denne retten, og i ytterste konsekvens isolasjon, forutsetter en konkret begrunnelse i det enkelte tilfellet.

NIM kan vanskelig støtte departementets forslag når dette speilvender det vi mener er det menneskerettslige utgangspunktet for vurderingen. NIM mener at departementet i det videre lovarbeidet bør definere arrestanters rett til besøk, samvær, opphold i fellesrom, mv. som hovedregler, og dernest fastsette nærmere vilkår for å begrense disse rettighetene.

⁶ Dokument 18 (2015-2016) s. 19. (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/%C3%85rsmelding-2015-trykket-Dok-18-1.pdf>)

Vennlig hilsen

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Konstituert direktør

Kristian Reinert Haugland Nilsen

Seniorrådgiver