

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 2024/1223

Vår referanse: 2024/76

Publikasjonsnr: NIM-H-2024-021

Dato: 10.05.2024

HØRINGSSVAR

Høring - forslag til endring i straffegjennomføringsloven og ny forskrift om tilsynsråd for kriminalomsorgen

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev om det ovennevnte 22. mars 2024.

NIM har i en årrekke fremmet anbefalinger til myndighetene om innsatte i fengsel. Soningsforholdene i norske fengsler medfører en rekke menneskerettighetsutfordringer, særlig knyttet til isolasjon, tvangsbruk og manglende ivaretagelse av personer med utviklingshemming og psykisk syke innsatte. Problemene har strukturelle og økonomiske årsaker i tillegg til mangler ved regelverk og retningslinjer. Også mangel på sosial kontakt forsterker utfordringene til innsatte med psykiske lidelser.

Det er nødvendig å få på plass gode ordninger med tilsyn, og lov- og forskriftsendringer er viktige for å sikre det. Vi har ikke hatt anledning til å vurdere alle menneskerettslige sider som forslaget kan reise, men knytter noen merknader til tilsynsordningen.

2. Menneskerettslige sider ved tilsyn med behandlingen av domfelte og innsatte i kriminalomsorgen

Vi knytter her merknader til menneskerettslige sider ved tilsyn i kriminalomsorgen, knyttet til selvmordsforsøk og dødsfall og periodisk tilsyn av mindreårige. Vi understreker at den generelle plikten som myndighetene har til å sikre menneskerettighetene, jf. blant annet Grunnloven § 92 og EMK artikkel 1, samt barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1, innebærer behov for tilsyn.

Ved selvmordsforsøk og dødsfall i fengsel, der retten til liv kan være krenket, skal myndighetene etter menneskerettighetene sørge for at enten straffeprosessuell

etterforskning eller andre effektive rettsmidler er tilgjengelige for pårørende.¹ Slike dødsfall og selvmordsforsøk skal undersøkes at et uavhengig organ.

Videre stiller menneskerettighetene særlige krav til tilsyn når det gjelder barn.

Det heter i barnekonvensjonen artikkel 25:

«States Parties recognize the right of a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health, to a periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement.»

Ordlyden i artikkel 25 synes å trekke i retning av at tilsynsplikten bare omfatter barn som bor på institusjoner med det hovedformål om å få "care, protection or treatment" (omsorg, beskyttelse og behandling).² Det er dermed ikke klart at institusjoner for straffegjennomføring skal omfattes. Myndighetene har imidlertid uansett plikt til å gi omsorg, beskyttelse og behandling til mindreårige lovbrystere under straffegjennomføring.³ Videre har Barnekomiteen i eldre retningslinjer til statene om rapportering bygget på at plikten til periodisk tilsyn etter artikkel 25 også omfatter barn i konflikt med loven.⁴ NIM tar ikke endelig stilling til om artikkel 25 omfatter straffegjennomføring. NIM anbefaler uansett at myndighetene gjennomfører periodisk tilsyn med mindreårige i underlagt straffegjennomføring i tråd med ordningen i artikkel 25.

Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c første punktum innebærer uansett en plikt for myndighetene til effektivt tilsyn.⁵ Det følger av denne at ethvert barn som er berøvet friheten skal "behandles med menneskelighet og med respekt for

¹ Når det gjelder handling med dødsfall som utfall se Trubnikov v. Russland (49790/99) avsn. 85-88 og Shumkova v. Russland (9296/06) avsn. 109. Se også den senere avgjørelsen fra 2020, SF v. Sveits (23405/16) (avs. 125-128) (avgjørelsen er bare tilgjengelig på fransk). Når det gjelder selvmordsforsøk se om virkeområdet for artikkel 2 i Jeanty v. Belgia (82284/17) (også den bare tilgjengelig på fransk) avsn. 62. Om de prosessuelle pliktene for myndighetene ved hendelser i fengsel (i den saken mulig drapsforsøk) som omfattes av artikkel 2, men som ikke endte med dødsfall, se Lapshin v. Aserbajdsjan (13527/18) avsn. 92-93. Se også sammenfatningen i Guide on Article 2 of the European Convention", 31. august 2022 punkt IV A avsn. 142.

² Se standpunktet inntatt i av John Tobin og Elliott Luke i «UN convention on the rights of the child. A commentary» Oxford University press, (2019), på s. 974-975.

³ Barnekomiteens generelle kommentar om barn i konflikt med loven, avsn. 95 bokstav b til f. Tilgjengelig her [General comment No. 24 \(2019\) on children's rights in the child justice system \(un.org\)](https://www.un.org/ru/childrens-rights-in-the-child-justice-system).

⁴ General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by States Parties under Article 44, paragraph 1 (b), of the Convention : Convention on the Rights of the Child / adopted by the Committee at its 343rd meeting (13th session) on 11 October 1996. CRC/C/58 avsn. 86-87. Tilgjengelig her <https://digitallibrary.un.org/record/230051?ln=en&v=pdf>

⁵ Se her også standpunktet inntatt i av John Tobin og Elliott Luke i «UN convention on the rights of the child. A commentary» Oxford 2019, på s. 975.

menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder". Tilsyn er nødvendig for at rettighetene etter artikkel 37 skal sikres i praksis, i tråd med statens sikringsplikt etter barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1. Derfor innebærer artikkel 37 bokstav a og c forplikter til tilsyn.

I gjennomføringen av tilsynet finnes blant annet veiledning i Barnekomiteens generelle kommentar om barn i konflikt med loven. Her heter det under overskriften «Treatment and conditions (art. 37 (c)):

«(i)Every child should have the right to make requests or complaints, without censorship as to the substance, to the central administration, the judicial authority or any other proper independent authority, and to be informed of the response without delay. Children need to know their rights and to know about and have easy access to request and complaints mechanisms;

(j)Independent and qualified inspectors should be empowered to conduct inspections on a regular basis and to undertake unannounced inspections on their own initiative; they should place special emphasis on holding conversations with children in the facilities, in a confidential setting;”⁶

3. Endring i straffegjennomføringsloven

Straffegjennomføringsloven § 9 a (ikke trådt i kraft) fastsetter at Tilsynsrådet kan ta opp saker etter eget tiltak eller etter henvendelser fra innsatte, pårørende eller ansatte, jf. straffegjennomføringsloven § 9 a første ledd annet punktum.

Tilsynsrådet avgjør selv hvilke saker det vil behandle nærmere, jf. tredje punktum.

Departementet fremholder i høringsnotatet at «Tilsynsrådets mandat inneholder ikke noen plikt til å føre tilsyn med konkrete hendelser.»⁷

NIM fremholdt i vår årsmelding for 2023 i våre anbefalinger til Stortinget at det bør foreslås regler som sikrer at kriminalomsorgen varsler Tilsynsrådet ved selvmord eller selvmordsforsøk under soning, og at varselet utløser en undersøkelsesplikt for Tilsynsrådet.⁸ Vi anbefaler departementet å fremme lovendringer om dette.

⁶ Barnekomiteens generelle kommentar om barn i konflikt med loven, avsn. 95 bokstav b til f. Tilgjengelig her [General comment No. 24 \(2019\) on children’s rights in the child justice system, pkt. 95.](#)

⁷ Høringsnotatet s. 17.

⁸ Menneskerettighetene i Norge 2023, NIMs årsmelding, Dokument 6 (2023–2024) s. 46 til 47. Tilgjengelig her https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/03/NIM_Arsmelding_2023_UUweb.pdf

4. Ny forskrift om tilsynsråd for kriminalomsorgen

I sin høringsuttalelse foreslår Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet at det gis en ny særskilt bestemmelse om at direktoratet og departementet vurderer Tilsynsrådet for kriminalomsorgen sine årsmeldinger og publiseres sin vurdering innen tre måneder etter at årsmeldingen foreligger.⁹

NIM mener en fast etablert rutine for at Kriminaldirektoratet vurderer funn og anbefalinger fra Tilsynsrådet for kriminalomsorgen er viktig. Det kan direktoratet gjøre på forskjellige måter, så lenge det etableres en fast rutine. Det viktige er at det gis en tilbakemelding til Tilsynet for kriminalomsorgen på hvordan kriminalomsorgen planlegger å følge opp avvik. Hensiktsmessig rapportering og vurdering fra kriminalomsorgen kan variere ganske mye fra avvik til avvik. Dersom det er utfordrende å fange dette opp i en forskriftsbestemmelse, bør departementet gi føringer og veiledning i forarbeidene til forskriften om hvordan en rapporteringsplikt kan oppfylles i ulike situasjoner.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁹ Høringssvar fra Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet 26. april 2024.