



2015

ÅRSMELDING

DOK. 18 (2015-2016)



Norges nasjonale institusjon
for menneskerettigheter

Dokument 18
(2015-2016)

Melding for året 2015
fra
Norges nasjonale institusjon for
menneskerettigheter

Avgitt til Stortinget 1. april 2016



Norges nasjonale institusjon
for menneskerettigheter

Forord

Dette er den første meldingen til Stortinget fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM). Årets melding er kort ettersom institusjonen er i oppstartsfasen. Direktøren tiltrådte 1. januar då, og vi er for tiden i ferd med å rekruttere medarbeidere. I meldingen drøftes hvilken rolle institusjonen bør ha og hvordan den bør prioritere sin virksomhet.

Årsmeldingen inneholder også en rapport om bruk av isolasjon i norske fengsler. Dette er et viktig tema som faller innenfor vårt mandat og et område som internasjonale overvåkningsorganer er opptatt av. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse og andre utfører også et viktig arbeid på dette området. Når både nasjonal institusjon og Forebyggingsenheten i år har valgt å sette fokus på ulike sider ved bruk av isolasjon, sier dette noe om sakens alvor.

Målet for den nasjonale institusjon for menneskerettigheter er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Dette fordrer et faglig solid kunnskapsgrunnlag, som vi vil innhente gjennom systematisk og etterprøvbar overvåking over tid av menneskerettslige forpliktelser i full bredde.

Gjennom faglig arbeid av høy kvalitet vil vi gi råd og anbefalinger til ansvarlige myndigheter for å sikre respekt for våre internasjonale forpliktelser. Vi skal bidra til god informasjon om menneskerettighetene og samarbeide med mangfoldet av nasjonale aktører. I tillegg vil vi samarbeide med internasjonale overvåkingsmekanismer og delta aktivt i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner i mer enn hundre land.

Vi står nå overfor den spennende utfordringen å utvikle en synlig og effektiv institusjon med legitimitet og gjennomslagskraft. Stortinget har gitt oss et bredt mandat forankret i lov og instruks. Det gir oss et godt grunnlag for å fremme og beskytte menneskerettigheten i Norge. Vi er glade for å være i gang med arbeidet.

Oslo, 1. april 2016


Cecilie Østensen Berglund
Styreleder


Petter F. Wille
Direktør

Styret

Stortinget vedtok 19. juni 2014 å opprette en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Institusjonen er organisatorisk underlagt Stortinget, men er for øvrig uavhengig. Lov og instruks for institusjonen ble vedtatt av Stortinget i april 2015.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter skal som hovedoppgave fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

Den nasjonale institusjonen ledes av et styre og en direktør. Stortinget har valgt Cecilie Østensen Berglund til styreleder og Knut Vollebæk til nestleder. Øvrige valgte styremedlemmer er Gro Dikkanen, Anne-Sofie Syvertsen og Jan E. Helgesen. Stortinget har oppnevnt Petter Fredrik Wille som direktør.



Innhold

Forord	3
Styret	4
1. Veien videre for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter	6
1.1 Innledning	6
1.2 Våre hovedoppgaver	6
1.3 Urfolks rettigheter	7
1.4 Internasjonalt arbeide	8
1.5 FNs Paris-prinsipper	8
1.6 Internasjonal overvåking	9
2. TEMA: Isolasjon	10
2.1 Sammendrag	10
2.2 Generelt om isolasjon	11
2.3 Særlig om isolasjon i politiarrest («glattcelle»)	18
2.4 Særlig om rettsbesluttet isolasjon (bevisforspillelsesisolasjon) i forbindelse med varetekt	22
2.5 Litteraturhenvisninger	25
Vedlegg	26
1. Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	26
2. Instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter	31

1. Veien videre for Nasjonal institusjon for menneskerettigheter

1.1. Innledning

Dette er den første årsrapporten fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM), som ble etablert ved lov 1. juli 2015. Institusjonen er organisatorisk underlagt Stortinget, men er for øvrig uavhengig.

Institusjonen er fortsatt i oppstartsfasen, men det faller likevel naturlig å avgi en rapport nå, hvor vi redegjør for vår rolle, våre utfordringer og prioriteringer, samt for veien videre.

Etter lov om nasjonal institusjon § 1 skal NIM "fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig".

Med et slikt mandat er det store forventninger til den nye institusjonen fra ulike aktører som arbeider med menneskerettigheter i offentlig sektor, academia, det sivile samfunn og blant enkeltpersoner. Vi skal gjøre vårt beste for at den nye institusjonen blir en uavhengig og respektert stemme i det offentlige rom.

Norge har generelt et godt utbygget system for overvåkning og gjennomføring av menneskerettighetene. Sentrale menneskerettigheter er tatt inn i Grunnloven, og vi har en egen menneskerettslov som gir flere internasjonale konvensjoner forrang fremfor norsk lov. Gjennom domstoler, ulike ombud og menneskerettighetsorganisasjoner gjennomføres en kontroll av at menneskerettighetene ivaretas av norske myndigheter.

Trenger man da en egen nasjonal institusjon for menneskerettigheter?

Svaret er ja.

Også i Norge har vi menneskerettslige utfordringer som bør undersøkes. Eksempelvis vet vi at flere over tid har meldt om utfordringer knyttet til isolasjon i fengsler. Dette er derfor

hovedtemaet i årets rapport. Tilstrømningen av asylsøkere høsten 2015 har vist at det på asyl- og flyktningrettens område er stor uenighet om hva våre internasjonale forpliktelser krever. Her kan vi som nasjonal institusjon bidra med faglige vurderinger og innspill. Videre kommer de mer "skjulte" utfordringene som man for eksempel kan finne innen rusomsorg. NIMs omfattende mandat gjør at man kan se menneskerettighetene i et helhetsspektiv, som ikke tidligere har vært gjort.

Faglig grundighet og soliditet er sentralt for NIM og skal være vårt varemerke. Folk skal kunne stole på at det som leveres holder faglige mål. NIMs legitimitet er tuftet på objektivitet og faglighet. Uten dette vil vi verken få eller kunne opprettholde den gjennomslagskraften vi ønsker.

I Norge er det stor interesse for menneskerettigheter. Vi har de beste forutsetninger for å møte utfordringene på området. Dette gir NIM gode arbeidsforhold, men det gjør også at vi forventer å møte interesse og forståelse hos både myndigheter og private aktører når vi tar opp konkrete utfordringer. NIM har store ambisjoner og vil vise at vi kan utgjøre en forskjell når vi griper fatt i utfordringene på menneskerettighetenes område.

1.2. Våre hovedoppgaver

Den viktigste grunnen til å ha en nasjonal institusjon er å belyse de menneskerettslige utfordringene vi har i Norge, overvåke, samt gi råd til myndigheter og andre og å informere om menneskerettighetene. Systemene for gjennomføring og overvåkning av våre menneskerettsforpliktelser er fragmentert, og Norge har så langt manglet et organ som kan gjennomføre en helhetlig overvåkning av alle menneskerettigheter. Helhetlig overvåkning er

derfor en hovedoppgave for den nye institusjonen. NIM vil bla. dekke oppgaver som faller utenfor de eksisterende ombudsordningene, men man vil også samarbeide nært med disse for bla å fremme koordinering og samordning av de ulike overvåkningsorganers arbeid på menneskerettighetsområdet. En sentral oppgave vil også være å holde nær kontakt og samarbeid med sivilt samfunn.

I tråd med økt internasjonal oppmerksomhet på nasjonal gjennomføring, har menneskerettigheter blitt et nasjonalt anliggende. Menneskerettsloven av 1999 ga internasjonale standarder og rettspraksis større gjennomslag ved norske domstoler. Menneskerettighetsvernet ble ytterligere styrket ved at Stortinget i 2014 vedtok en ny del «E» i Grunnloven med tittelen «Menneskerettigheter». Ulike sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ble da inkludert i Grunnloven.

Målet for NIM er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Dette krever et faglig solid kunnskapsgrunnlag. NIM legger derfor stor vekt på systematisk, uavhengig og etterprøvbare overvåking av Norges menneskerettslige forpliktelser. Gjennom faglig arbeid vil NIM gi råd og anbefalinger til ansvarlige myndigheter i deres arbeid for å sikre respekt for våre internasjonale forpliktelser. Samtidig skal NIM være en uavhengig stemme og kritisk motvekt til myndighetene. NIM har en viktig rolle å spille blant annet i å vurdere om lover, lovforslag og praksis er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. Vi skal også være en aktør i den pågående debatten om menneskerettigheter. I tillegg er det utfordringer på en rekke mer spesifikke områder. Blant de utfordringene som er nevnt av internasjonale overvåkningsorganer, kan nevnes diskriminering på etnisk grunnlag, situasjonen for urfolk, nasjonale minoriteter, behandlingspraksis innenfor psykiatrien, menneskerettsutfordringer knyttet til

asylsøkere, religionsfrihet og menneskehandel. Den nasjonale institusjonen skal utrede slike temaer, og være en kunnskapsbasert rådgiver og pådriver overfor nasjonale myndigheter.

NIM skal overvåke menneskerettighetenes stilling i Norge, bla gjennom rapporter, høringsuttalelser og bidrag til internasjonale overvåknings- og rapporteringsprosesser. Når det gjelder rapportering som staten er forpliktet til overfor internasjonale menneskerettighetsorganer, tar vi først og fremst sikte på å bidra med supplerende rapporter eller kommentarer til statens rapporter.

Vi vil også delta og komme med innspill når norske rapporter blir eksaminert av internasjonale organer.

Overvåkning kan også skje gjennom undersøkelser både av enkeltsaker og av mer generell karakter. Vi vil også drive aktiv oppsøkende virksomhet, bla for å komme i kontakt med utsatte og sårbare grupper. På den måten kan NIM fange opp saker som ikke har andre organer som nødvendigvis ivaretar deres interesser. Det viser seg ofte at de som har mest behov for det vernet menneskerettighetene gir, har minst kunnskap om sine rettigheter og dermed heller ikke benytter seg av sine rettigheter.

1.3. Urfolks rettigheter

I arbeidet med opprettelsen av NIM, ble betydningen av å sikre urfolks rettigheter viet betydelig oppmerksomhet. Urfolksrettigheter skal være en viktig del av NIMs arbeide. Dette understrekes bla. i Innst.216 L (2014-2015) fra Stortingets Presidentskap om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. NIM skal gi råd til Sametinget og det skal etableres et nært samarbeid med organisasjoner som representerer det samiske sivile samfunn. Dette arbeidet vil følges nøye opp av NIM.

I denne sammenheng står Kompetansesenter for urfolksrettigheter, Gáldu, sentralt. Gáldu er i dag et faglig uavhengig forvaltningsorgan med eget styre, underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I et brev fra Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner til Stortinget av 10. februar 2015 i forbindelse med opprettelsen av NIM heter det:

«Jeg mener derfor at Stortingets presidentskap ved behandling av saken bør vurdere å gi en klar bestilling til ny leder for nasjonal institusjon om å se på tilknytning til eller samarbeid med Gáldu. Etter min vurdering bør bestillingen utformes slik at konklusjonen kan bli at Gáldu i sin helhet blir en del av nasjonal institusjon for menneskerettigheter.»

Denne oppfordringen ble fulgt opp av presidentskapet i innstillingen til Stortinget.

NIMs styre og direktør er av den oppfatning at en integrering av Gáldu vil tilføre NIM særskilt kompetanse innenfor urfolksrettigheter og bidra til å ivareta urfolksrettigheter på en svært god måte.

Arbeidet med en mulig integrering av Gáldu er derfor i gang. I prosessen er det lagt vekt på godt samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Gáldu og Sametinget. Videre er Stortinget tilskrevet, ettersom en integrering av Gáldu i NIM forutsetter en endring av Gáldus nåværende finansiering. Det er lagt opp til at det i løpet av høsten 2016 vil bli klart hvorvidt en integrering av Gáldu i NIM vil lar seg gjøre.

1.4. Internasjonalt arbeide

En annen viktig arena for en nasjonal institusjon er samspillet med de internasjonale overvåkningsordningene når de behandler

rapporter om menneskerettssituasjonen i Norge. Nasjonale institusjoner har over tid fått en særegen tilgang internasjonalt som premissleverandør til de forskjellige tilsynsordningene. Alle menneskerettslige temaer som ikke følges opp i tilstrekkelig grad nasjonalt, vil kunne være gjenstand for diskusjon i ulike internasjonale fora med påfølgende anbefalinger til norske myndigheter. En nasjonal institusjon vil også her være en kunnskapsbasert bidragsyter som supplement til myndighetenes egen rapportering til internasjonale overvåkningsorganer, og derved gi et kvalitativt bedre grunnlag for internasjonale anbefalinger.

Det internasjonale samarbeidet har flere dimensjoner. For det første handler det om å styrke informasjonsgrunnlaget som internasjonale overvåkningsorganer har når de skal vurdere gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. NIMs supplerende rapporter og andre innspill til FNs traktatorganer og til høringer av Norge i FNs menneskerettighetsråd, vil kunne bidra til bedre og mer målrettede internasjonale anbefalinger til Norge.

En annen viktig pilar i det internasjonale arbeidet vil være samarbeidet med det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoner. NIM skal delta aktivt i dette nettverket. Etter hvert kan det også bli aktuelt å påta seg verv eller delta i noen av nettverkets tematiske arbeidsgrupper. Her vil det nok være forventninger både i Norge og i andre lands nasjonale institusjoner om at Norges nye nasjonale institusjon vil spille en aktiv rolle.

1.5. FNs Paris-prinsipper

Stortingets vedtak om opprettelse av en ny nasjonal institusjon for menneskerettigheter trakk opp rammer for institusjonen, med

henvisning til FNs såkalte Paris-prinsipper.¹ Presidentskapet legger i sin innstilling til grunn at Paris-prinsippene er ivaretatt i forslag til lov og instruks for Norges nasjonale institusjon,² og at institusjonen skal kunne oppfylle de kravene som er oppstilt for å oppnå den høyeste status, A-status, i det internasjonale nettverket av nasjonale institusjoners koordinerende råd (ICC). Videre fastsetter NIMs instruks § 1, at hovedprinsippene for virksomheten er å sikre gjennomføringen av menneskerettighetene i samsvar med Paris-prinsippene om nasjonale institusjoners status.³

Paris-prinsippene, eller «prinsipper om nasjonale institusjoners status», ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993, og stiller en rekke krav til slike institusjoner for at de skal kunne oppnå A-status, herunder at de skal være uavhengige, ha et bredt mandat, med hovedformål å fremme og beskytte menneskerettighetene.

En viktig målsetting er derfor å oppfylle FNs krav til rammer for en slik institusjon. Internasjonal anerkjennelse fordrer en uavhengig, troverdig og effektiv aktør som aktivt bidrar til nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene. Den nye loven sett i sammenheng med det som blir gjort i praksis, vil avgjøre om internasjonale krav blir oppfylt.

1.6. Internasjonal overvåkning.

Et hovedspørsmål i forbindelse med tolkning av menneskerettighetene, er hvilken betydning som skal tillegges praksis fra organer som håndhever internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Her vil vi følge nøye med på

norske myndigheter og rettshåndheveres praksis.

Dommer fra den europeiske menneskerettstol er rettslig bindende for den staten dommen retter seg mot, men kan også inneholde viktige tolkningsuttalelser mv. som er av stor generell betydning. Uttalelser fra FNs traktatororganer er ikke rettslig bindende, men tillegges stor vekt. Her er det, imidlertid, grunn til å nyansere mellom ulike typer uttalelser. Størst vekt må legges på uttalelser i klagesaker mot Norge. Disse kan også i visse tilfeller danne grunnlag for å gjenåpne internrettslige saker. Etter tvisteloven § 31-3(1) (d) kan gjenåpning av *sivile saker* begjæres «hvis det i klagesak mot Norge i samme saksforhold er fastslått at saksbehandlingen har krenket en konvensjon som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov».

Det er også behov for å klargjøre hvilken vekt som skal legges på traktatororganenes generelle kommentarer om tolkning av ulike konvensjonsbestemmelser, samt anbefalinger til stater ved behandlingen av statsrapporter.

De internasjonale menneskerettighetene gir statene et betydelig rom for skjønn på en rekke områder. Det vil derfor, naturlig nok, også være ulike syn på hva som er de rettslige skrankene for vår handlefrihet. NIM tar mål av seg til å spille en viktig rolle på dette området, både ved å bidra til å definere hvor grensene går for vår handlefrihet, men også til å finne løsninger som er godt i samsvar med de høye ambisjonene Norge bør ha på menneskerettighetsområdet. Slik vil vi bidra til å forebygge krenkelser av menneskerettighetene.

¹ Innst. 240 S (2013–2014),

² Innst. 216 L (2014–2015), s.6

³ Innst. 240 S (2013–2014), jf. Dokument 8:32 S (2013–2014), og Paris-prinsippenes krav til nasjonale institusjoner.

2. Isolasjon i politiarrest og varetekt

2.1. Sammendrag

2.1.1. Generelt:

Isolasjon er et av de mest inngripende tvangsmidler samfunnet benytter. Det er et grunnleggende menneskerettslig utgangspunkt at isolasjon aldri skal brukes mer enn strengt nødvendig. Norske myndigheter har plikt til å forebygge unødig isolasjonsbruk.

En person som pågripes av politiet og plasseres i politiarrest vil normalt sitte isolert i den tiden personen holdes i arresten. Personen vil ikke få kontakt med andre innsatte. Etter dagens regler, politiarrestforskriften § 3-1, skal den innsatte overføres til fengsel innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig.

Derom politiet ønsker å holde en person fengslet over tid, kreves rettens kjennelse for varetektsfengsling. Fremstilling for retten skal skje så snart som mulig etter pågripelse, jf. Grunnloven § 94. Etter straffeprosesslov § 183 skal fremstilling senest skje tredje dag. Av FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 9 følger det at fremstilling normalt skal skje innen 48 timer. Det er derfor i dag en forskjell i fristreglene etter nasjonal lov og internasjonale forpliktelser.

Ved varetektsfengsling kan retten beslutte både delvis isolasjon etter straffeprosessloven § 186 og fullstendig isolasjon etter straffeprosessloven § 186 a. Ved delvis isolasjon utelukkes den fengslede fra samvær med bestemte andre innsatte. Ved fullstendig isolasjon utelukkes den fengslede fra fellesskap med alle andre innsatte.

Bruk av isolasjon reiser menneskerettslige problemstillinger på flere områder. I denne rapporten gis det en kortfattet oversikt over

disse. Utfordringene ved isolasjon ved innsettelse i politiarrest ("glattcelle") og fullstendig isolasjon under varetektsfengsling behandles grundig i rapporten, og det foreslås flere endringer i dagens regelverk på disse områdene.

2.1.2. Politiarrest («glattcelle»):

I politiarresten («glattcelle») brukes isolasjon systematisk overfor alle innsatte, fordi arresten normalt er utformet slik at de innsatte ikke har noen kontakt med hverandre. Dette innebærer at det i mange tilfeller skjer en isolasjon uten at hensynet til etterforskningen tilsier at isolasjon er nødvendig. Dette kan medføre en krenkelse av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv. For å unngå slike krenkelser anbefaler Nasjonal institusjon i rapporten følgende:

- Politiet *må alltid vurdere om det er behov* for å isolere den enkelte innsatte eller ikke.
- Der det ikke foreligger behov for isolasjon bør den enkelte innsatte gis *adgang til fellesskap* og til å motta *besøk*. For å legge til rette for fellesskap og besøk bør det *etableres et fellesskapsrom* i alle politiarrester.
- Fristene for å fremstille en person for retten ved varetektsfengsling og fristen for overføring fra politiarrest til fengsel, bør *harmoniseres*.
- *Fristen i straffeprosessloven § 183 for fremstilling for fengsling bør endres* slik at den samsvarer med fristen i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9. Dette betyr at fristen må være maksimalt 48 timer. Unntak skal bare være mulig ved helt ekstraordinære omstendigheter («absolutely exceptional»).

- Tilsvarende bør fristen på 48 timer for overføring fra politiarrest til fengsel *gjøres absolutt*. Politiarrestforskriften § 3-1 bør derfor endres.
- Regelverket om politiarrestene bør undergis en særskilt vurdering når det gjelder forsvarligheten av å anbringe *psykisk syke* i politiarrest. I denne sammenheng er det naturlig å vurdere ansvarsfordelingen mellom politiet og den psykiske helsetjenesten.

2.1.3. Rettsbesluttet isolasjon ved varetekt (bevisforspillelsesisolasjon):

I de tilfeller hvor en person er varetektsfengslet av retten på grunnlag av bevisforspillelsesfare, kan retten også beslutte at den fengslede skal underlegges delvis eller fullstendig isolasjon. Delvis isolasjon, hvor den fengslede holdes unna bestemte andre innsatte, kan være aktuelt der flere personer er varetektsfengslet i samme sak. Da unngår man at disse oppnår kontakt med hverandre. Fullstendig isolasjon, utelukkelse fra fellesskap med alle innsatte, kan benyttes dersom det uten dette er nærliggende fare for at den fengslede vil forspille bevis ved å fjerne spor eller påvirke vitner eller medskyldige.⁴

Dagens lovtekst er skjønnspreget. Selv om terskelen for krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling er høy, vil lovens utforming kunne føre til at den samlede bruken av isolasjon blir for høy, og at konvensjonene i visse tilfeller krenkes. Norge har over lang tid fått vedvarende kritikk fra menneskerettslige overvåkingsorganer for bruk av isolasjon. Hensynet til å støtte opp om og vise respekt for ulike menneskerettslige overvåkingsorganers internasjonale rolle tilsier at kritikken bør tas alvorlig. På denne bakgrunn oppfordrer Nasjonal institusjon til at man

vurderer å endre lovgivingen om fullstendig isolasjon i varetekt. Etter Nasjonal institusjons oppfatning bør:

- Loven gi klarere uttrykk for lovgivers prinsipielle vurderinger, og mindre bør overlates til dommerens eget skjønn.
- De prinsipielle vurderingene bør ta hensyn til betydningen av å slutte lojalt opp om menneskerettslige overvåkingsorganers arbeid.
- Loven bør gjenspeile det grunnleggende menneskerettslige utgangspunktet om at isolasjon bare skal kunne brukes der det er strengt nødvendig.
- Utformingen av lovens ordlyd når det gjelder fare for bevisforspillelse bør vurderes nærmere.

Som nevnt brukes isolasjon også på mange andre områder. Etter Nasjonal institusjons vurdering er det et klart *behov for gjennomgang av isolasjonsbruken på alle disse områdene*, slik det er utdypet i rapporten.

2.2. Generelt om isolasjon

Isolasjon er et av de mest inngripende tvangsmidler samfunnet benytter. Det er et grunnleggende menneskerettslig utgangspunkt at isolasjon *aldri skal brukes mer enn strengt nødvendig*. Norske myndigheter har plikt til å *forebygge* unødige isolasjonsbruk.

Bruken av isolasjon i Norge har lenge vært omstridt, og menneskerettslige overvåkingsorganer har vedvarende uttrykt bekymring. Norsk isolasjonsbruk var tema for Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) etter inspeksjonene i 1993, 1997, 1999 og 2005, FNs torturforebyggingskomité (CAT) uttrykte bekymring i 1998, 2007 og i 2012, FNs menneskerettskomité (HRC) i 2006 og 2011 og FNs Working Group on Arbitrary Detention

⁴ Straffeprosessloven § 186, § 186 a jf. § 171 første ledd nr. 2

(WGAD) i 2007.⁵ Bruken av isolasjon har også vært tema i forbindelse med Norges periodiske rapporter til FNs menneskerettsråd, de såkalte UPR-rapportene.⁶ Samtidig har både Stortinget og ulike regjeringer, uttrykt ønske om å støtte opp om menneskerettslige overvåkingsorganer.⁷ En viktig lovendring, innføring av den særskilte bestemmelsen om fullstendig isolasjon i 2002, var begrunnet med et ønske om å «etablere en praksis som gjør at Norge ikke lenger får kritikk fra internasjonale kontrollorganer».⁸ Bruken av isolasjon er derfor et naturlig tema i den første årsrapporten til en nyetablert Nasjonal institusjon.

2.2.1. Grunnleggende menneskerettslige utgangspunkter

Bruk av isolasjon kan i visse tilfeller komme i strid med de folkerettslige krav som stilles etter bindende menneskerettskonvensjoner. Et sentralt spørsmål er om isolasjon brukes i strid med forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Et slikt forbud følger både av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3, og av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) indikerer at terskelen for krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling er relativt høy.⁹ Spesialbestemmelsen om human behandling av frihetsberøvede i SP artikkel 10 er derfor vel så viktig på dette området. I tillegg inneholder FN-konvensjonen om tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling

(CAT) en plikt til å *forebygge* slik behandling. Norge vil derfor krenke sine menneskerettslige forpliktelser dersom statens myndigheter unnlater å treffe nødvendige tiltak for å *forebygge* umenneskelig og nedverdiggende behandling, jf. CAT artikkel 16.

Isolasjon reguleres ikke bare av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. EMK artikkel 8 verner den personlige sfære og integritet («private life»), og bruk av isolasjon er utvilsomt et stort inngrep i den personlige sfære.¹⁰ Men i motsetning til forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, er inngrep i den personlige sfære ikke uten videre forbudt. Det kreves imidlertid at alle inngrep ivaretar et legitimt formål, og at inngrepet er tilstrekkelig forankret i rettssystemet (f.eks. regulert med hjemmel i presis lov). Ikke minst kreves det at inngrepet må være «*nødvendig i et demokratisk samfunn*». Kriteriet «nødvendig i et demokratisk samfunn» innebærer at terskelen for bruk av isolasjon er høy – det må foreligge et «pressing social need». Isolasjonsbruken må alltid stå i forhold til (være proporsjonal med) det man søker å oppnå, og den må alltid være nødvendig i det enkelte tilfellet. Dette siste vilkåret står sentralt ved vurderingen av den systematiske bruken av isolasjon i politiarrestene, der alle isoleres uten en forutgående vurdering av behovet, jf. nedenfor.

Menneskerettslige overvåkingsorganer i FN-systemet har i forskjellige sammenhenger vurdert bruken av isolasjon. Alle overvåkingsorganene bygger på det samme grunnleggende utgangspunktet: Fordi isolasjon er så inn-

⁵ CPT: CPT/Inf (94) 11, CPT/Inf (97) 11, CPT/Inf (2000) 15, CPT/Inf (2006) 14. Om rapporten fra 2011, se nedenfor under punkt 1.3 samt Horn (2015) s. 124. CAT: CAT/C/SR.323, CAT/C/CR/28/3 og CAT/C/NOR/CO/6-7. HRC: CCPR/C/NOR/CO/5 og CCPR/C/NOR/CO/6. WGAD: A/HRC/7/4/Add.2.

⁶ A/HRC/13/5.

⁷ Se f.eks. St.meld. nr. 21 1999-2000 s. 19 og 27, Meld. St. 33 (2011-2012) s. 64 og Meld. St. (2014-2015) s. 60-67.

⁸ Straffeprossessloven § 186 a, jf. Ot. prp. 66 (2001-2002) s. 5 samt Stortingets tverrpolitiske støtte i Innst. O. nr. 68 (2001-2002) og Forhandl. O. (2002) s. 436-441.

⁹ Jf. nærmere Horn (2015) s. 160-188.

¹⁰ Se f.eks. EMDs avgjørelser i sakene Scheitner c. Suisse, 31.03.05, requete no. 65039/01 og Munjaz v. UK, 17.07.12, application No. 2913/06.

gripende, må isolasjon bare brukes *helt unntaksvis* («in exceptional circumstances»), der det er *strengt nødvendig* («strictly necessary») og som *en siste utvei* («a measure of last resort»). Overvåkingsorganenes uttalelser har over tid vært så samstemte at disse utgangspunktene nå må sies å være etablert som rettslig forpliktende utgangspunkter. Statene kan derfor bare bruke isolasjon i «exceptional circumstances». Det er imidlertid uklart hvor strengt man skal tolke formuleringene «exceptional circumstances», «strictly necessary» og «a measure of last resort». Dette har sammenheng med at uttalelsene som regel er gitt som ledd i anbefalinger overfor statene, for eksempel som ledd i en statsrapporteringsprosedyre, og ikke som dommer eller bindende tolkningsuttalelser. Som anbefalinger til statene er det likevel klart at overvåkingsorganenes uttalelser bygger på en streng standard, der samtlige skandinaviske land vedvarende har blitt kritisert for omfattende isolasjonsbruk.¹¹

Foruten praksis fra ulike overvåkingsorganer er det også utformet regelverk i regi av FN, i form av menneskerettslige standarder og retningslinjer. Disse retningslinjene er ikke bindende på samme måte som konvensjonene. Retningslinjene vil imidlertid utgjøre tolkningsmomenter ved konvensjonstolkningen. Politisk er det av betydning at FN-organer gjentatte ganger har vedtatt oppfordringer til statene om å innrette lovverk og praksis i samsvar med retningslinjene.

Når det gjelder retningslinjer som er utarbeidet i FN-regi, er FNs «Mandela Rules», vedtatt av FNs generalforsamling så sent som

17. desember 2015, av særlig betydning.¹² «Mandela Rules» inneholder nye bestemmelser om bruk av isolasjon («solitary confinement»), og vil trolig få innvirkning på rettsutviklingen. Regel 45 bekrefter utgangspunktet om at isolasjon bare skal brukes «in exceptional cases as a last resort for as short time as possible». Videre slår regel 43 jf. 44 fast at det bør være forbudt å bruke isolasjon i perioder på mer enn 15 dager («prolonged solitary confinement»). Etter regel 45 bør det også være forbudt å bruke isolasjon overfor personer med psykiske eller fysiske «disabilities», dersom tilstanden blir forverret av isolasjonsbruken. Betydningen av «Mandela-rules» styrkes av at reglene er i samsvar med en omfattende rapport om isolasjon fra FNs spesialrapportør for tortur. Også FNs spesialrapportør for tortur anbefaler et forbud mot bruk av isolasjon ut over 15 dager og at statene bestreber seg på å hindre bruk av isolasjon i varetekt. Videre anbefaler spesialrapportøren et forbud mot bruk av isolasjon som «utpressingsteknikk» («extortion technique») i varetekt, og et forbud mot bruk av isolasjon overfor personer med «mental disabilities».¹³ Innenfor Europarådssystemet har den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) utformet lignende retningslinjer for isolasjon, som også slår fast at isolasjon bare bør brukes i «exceptional circumstances, as a last resort and for the shortest possible time».¹⁴

2.2.2. Definisjoner av isolasjon

Ved varetektsfengsling skiller norsk straffeprosesslov mellom delvis isolasjon (straffeprosesslovens § 186), og fullstendig isolasjon (straffeprosesslovens § 186 a). Ved

¹¹ Se nærmere Horn (2015) s. 135-219 som inneholder en omfattende gjennomgang og henvisninger til praksis fra HRC, CAT, WGAD samt FNs spesialrapportør for tortur og FNs Subcommittee for the Prevention of Torture (SPT).

¹² A/RES/70/175, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the

Nelson Mandela rules). «Mandela Rules» er en oppdatering av de opprinnelige reglene vedtatt i 1957.

¹³ A/66/268, se bl.a. punkt 85, 86, 88 og 89.

¹⁴ CPT standards om «solitary confinement», inntatt i CPTs årsrapport for 2011, CPT/Inf (2011) 28 s. 37-50, se bl.a. punkt 64.

delvis isolasjon utelukkes en innsatt fra samvær med bestemte andre innsatte, eksempelvis andre som er siktet i samme sak. Ved fullstendig isolasjon utelukkes den fengslede fra fellesskap med alle de andre innsatte. Fullstendig isolasjon kan normalt bare ilegges for to uker av gangen, med mindre ny prøving etter mer enn to uker vil være uten betydning. Delvis isolasjon kan ilegges for inntil fire uker. I tillegg kan retten legge andre restriksjoner som brev- og besøkskontroll eller forbud, samt nekte tilgang til aviser og tv.

I en menneskerettslig sammenheng finnes ingen entydig definisjon av isolasjon («solitary confinement»). Dette har blant annet sammenheng med at de menneskerettslige reglene retter seg mot mer overordnede typer inngrep, slik som forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og vernet av den personlige sfære. Dermed blir bruk av isolasjon bare en *type* inngrep som kan omfattes av de overordnede menneskerettslige reglene, eventuelt at bruken av isolasjon inngår som ett *moment* i en bredere vurdering av om behandlingen av den aktuelle personen er umenneskelig eller nedverdiggende.

I 2007 utformet en rekke fageksperter (herunder menneskerettsekspert og medisinsk og psykologisk ekspertise) den såkalte Istanbul-erklæringen. I denne erklæringen har man forsøkt å peke på visse beskrivende kjennetegn ved isolasjon. Her

vektlegges at man typisk vil være innelukket på en celle i 22-24 timer i døgnet, at meningsfull kontakt med andre personer er redusert til et minimum, og kontakt med andre mennesker gjerne ikke er empatisk.¹⁵ Videre pekes det på at mengde og kvalitet i tilgjengelige sansemessige og tankemessige stimuli er redusert. Et viktig poeng, som ofte overses, er at isolasjonsregimet ofte også kjennetegnes av sterkt begrenset eller manglende personlig autonomi. EMD omtaler for eksempel isolasjon som et «prison within the prison».¹⁶ De sentrale elementene i Istanbul-erklæringens definisjon er senere lagt til grunn både av FNs spesialrapportør for tortur og i «Mandela Rules» vedtatt av FNs generalforsamling i 2015.¹⁷ Alt i alt kan man si at isolasjon er et gradsspørsmål, og at graden av isolasjon må ses i sammenheng med det øvrige regimet.¹⁸

2.2.3. Ulike typer isolasjon

Tradisjonelt har fokus vært rettet mot bruk av isolasjon i forbindelse med straffesaker og straffegjennomføring. Men isolasjon er intet entydig begrep, og forekommer i en rekke ulike sammenhenger. Et viktig område er bruk av isolasjon i psykiatrien.¹⁹ Det har også vært avdekket bruk av isolasjon i barnevernsinstitusjoner.²⁰ Videre forekommer isolasjon ved internering av utlendinger.²¹ Selv om oppmerksomheten tradisjonelt har vært rettet

¹⁵ The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement, tilgjengelig på <http://www.solitaryconfinement.org/istanbul>

¹⁶ Se f.eks. Piechowicz v. Poland, 17.04.12, application no. 26761/95, avsnitt 165, samt Horn (2015) s. 162.

¹⁷ A/66/268 punkt 25 og A/RES/70/175, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela rules) regel 44.

¹⁸ Horn (2015) s. 9-10.

¹⁹ Se f.eks. psykisk helsevernloven § 4-8 annet ledd bokstav b) (kortvarig isolasjon) og § 4-3 (skjerming).

²⁰ Forhold avdekket i en dokumentar i NRK Brennpunkt førte for eksempel til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus påla det såkalte Motivasjonskollektivet på Eidsvoll å nedlegge driften av korttidsavdelingen, jf vedtak av 13.10.14. Av Fylkesmannens vedtak fremgår at Motivasjonskollektivet rutinemessig hadde brukt isolasjon ved inntak av barna som institusjonen hadde ansvaret for («slusa»), samt truet med isolasjon som straff.

²¹ Utlendingsloven § 107 sjette ledd. Det skal her nevnes at det fra Advokatforeningens side har vært reist spørsmål ved om innsatte på utlendingsinternatet på Trandum isoleres ut over det som § 107 sjette ledd gir hjemmel for.

mot straffesakene og straffegjennomføringen, er det etter Nasjonal institusjons oppfatning også grunn til å undersøke isolasjonsbruken på andre områder. Nasjonal institusjon har imidlertid ikke kunnet behandle bruken av isolasjon innenfor psykiatri, barneverns-institusjoner og på utlendingsområdet allerede nå i institusjonens første rapport. Det er imidlertid naturlig at Nasjonal institusjon følger opp det inspeksjonsarbeid som Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse (Forebyggingsenheten) nå har satt i gang på flere av disse områdene. En slik oppfølging må skje i samarbeide med og koordineres med Forebyggingsenheten.

Også når det gjelder bruk av isolasjon *innenfor straffesystemet* må det skilles mellom ulike former for isolasjon.

Den første formen for isolasjon i straffesakskjeden er bruken av isolasjon overfor alle som pågripes av politiet og innsettes i *politiarrest («glattcelle»)*. Bruken av isolasjon på glattcelle er problematisk og vil i flere tilfeller krenke EMK artikkel 8. Dette temaet vil derfor bli behandlet relativt grundig nedenfor.

Den neste formen for isolasjon er *rettsbesluttet isolasjon eller bevisforspillelsesisolasjon*. Som nevnt, kan retten når den siktede fremstilles for varetektsfengsling bestemme at den siktede også skal undergis isolasjon og/eller brev- og besøksrestriksjoner, jf. straffeprosessloven § 186 a og § 186. Formålet er et ønske om å motvirke bevisforspillelse gjennom kontakt med andre innsatte, korrespondanse eller besøkende. Også denne formen for isolasjon reiser menneskerettslige utfordringer, og fordrer etter Nasjonal institusjons oppfatning debatt og prinsipiell stillingtagen på politisk

nivå. Det vil bli gjort nærmere rede for dette problemområdet nedenfor.

Så vel varetektsinnsatte som soningsinnsatte kan også isoleres etter vedtak av Kriminalomsorgen; *fengselsbesluttet isolasjon*. Den viktigste bestemmelsen er isolasjon etter straffegjennomføringsloven § 37. Mest brukt er § 37 første ledd bokstav e), som gir anledning til å utelukke innsatte helt eller delvis fra fellesskapet med andre innsatte når dette er nødvendig for «å opprettholde ro, orden og sikkerhet».

Et problem på dette området er at det er uklart hva som er lovens nedre grense for å bruke isolasjon for å opprettholde «ro og orden». For eksempel kjenner man fra Sivilombudsmannens praksis et tilfelle der to gangers forsovelse førte til delvis utelukkelse fra fellesskapet.²² Et annet problem er om reglene gir den innsatte tilstrekkelig rettssikkerhetsgarantier i form av effektiv klageadgang osv. En stor andel av utelukkelsene fra fellesskapet avsluttes etter få dager, noe som kan medføre at en eventuell klage ikke er realitetsbehandlet før tiltaket er avsluttet. I de tilfeller hvor utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, har straffegjennomføringslovens § 37 bestemmelser for å sikre overprøving av fengslets beslutning, uavhengig av innsattes klage.

Fengselsbesluttet isolasjon er vurdert av den tidligere nasjonale institusjonen, den gang denne var en del av Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo.²³ Den nye nasjonale institusjonen har nylig hatt en dialog med Kriminalomsorgsdirektoratet om temaet, men man har ikke funnet å kunne prioritere dette i denne rapporten. Etter Nasjonal institusjons oppfatning krever imidlertid problematikken rundt fengselsbesluttet isolasjon fortsatt oppfølging. Det er behov for

²² Sivilombudsmannens sak 2006/993.

²³ Nasjonal institusjon, Temarapport, Bruk av isolasjon i fengsel – Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv, 2012.

å foreta en helhetlig gjennomgang av lovverk og praksis, Det bør blant annet vurderes om det skal innføres mer presise vilkår for bruk av isolasjon og strengere kriterier for skjønns-utøvelse, samt vurderes om de innsattes rettigheter ved saksbehandlingen bør styrkes.²⁴

Et annet viktig problem – som det har vært for lite fokus på – er at isolasjon ofte kan forekomme som *de facto isolasjon*. For eksempel kan ordinære varetektsinnsatte – som ikke skal isoleres – ha så små muligheter for fellesskap at man i praksis blir isolert.²⁵ Innsatte kan også bli sittende isolert på mottaksavdeling fordi fengselet ikke har kapasitet til å overføre den innsatte til fellesskapsavdeling.²⁶ Et annet eksempel er der det i første omgang treffes beslutning om kortvarig isolasjon etter straffegjennomføringsloven, men der den innsatte så blir sittende «i kø» for å komme ut igjen av isolasjonen fordi det ikke lenger er plass på fellesskapsavdeling.²⁷ Krav om høy kapasitetsutnyttelse i fengslene medfører dermed at innsatte utsettes for isolasjon uten at det egentlig er noen grunn til å isolere den innsatte. Her er det verdt å merke seg at Den europeiske torturforebyggingskomite nylig har kritisert Danmark og uttalt at et krav om 95 % kapasitetsutnyttelse kunne gjøre det umulig for fengselet å sikre respekten for de innsattes «dignity».²⁸ Til sammenligning var kapasitetsutnyttelsen i Norge i 2014 på 98 %, jf. Kriminalomsorgens siste tilgjengelige

årsrapport.²⁹ De facto bruk av isolasjon har også forekommet som et tiltak for å spare penger ved planlagt redusert bemanning i helger.³⁰ Bruken av de facto-isolasjon reiser komplekse spørsmål som Nasjonal institusjon ikke har hatt anledning til å gå i dybden på i denne rapporten. Det er imidlertid institusjonens oppfatning at det er grunn til en kritisk gjennomgang også av dette problemet.

Et annet isolasjonsfenomen er såkalt «frivillig» isolasjon og *selvisolering*, jf. *straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd*. Forholdene i fangefellesskapet kan være slik den innsatte ikke ønsker eller ikke utholder fellesskapet, noe som selvsagt kan ha mange årsaker. Men der selvisoleringen skyldes at fengselet ikke makter å tilrettelegge fellesskapet på en slik måte at fangen føler seg trygg (for eksempel innsatte nederst på fangenes "interne rangstige"), eller der selvisoleringen skyldes manglende tilrettelegging i forhold til psykiske lidelser, kan det i høy grad stilles spørsmål ved graden av frivillighet. Det er problematisk at slik isolasjon kan være av lang varighet – gjerne betydelig lengre enn ordinær varetektsisolasjon. Staten har et særlig ansvar for å ivareta personer som undergis frihetsberøvelse. Også denne formen for isolasjon kan derfor reise spørsmål om umenneskelig og nedverdiggende behandling, plikten til å forebygge slik behandling, samt i forhold til vernet om den personlige integritet og den

²⁴ Rapportens s. 62, se også s. 62-65.

²⁵ Se f.eks. Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rapport fra Bergen fengsel, 18.12.14, s. 17-18, der det konstateres at innsatte uten restriksjoner sitter isolert på cellen opptil 23 timer i døgnet uten at man er ilagt restriksjoner av retten. Se også CPTs rapport etter inspeksjonen i Norge i 2005, CPT/Inf (2006) 14 punkt 62.

²⁶ Se f.eks. Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rapport fra Bergen fengsel, 18.12.14, s. 18, der det fremgår at en betydelig andel innsatte på avdeling A-øst kunne bli sittende på avdelingen så mye som 1-3 måneder før man

ble overført til fellesskapsavdeling, til tross for at svært få av de innsatte var ilagt restriksjoner av retten.

²⁷ Se f.eks. den europeiske torturforebyggingskomites (CPT) rapport etter inspeksjonen i Norge i 2005, CPT/Inf (2006) 14 punkt 62 der en innsatt satt 77 døgn i kø for å komme tilbake til fellesskapsavdeling.

²⁸ CPT/Inf (2014) 25 punkt 25.

²⁹ Kriminalomsorgens årsrapport for 2014, s. 3.

³⁰ Sivilombudsmannens sak 2007/894. Se også Sivilombudsmannens forebyggingsenhet sin rapport fra Tromsø fengsel, 24.10.14, s. 17-18.

personlige sfære («private life») etter EMK artikkel 8.

Isolasjon av psykisk syke er særlig problematisk, jf. blant annet retningslinjene fra FNs spesialrapportør for tortur og FNs nylig vedtatte «Mandela Rules».³¹ Også dette er et tema som Nasjonal institusjon anser at det er behov for å undersøke nærmere, herunder langvarig isolasjon av psykisk syke innsatte på Ila.

Til slutt skal det nevnes at innsettelse på *avdeling for særlig høyt sikkerhetsnivå* (SHS) medfører høy grad av isolasjon. Isolasjon på SHS utholdes dessuten under et meget strengt sikkerhetsregime som i stor grad reduserer graden av meningsfull menneskelig kontakt, og der den innsattes autonomi er svært begrenset. Opphold på SHS vil gjerne være av betydelig varighet, der det kan bli tale om år i isolasjon. Denne formen for isolasjon er riktignok lite i bruk,³² men reiser grunnleggende utfordringer knyttet til avveiningen mellom viktige sikkerhetsbehov og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. EMDs praksis viser her at det er av stor betydning at sikkerhetstiltakene ikke går lenger enn det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, og at man ved langvarig isolasjon forsøker å lempe på tiltakene der det er mulig. Der den innsatte har psykiske lidelser kommer problemet særlig på spissen, jf. blant annet føringene i FNs «Mandela Rules», samt rapporten fra FNs spesialrapportør for tortur som anser at enhver bruk av isolasjon overfor personer med «mental disabilities» vil kunne

anses som umenneskelig eller nedverdiggende behandling.³³

2.2.4. Virkninger av isolasjon

Isolasjon er blant de mest inngripende tiltak samfunnet utsetter borgerne for. EMD omtaler isolasjon som et «imprisonment within the prison» og som «one of the most serious measures that can be imposed within a prison».³⁴

Bruken av isolasjon er ikke bare svært inngripende – det er også stor grad av konsensus om at isolasjon kan ha alvorlige virkninger for den innsattes helse. Den europeiske torturforebyggingskomite (CPT) uttaler at isolasjon «can have extremely damaging effect on the mental, somatic and social health of those concerned».³⁵ På grunn av isolasjonsvirkningene anbefaler FNs spesialrapportør for tortur et forbud mot isolasjon ut over 15 dager, samt at man bør ta skritt for å forby all bruk av isolasjon i varetekt.³⁶

Litteraturen tilsier at isolasjon kan ha en lang rekke ulike virkninger. Det er tale om alt fra depresjoner, nedsatt konsentrasjonsevne, kraftløshet og kronisk trøtthet, forvirring og forstyrrelse av tankeprosesser, tap av tidsfølelse, vansker med å kommunisere med andre, manglende evne til å lese, redusert hukommelse, angst, hypersensitivitet overfor lyder, problemer med impulskontroll, voldelige reaksjoner, fantasering (herunder voldelige og aggressive fantasier), sterk følelse av mistenksomhet, høre stemmer, snakke til seg

³¹ A/66/268 punkt 78 og 81 og A/RES/70/175, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela rules) regel 45 nr 2.

³² Så vidt Nasjonal institusjon er kjent med dreier det seg om i alt 11 tilfeller siden reglene ble innført i 2002.

³³ A/66/268 punkt 78 og 81 og A/RES/70/175, United Nations Standard Minimum Rules for the

Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela rules) regel 45 nr 2.

³⁴ Se f.eks. Onoufriou v. Cyprus (2010) avsnitt 71 og Piechowicz v. Poland (2012) avsnitt 165.

³⁵ CPT standards om «solitary confinement», inntatt i CPTs årsrapport for 2011, CPT/Inf (2011) 28 s. 37-50, punkt 53.

³⁶ A/66/268 punkt 76, 79, 85 og 88.

selv, hallusinasjoner, sanseforstyrrelser, følelse av at personligheten viskes ut, psykoser, suicidale tendenser og selvskading. I tillegg kommer en rekke somatiske virkninger. Det er grunn til å understreke den store spennvidden i mulige virkninger av isolasjon. Ikke alle rammes, men det er vanskelig å forutsi hvem som rammes.³⁷

I motsetning til det mange synes å tro er isolasjon ikke bare et problem ved langvarig isolasjon. Tvert om vil den som pågripes av politiet ofte befinne seg i en akutt mental krisesituasjon, preget av fortvilelse, håpløshet og usikkerhet. Forskning fra Danmark og Sverige registrerer høy grad av psykisk stress i denne fasen, som gjerne vedvarer så lenge isolasjonen vedvarer.³⁸ Bruk av isolasjon i politiarrest og overfor varetektsinnsatte kan derfor være spesielt alvorlig. Isolasjonsbruken fratar da den innsatte muligheten for å bearbeide krisesituasjonen gjennom empatisk kontakt med andre mennesker. Forskning fra Norge viser at de fleste selvmord i norske fengsler skjer i løpet av den tidlige varetektsfasen, og at de fleste av disse var undergitt isolasjon og brev- og besøksforbud.³⁹

2.3. Særlig om isolasjon i politiarrest («glattcelle»)

2.3.1. Bakgrunn

I Norge er politiarrestene utformet som «fyllearrest» – en form for sikkerhetscelle der man skal kunne sove av seg rusen uten å skade seg. Til forskjell fra ordinære fengselsceller er cellene i politiarresten derfor utformet som

«glattceller», uten innredning og med glatte betongvegger. Lokalene i politiarrestene er heller ikke utformet på en måte som gjør det mulig å ha kontakt med andre innsatte. Det er ingen fellesrom, og de innsatte holdes innelåst i isolasjon på egen celle. De fleste politiarrester savner adekvate muligheter for at den innsatte kan komme ut av cellen for å «luftes» eller bedrive noen form for mosjon. En typisk ordning er at de innsatte på ad hoc-basis gis mulighet for en «røykepause» i politiets garasje eller lignende.⁴⁰ Preget av «oppbevaring» er sterkere enn i ordinære fengsler, og tradisjonelt har de ansatte i politiarrestene i større grad hatt en vokterrolle. Kontakten mellom innsatte og ansatte er ofte knyttet til praktiske forhold eller rutinemessige inspeksjoner, og er i så fall mindre egnet til å avhjelpe isolasjonsvirkninger. Det er imidlertid et fremskritt at politiarrestene i stigende grad bemannes av dedikerte arrestforvarere. Tradisjonelt har muligheten for å engasjere tankene ofte vært fraværende eller begrenset, men dette er blitt noe bedre etter at Oslo tingrett i en dom av 2. juni 2014 («glattcelle-saken»), konstaterte krenkelse av EMK artikkel 8. De fleste cellene har vært uten klokke, slik at den siktede fratas tidsfølelsen. Dette er mentalt meget belastende. Mange steder har overvåkingskameraene på cellene vært brukt rutinemessig, slik at graden av overvåking har vært stor. Det er et viktig poeng at politiarrestene ikke er tilrettelagt for besøk, og at det ikke er noen tradisjon for at innsatte i politiarrest kan motta besøk, jf. politiarrestforskriften § 2-9.⁴¹

Samlet sett må regimet i politiarresten anses som strengt, og graden av isolasjon er sterk. Til sammenligning er bruk av tilsvarende

³⁷ Se bl.a. Smith (2006), Shalev (2008) og Horn (2015) s. 15-25, alle med videre henvisninger.

³⁸ Kriminalvården (2011) og Andersen (2004), bl.a. på s. 40.

³⁹ Hammerlin (2009) s. 23-24, 53-54 og s. 57-58.

⁴⁰ I Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2015 side 1142 er det gitt en beskrivelse av cellene i Oslo politiarrest. I politiarresten i Skien har ordningen

vært at de innsatte låses inn på en annen celle, der det er mulig å røyke fordi ytterveggen er erstattet med et finmasket lamellgitter med en perforert pleksiglassplate utenfor. Dersom den innsatte låses inne på en annen celle, gir imidlertid "luftingen" små muligheter for menneskelig kontakt.

⁴¹ Etter forskriften kan besøk tillates ved «særlige grunner».

sikkerhetsceller i de ordinære fengslene undergitt streng regulering, og kan bare tas i bruk under helt spesielle omstendigheter, og da bare for et kort tidsrom og under nøye tilsyn.⁴² Dette tilsier at politiarresten ikke er egnet for annet enn kortvarige opphold, og at arresten ikke kan erstatte ordinære varetektsceller i fengslene.

Til tross for dette har et stort antall personer hvert år blitt holdt i politiarrest ut over fristen på 48 timer, jf. politiarrestforskriften § 3-1. I perioden fra 2009-2013 var det tale om mellom 3.539 og 4.250 personer hvert år. I 2014 så man en viss nedgang for annet halvår, noe som i tid samsvarer med at praksis ble strammet til etter Oslo tingretts dom i «glattcelle-saken». Det totale tallet for 2014 er 3465. Denne nedgangen har fortsatt i 2015, og det var i 2015 i alt 2224 tilfeller der 48-timersfristen ikke ble overholdt.⁴³

Som følge av «glattcelle-saken» er det gitt retningslinjer for bruk av politiarrest som tar sikte på å begrense bruk av isolasjon, samt ta i bruk kompenserende tiltak for å redusere belastningen ved isolasjon. Retningslinjene innskjerper også viktigheten av at fristene overholdes.

2.3.2. Den menneskerettslige vurderingen

Norge har mottatt vedvarende kritikk for at innsatte blir sittende for lenge i politiarrestene. Den europeiske torturforebyggingskomite (CPT) har kritisert dette forholdet i samtlige rapporter siden 1993.⁴⁴ I sin siste rapport fra 2011 anbefalte komiteen at Norge måtte «redouble their efforts to put an end to the practice of accomodating persons in police

establishments after they have been remanded in custody».⁴⁵ I FNs torturforebyggingskomité siste vurdering fra 2012 heter det tilsvarende at Norge «should abolish the widespread use of police detention cells beyond the 48 hour term required by the law».⁴⁶

Uttalelsene fra begge komiteene knytter seg til Norges forpliktelse til å *forebygge umenneskelig og nedverdiggende behandling*, og komiteenes uttalelser må anses som sterke *oppfordringer* om å endre praksis.

Som nevnt innledningsvis kan bruken av isolasjon også komme i strid med vernet om den personlige integritet og den personlige sfære («private life») etter EMK artikkel 8. Etter Nasjonal institusjons vurdering innebærer norsk praksis knyttet til bruk av politiarrest at man i flere tilfeller kan stå ovenfor krenkelser av EMK artikkel 8.

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». Den systematiske bruken av isolasjon i politiarrest er særlig problematisk i forhold til EMK artikkel 8, fordi bestemmelsen medfører at isolasjon aldri må brukes uten at isolasjonsbruken i hvert enkelt tilfelle er «nødvendig i et demokratisk samfunn».

I visse tilfeller kan det tenkes at isolasjon er strengt nødvendig av hensyn til den innsattes eller ansattes sikkerhet. Ut over dette er det bare faren for bevisforspillelse som eventuelt

⁴² Se straffegjennomføringsloven § 38 som fastsetter strenge vilkår for bruk av sikkerhetscelle.

⁴³ Tall iht Politidirektoratets statistikker.

⁴⁴ CPT/Inf (94) 11 punkt 28, CPT/Inf (97) 11 punkt 13, CPT/Inf (2000) 15 punkt 14, CPT/Inf (2006) 14 punkt 10 og CPT/Inf (2011) 33 punkt 8.

⁴⁵ CPT/Inf (2011) 33 punkt 8.

⁴⁶ CAT/C/NOR/CO/6-7 punkt 10.

kan utgjøre en relevant grunn for isolasjon. I de langt fleste tilfeller pågripes imidlertid den siktede på grunn av gjentakelsesfare eller unndragelsesfare, og ikke på grunn av bevisforspillelsesfare.⁴⁷ I mange tilfeller er det derfor uten videre klart at bevisforspillelsesfare ikke kan begrunne bruken av isolasjon, og at bruken av isolasjon er uten begrunnelse overfor den konkrete siktede. Det var i et slikt tilfelle at Oslo tingrett i «glattcelle-saken» konstaterte krenkelse av EMK artikkel 8. Siktede var her fengslet for å unngå gjentakelse av straffbare handlinger. Staten anket dommen, men trakk senere anken, slik at konvensjonsbruddet nå er rettskraftig avgjort.

I noen mellomtilfeller kan det i utgangspunktet være uklart om det foreligger fare for bevisforspillelse. Selv om det angitte pågripelsesgrunnlaget formelt sett er unndragelsesfare eller gjentakelsesfare, utelukker ikke dette at det også må vurderes om det foreligger bevisforspillelsesfare. I så fall kan det være nødvendig at politiet får en viss tid til å områ seg, for å vurdere om isolasjon er et strengt nødvendig inngrep av hensyn til faren for bevisforspillelse.

I tilfeller der siktede har vært fremstilt for fengsling uten at retten har avsagt kjennelse om isolasjon, er det ikke grunnlag for fortsatt isolasjon gjennom opphold i politiarresten. Siktede skal da overføres til ordinært fengsel. Dersom ordinær fengselsplass ikke kan fremskaffes, må den siktede løslates. I etterkant av Oslo tingretts dom i «glattcelle-saken» har Riksadvokaten utformet midlertidige retningslinjer som instruerer om løslatelse i slike tilfeller, men dette fremgår hverken av loven eller forskriften.⁴⁸

Her oppstår et tilleggsproblem fordi det kan gå for lang tid til den siktede fremstilles for retten

for fengsling. Etter Grunnloven § 94 skal en som er pågrepet "snarest mulig fremstilles for en domstol". Etter ordlyden i straffeprosessloven § 183 skal man fremstilles for fengsling "snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen." FNs menneskerettskomité har imidlertid lagt til grunn at siktede må fremstilles for fengsling senest innen 48 timer, jf. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 og menneskerettskomitéens generelle tolkningsuttalelse No 35. Unntak fra denne fristen må være «absolutely exceptional».⁴⁹ Etter menneskerettsloven innebærer dette at fristen for fremstilling for fengsling for alle praktiske formål vil være 48 timer, også etter nasjonal norsk rett. Gjennom menneskerettsloven er SP gitt forrang foran alminnelig norsk lovgivning.

I forbindelse med en anke over straffutmålingen i en narkotikasak, Rt. 2015 side 1142, vurderte Høyesterett betydningen av langvarig opphold i politiarrest. Domfelte var holdt på glattcelle i full isolasjon i fire døgn, og ikke fremstilt for retten før etter 52 timer. Høyesterett viste til at dette var fire timer etter fristen på 48 timer som FNs menneskerettskomité har lagt til grunn, men uttalte at det forelå tilstrekkelige omstendigheter som rettfærdiggjorde at han først ble fremstilt for retten noen timer senere. Det ble blant annet vist til at transporten til fengslet fant sted bare 35 minutter på overtid, og at fristoverskridelsen hadde sammenheng med rettens praksis for beramning av fengslingsaker. Som følge av at SP artikkel 9 ikke var krenket, var det ikke nødvendig for Høyesterett å gå inn på forholdet mellom denne bestemmelsen og straffeprosessloven § 183.

Stortinget vedtok i juni 2014 at 48-timersfristen for overføring til ordinært fengsel skal

⁴⁷ Her foreligger ingen sikker statistikk, men en undersøkelse fra Riksadvokaten indikerer at bevisforspillelse bare er fengslingsgrunnlag i om lag 25-30% av sakene, jf. Horn (2015) s. 118.

⁴⁸ Riksadvokatens midlertidige retningslinjer av 24.06.14 s. 3.

⁴⁹ CCPR/C/GC/35 punkt 33.

praktiseres strengt.⁵⁰ Til tross for dette er det fremdeles et stort antall tilfeller der fristen ikke overholdes (ca. 2.250 tilfeller pr år, jf. ovenfor). Det er grunn til å anta at én vesentlig årsak til oversittelsene er at politiet lett kan anse det som uhensiktsmessig å overføre den siktede til et ordinært fengsel før man vet om siktede vil bli fengslet av retten.

På denne bakgrunn, og hensyntatt de klare oppfordringer som har blitt uttrykt både fra den europeiske, og FNs torturforebyggingskomité, er Nasjonal institusjon av den oppfatning at regelverket bør endres slik at det blir samsvar mellom fristen for fremstilling for retten og fristen for overføring til fengsel. Fristen for fremstilling for fengsling etter straffeprosess-loven § 183 bør presiseres i samsvar med FNs menneskerettskomité's tolkning, slik at fristen fastsettes til maksimalt 48 timer.⁵¹ Samtidig bør fristen for overføring fra politiarrest til ordinært fengsel innen 48 timer (jf. politiarrestforskriften § 3-1) gjøres absolutt, slik at siktede ikke kan føres tilbake til politiarresten etter at man har vært fremstilt for fengsling. I motsatt fall foreligger fare for krenkelse av så vel EMK artikkel 8 som SP artikkel 9.

Høyesterett har i avgjørelsen inntatt i Rt. 2015 side 1142 lagt til grunn at plassmangel i nærliggende fengsler kan medføre at det ikke vil være i strid med internrettslige regler å holde en person i politiarrest i mer enn to dagn.

Etter Nasjonal institusjons oppfatning må likevel praksisen med at politiarrestene har blitt brukt som ordinær varetektskapasitet fordi Kriminalomsorgen ikke har hatt nødvendig varetektsplass til disposisjon, opphøre. At Kriminalomsorgen ikke til riktig tid kan stille tilstrekkelig plasser til disposisjon kan ha sammenheng med høye krav til kapasitets-utnyttelse i fengslene, noe som fører til

manglende fleksibilitet. Innenfor det til enhver tid tilgjengelige antall fengselsplasser har man heller ikke prioritert å avsette tilstrekkelig kapasitet til varetektsplasser, fordi dette ville virke negativt inn på soningskøene. Nasjonal institusjon har selvsagt stor forståelse for ønsket om å redusere soningskøene. Soningskøer er klart uheldig for kriminalitets-bekjempelsen og for den enkelte som skal sone. Men i den grad bruken av isolasjon i politiarrest krenker EMK følger det av menneskerettsloven at statens myndigheter plikter å innrette seg slik at EMK artikkel 8 ikke krenkes. Etter Nasjonal institusjons oppfatning er man derfor her på et område der man ikke har full frihet til å foreta skjønnsmessige prioriteringer. Systemet må innrettes slik at krenkelser av artikkel 8 ikke skjer.

Innføring av en absolutt 48-timersregel vil ikke løse hele problemet med at alle innsatte i politiarrest systematisk utsettes for isolasjon, også der det ikke foreligger noen grunn for isolasjonsbruken. For mange innsatte vil det allerede i utgangspunktet være helt klart at det ikke foreligger noen bevisforspillelsesfare eller noen annen grunn til isolasjon. Problemet ligger da i måten politiarrestene er innrettet på, og fraværet av fellesskapsmuligheter som rammer alle innsatte uansett fravær av behov for isolasjon. Det enkleste og mest nærliggende tiltaket vil derfor trolig være at det innredes et fellesskapsrom i hver enkelt politiarrest. Et annet viktig tiltak vil være å legge til rette for at innsatte i politiarrest kan motta besøk. Det vil trolig være mulig å gjennomføre slike besøk enten i eksisterende advokatrom, eller gjennom bruk av nye fellesskapsrom som kan avsettes for avvikling av besøk på bestemte tider av døgnet.

Som nevnt ovenfor vil det fortsatt være tilfeller der bruk av isolasjon kan begrunnes i faren for

⁵⁰ Stortingets vedtak 447 for 2014, vedtatt på bakgrunn av Dokument 8:20 L (2013-2014) og Innst. 165 L (2013-2014) vedrørende forslag om innstramming i bruken av glattceller.

⁵¹ Eventuelt med mulighet for unntak der det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter, jf FNs menneskerettskomité's uttalelse om at unntak må være «absolutely exceptional».

bevisforspillelse, eller usikkerhet om dette. Politiet bør det derfor innrømmes en viss tid til å vurdere om en slik fare foreligger. I Oslo tingretts dom i «glattcelle-saken» ble det antydning at et tidsrom på noen timer burde være tilstrekkelig. Nasjonal institusjon finner imidlertid ikke grunnlag for å ta stilling til denne tidsgrensen her, utover å påpeke at lovbruddets alvorlighetsgrad bør tillegges vekt.

2.3.3. Psykisk syke i politiarrest

Når det gjelder bruken av isolasjon i politiarrest vil Nasjonal institusjon peke på et spørsmål som det så langt har vært lite fokus på, nemlig anbringelsen av psykisk syke personer på glattcelle.

Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor følger det både av FNs «Mandela Rules» og retningslinjene fra FNs spesialrapportør for tortur at personer med «mental disabilities» ikke bør anbringes i isolasjon. Spesialrapportøren uttaler dessuten at isolasjon av psykisk syke etter omstendighetene kan være i strid med forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Nasjonal institusjon er på denne bakgrunn av den oppfatning at reglene om forsvarligheten av å anbringe psykisk syke personer i den strenge form for isolasjon som politiarrestene innebærer, må vurderes nærmere. I den sammenheng er det også naturlig å vurdere ansvarsfordelingen mellom politiet og den psykiske helsetjenesten.

2.4. Særlig om rettsbesluttet isolasjon (bevisforspillelses-isolasjon) i forbindelse med varetekt

Rettsbesluttet isolasjon er et tiltak for å motvirke bevisforspillelse. Et hovedpoeng er at vi vet lite om *behovet* for bevisforspillelses-isolasjon. Som nevnt ovenfor er den relativt omfattende bruken av bevisforspillelses-isolasjon et særlig skandinavisk fenomen. Bevisforspillelsesisolasjon brukes ikke i England og Irland, og menneskerettslige overvåkingsorganer har i liten grad kritisert andre sammenlignbare land for bruk av denne type isolasjon.⁵² De skandinaviske land har derimot vært gjenstand for vedvarende og omfattende kritikk.⁵³ Etter gjentatte lovendringer de siste 15 årene har imidlertid Danmark nærmest sluttet å bruke bevisforspillelsesisolasjon – antallet tilfeller pr. år er redusert fra 553 tilfeller i 2001 til kun 36 tilfeller i 2014.⁵⁴ Men til tross for at fullstendig isolasjon nå nesten ikke lenger er i bruk i Danmark, har det ikke vært hevdet at behovet for isolasjon er slik at utviklingen bør reverseres av hensyn til etterforskningen. Dette kan tilsa at behovet kanskje ikke er like stort som det skandinavisk praksis har bygget på. Tilsvarende; i 2002 førte en ny lovbestemmelse i Norge til mer enn en halvering av isolasjonsbruken, bare fordi retten nå må ta særskilt

⁵² Horn (2015) s. 27-33.

⁵³ Det seneste eksempelet på dette er CPTs relativt krasse kritikk av Sverige av 17.02.16, jf. CPT/Inf (2016) 1. Kritikken av Norge fremgår av følgende: *Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT)* – CPT/Inf (94) 11, CPT/Inf (97) 11, CPT/Inf (2000) 15, CPT/Inf (2006) 14. CPTs rapport for 2011 er mindre kritisk, men dette skyldes at CPT fikk oppgitt uriktige tall, se nærmere Horn (2015) s. 124. *FNs torturforebyggingskomité (CAT)* – CAT/C/SR.323, CAT/C/CR/28/3, CAT/C/NOR/CO/5.

FNs menneskerettskomité (HRC):

CCPR/C/NOR/CO/5 og CCPR/C/NOR/CO/6. *FNs Working Group on Arbitrary Detention (WGAD)* – A/HRC/7/4/Add.2. Se ellers gjennomgangen av kritikken av Norge i Horn (2015) s. 104-126. Her redegjøres det også for nasjonale norske undersøkelser. Internasjonal kritikk av andre skandinaviske land er løpende omtalt på s. 127-219.

⁵⁴ Den danske Rigsadvokatens redegjørelse i brev til det danske Justisministeriet i brev av 29.07.15.

stilling til isolasjonsspørsmålet.⁵⁵ Heller ikke i Norge førte dette til påstander om at etterforskningshensyn ikke lenger ivaretas i tilstrekkelig grad. Men til tross for denne innstrammingen ligger antallet tilfeller av fullstendig isolasjon i Norge fortsatt høyt – for perioden 2003-2014 dreier det seg om 400-580 pr år.⁵⁶ Norge befinner seg altså nå i samme situasjon som Danmark gjorde tidligere – før man der nærmest sluttet å bruke fullstendig isolasjon overfor varetektsinnsatte. Det er derfor grunn til å vurdere om norsk og skandinavisk praksis kan ha vært for ukritisk.

Et hovedproblem er at dommeren som skal treffe avgjørelse om isolasjon, ofte vil ha et svært begrenset grunnlag for å vurdere hvor stor risikoen for bevisforspillelse virkelig er. Fordi isolasjon som regel brukes i sakens tidligste fase vet man lite om hvilke bevis som kan finnes i saken, eller hvordan slike bevis eventuelt skulle kunne forspilles. Ettersom isolasjon er meget inngripende, og menneskerettslige organer bygger på at isolasjon bare kan brukes helt unntaksvis der det er strengt nødvendig, kan det hevdes at fullstendig isolasjon bare bør kunne brukes i alvorlige saker der bevisforspillelsen vil ha alvorlige konsekvenser for etterforskningen. Men fordi bevissituasjonen ofte er høyst uklar, kan det være svært vanskelig å si noe om hva som kan bli konsekvensene av en eventuell bevisforspillelse. Det er også et problem at vi har liten kunnskap om hvor effektivt det er å bruke isolasjon for å hindre bevisforspillelse. Erfaring tilsier at den innsatte ofte vil kunne være i stand til å formidle beskjeder selv om man er undergitt isolasjon.

Til tross for at vi her befinner oss på et menneskerettslig problemområde er dagens regler lite prinsipielle. I stedet overlates

beslutningen i stor grad til dommerens skjønn i den konkrete saken. Men i en situasjon der beslutningsgrunnlaget er dårlig vil dommerens mulighet for å vurdere behovet for isolasjon være tilsvarende svakt. Det er derfor grunn til å oppfordre lovgiver til i sterkere grad å ta stilling til spørsmålet på prinsipielt grunnlag. Ved en slik prinsipiell vurdering av lovgivningens utforming bør menneskerettslige vurderinger være viktig.

2.4.1. Menneskerettslige vurderinger

Terskelen for krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 er høy. Etter Nasjonal institusjons vurdering er reglene om fullstendig isolasjon i straffeprosessloven § 186 a derfor ikke i seg selv i strid med menneskerettslige konvensjonsforpliktelser.⁵⁷ I forhold til vernet om den private integritet og den private sfære i EMK artikkel 8 er det for øvrig sentralt at rettsbesluttet isolasjon i varetekt ivaretar et konkret formål (motvirke bevisforspillelse) som vurderes av retten i den enkelte sak. Dette skiller seg altså fra praksis i politiarrestene der isolasjonsbruken er mer systematisk og uten noen form for vurdering av behovet.⁵⁸

I det praktiske liv kan det imidlertid være et problem at lovgivningen er lite styrende, lite prinsipielt innrettet, og overlater mye til dommerens skjønn. Den omfattende isolasjonsbruken tilsier derfor at man i praksis kan komme til å bruke isolasjon i tilfeller der det ikke foreligger «exceptional circumstances», noe som kan være et problem etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, artikkel 10 som innebærer en plikt til human behandling av alle innsatte. Det er derfor grunn

⁵⁵ Se nærmere Horn (2015) s. 117. Dilemmaet er omtalt i Politihøgskolens rapport fra 2011, jf. Bakke (2009) s. 33.

⁵⁶ Kriminalomsorgens årsstatistikker samt Horn (2015) s. 116-118. Det siste tilgjengelige tallet (2014) var på 468 tilfeller.

⁵⁷ Se nærmere Horn (2015) s. 129-210.

⁵⁸ Se nærmere Horn (2015) s. 197-208.

til å vurdere om ikke lovgivingen bør innrettes på en måte som i større grad kan virke styrende på praksis, og som er bedre egnet til å skille mellom de tilfeller der isolasjon virkelig er strengt nødvendig, og tilfeller der man ikke helt når opp til denne terskelen.⁵⁹

I enkelte saker kan det foreligge en eller flere faktorer som medfører høyere risiko for at konvensjonene krenkes. Eksempler er der siktede har alvorlige mentale lidelser, der den innsatte ikke får tilstrekkelig psykisk helsehjelp, der isolasjon brukes i mindre alvorlige saker, der isolasjonen har vært langvarig og kombineres med omfattende besøksbegrensinger, der mindre inngripende alternativer ikke har vært tilstrekkelig vurdert eller der rettens begrunnelse er svært summarisk.⁶⁰ I tilfeller der det kan bevises at isolasjon faktisk har vært brukt som et middel til å presse den siktede til å forklare seg vil man dessuten meget raskt stå overfor en krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.⁶¹ I alle tilfelle er det et problem at isolasjonen uansett vil bli *opplevd* av den siktede som et press til å forklare seg. Dette er fordi den siktede vet at behovet for isolasjon vil kunne falle bort dersom han forklarer seg. En siktet har, imidlertid, ingen plikt til å forklare seg i egen sak. Sammenholdt med uskyldspresumsjonen, som innebærer at en person må anses uskyldig inntil det motsatte er bevist, er isolasjon i varetekt derfor spesielt betenkelig, og medfører at konvensjonsbestemmelsene lettere vil krenkes ved bevisforspillelsesisolasjon enn ellers.⁶²

Hvilken vekt bør man legge på den langvarige kritikk som menneskerettslige overvåkingsorganer har rettet mot Norge og de andre skandinaviske land på dette området?

At man velger å ikke rette seg etter anbefalinger fra organer som den europeiske torturforebyggingskomite (CPT) eller FNs torturkomite (CAT) innebærer ikke uten videre at man begår konvensjonsbrudd, så lenge anbefalingene undergis en lojal vurdering. Mange av anbefalingene er ikke ment som konstatering av rettslige forpliktelser, men heller som anbefalinger i den løpende menneskerettsdialogen. Dermed er det i større grad et politisk spørsmål hvordan man vil forholde seg til anbefalingene. Her er det imidlertid helt sentralt at det for Norge har vært viktig å understøtte denne type menneskerettslige overvåkingsorganer (og organenes statsrapporterings- og inspeksjonsprosedyrer) fordi overvåkingsorganene har vært ansett som viktige instrumenter for å fremme menneskerettsarbeidet i andre land. Svært tungtveiende hensyn tilsier derfor at det legges atskillig vekt på å etterkomme anbefalingene, av hensyn til Norges kredibilitet i menneskerettsarbeidet.

På denne bakgrunn vil Nasjonal institusjon oppfordre til at det vurderes å endre lovgivningen om fullstendig isolasjon i varetekt. Etter Nasjonal institusjons oppfatning bør loven gi klarere uttrykk for de prinsipielle vurderinger som følger av overvåkingsorganenes anbefalinger. Vurderingene bør i mindre grad overlates til den enkelte dommerens skjønn, særlig der beslutningsgrunnlaget er svakt. Her bør man også ta høyde for at vurderingene lett kan påvirkes av skandinavisk tradisjon og praksis, som trolig bør vurderes i et kritisk lys. Ut fra dette bør loven i det minste gi uttrykk for at fullstendig isolasjon bare kan brukes der det er strengt nødvendig.

⁵⁹ Horn (2015) s. 209.

⁶⁰ Horn (2015) s. 209.

⁶¹ Horn (2015) s. 175.

⁶² Horn (2015) s. 162-163.

2.5. Litteraturhenvisninger:

Andersen (2004): Henrik Steen Andersen, Mental Health in Prison Populations. A Review – with Special Emphasis on a Study of Danish Prisoners on Remand, Acta Psychiatrica Scandinavia 2004: (Suppl. 424), s. 5-59.

Bakke (2009): Jostein Bakke og Tor-Geir Myhrer, Begjæring om varetekt med restriksjoner – en undersøkelse av praksis, Politihøgskolens skriftserie nr 3/2009.

Hammerlin (2009): Yngve Hammerlin, Selvmord og selvmordsnærhet i norske fengsler – selvmordsforebyggende arbeid i norske fengsler, Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) håndbøker, nr. 3/2009.

Horn (2015): Thomas Horn, Fullstendig isolasjon i varetekt – rettspolitiske vurderinger (doktoravhandling), Universitetet i Oslo, 2015.

Kriminalvården (2011): Kriminalvården, Utvecklingsenheten, Psykisk hälsa hos häktade med restriktioner, 2011.

Shalev (2008): Sharon Shalev, A sourcebook on Solitary Confinement, LSE/Mannheim Centre for Criminology, 2008.

Smith (2006): Peter Scharff Smith, The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Litterature, i Michael Tonry (red), Crime and Justice, vol. 34, 2006, s. 441-528.

Vedlegg

1. Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

§ 1. Formål og virkeområde

Formålet med loven er å etablere Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.

§ 2. Instruks

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for virksomheten til den nasjonale institusjonen. For øvrig utfører den nasjonale institusjonen sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3. Den nasjonale institusjonens oppgaver

Den nasjonale institusjonen skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å:

- a) overvåke og rapportere om menneskerettighetenes stilling i Norge, herunder legge frem anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles,
- b) rådggi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene,
- c) informere om menneskerettighetene, herunder veilede enkeltpersoner om nasjonale og internasjonale klageordninger,
- d) fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene,
- e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider med menneskerettighetene,
- f) delta i internasjonalt samarbeid for å fremme og beskytte menneskerettighetene.

Den nasjonale institusjonen skal ikke prøve enkeltsaker om krenkelse av menneskerettigheter.

§ 4. Den nasjonale institusjonens ledelse

Den nasjonale institusjonen ledes av et styre og en direktør

§ 5. Styrets sammensetning og oppnevning

Den nasjonale institusjonens styre skal bestå av fem medlemmer.

Styremedlemmene skal representere ulike fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, og styret skal ha kompetanse om virksomhetsstyring. Ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal hvert kjønn være representert med minst to medlemmer.

Stortinget velger styret, herunder leder og nestleder. Styremedlemmene velges for en periode på fire år. Medlemmene kan gjenvelges, men ingen kan sitte sammenhengende i styret i mer enn to perioder.

§ 6. Styrets oppgaver

Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift. Styret skal vedta en overordnet strategi for virksomheten, godkjenne den nasjonale institusjonens virksomhetsplan, legge frem årlig melding til Stortinget, avgi årsregnskap og fremme forslag til budsjett for Stortingets presidentskap.

§ 7. Direktøren

Den nasjonale institusjonens daglige virksomhet ledes av en direktør som oppnevnes av Stortinget etter ekstern kunngjøring og innstilling fra Stortingets presidentskap.

Direktøren oppnevnes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Direktøren skal tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlig egnethet, herunder inneha juridisk kompetanse eller annen kompetanse om menneskerettigheter, og bør ha erfaring fra menneskerettighetsarbeid.

Dersom direktøren dør eller blir ute av stand til å utføre sine arbeidsoppgaver, kan Stortingets presidentskap konstituere en midlertidig direktør frem til direktøren kan gjeninntre i stillingen eller ny direktør er oppnevnt i samsvar med første ledd. Det samme gjelder dersom direktøren sier fra seg stillingen før åremålsperiodens utløp.

Stortingets presidentskap kan bare si opp direktøren som følge av at denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen som ikke er forenlig med den tillit stillingen som direktør for den nasjonale institusjonen krever. Fjerde ledd første punktum gjelder tilsvarende.

§ 8. Personalet

Direktøren har det daglige arbeidsgiveransvaret for personalet ved den nasjonale institusjonen.

Personalet tilsettes av styret etter innstilling fra direktøren. Nærmere regler om fremgangsmåten ved tilsetting og adgang til delegering av styrets myndighet fastsettes i et personalreglement som skal godkjennes av Stortingets presidentskap.

Ved ansettelser skal det tas hensyn til at institusjonen skal ha bred faglig kompetanse, herunder kompetanse om urfolks- og minoritetsrettigheter.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av direktøren i henhold til de bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i staten.

§ 9. Rådgivende utvalg

Styret oppnevner et rådgivende utvalg tilknyttet den nasjonale institusjonen bestående av minst 10 og høyst 15 medlemmer. Direktøren skal fremsette forslag til medlemmer.

Det rådgivende utvalget skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon.

§ 10. Offentlige myndigheters bistand til den nasjonale institusjonen

Offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at den nasjonale institusjonen kan utføre sine oppgaver etter denne lov.

§ 11. Årlig melding

Den nasjonale institusjonen skal årlig avgi en melding til Stortinget om institusjonens virksomhet og utviklingen av menneskerettighetssituasjonen i Norge.

Meldingen trykkes og offentliggjøres av institusjonen.

§ 12. Dokumentoffentlighet

Alle kan hos den nasjonale institusjonen kreve innsyn i institusjonens saksdokumenter, journaler og lignende registre, dersom ikke annet følger av institusjonens instruks. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av instruksen. Det samme gjelder forskrift gitt med hjemmel i offentleglova, hvis ikke Stortingets presidentskap beslutter noe annet.

Direktøren, eller den direktøren bemyndiger, avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Slike avgjørelser kan påklages til styret.

§ 13. Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for den nasjonale institusjonen, plikter å unngå at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter og informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

§ 14. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft 1. juli 2015.

2. Instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

§ 1 Hovedprinsipper for virksomheten

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter skal arbeide for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i samsvar med Paris-prinsippene om nasjonale institusjoners status.

§ 2 Styret

Stortingets presidentskap skal aktivt informere om adgangen til å fremme forslag til kandidater til styret.

Styret har det overordnede ansvaret for den nasjonale institusjonens virksomhet. Det har ansvaret for at institusjonen holder høy faglig kvalitet, drives effektivt og i samsvar med gjeldende regelverk, herunder lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og denne instruks.

Styret har ansvar for ressursbruk og for å utarbeide strategier for institusjonens virksomhet. Styret skal avgi årlig melding til Stortinget og legge frem årsregnskap og budsjett for Stortingets presidentskap. Styrets leder, eventuelt nestleder, leder styremøtene. Styret er beslutningsdyktig når minst tre medlemmer er til stede.

Direktøren deltar i styremøtene og er styrets sekretær, men har ikke stemmerett.

Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse til styrets medlemmer på grunnlag av statens veiledende satser for utvalgsgodtgjøring.

§ 3 Direktøren

Direktøren har ansvaret for den daglige administrative, personalmessige og faglige ledelse av institusjonen, og for institusjonens interne organisering innenfor de rammer som styret fastsetter. Direktøren er sekretær for styret, forbereder og gir sin anbefaling i saker som legges frem for styret, og er ansvarlig for å iverksette styrevedtak.

Direktøren er ansvarlig for at driften skjer i samsvar med gjeldende regelverk. Direktøren skal utarbeide budsjettforslag og årsregnskap til styret, og holde styret orientert om økonomiske og andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet. Direktøren har budsjett disponeringsmyndighet og myndighet til å inngå avtaler om institusjonens eiendeler, prosjekter og samarbeid innenfor de rammer som styret fastsetter.

Stortingets presidentskap fastsetter direktørens lønn, pensjon og øvrige arbeidsvilkår.

§ 4 Personalet

Styret er ansvarlig for å opprette og nedlegge stillinger ved den nasjonale institusjonen.

Institusjonens personale ansettes av styret i henhold til personalreglement vedtatt av Stortingets presidentskap. Direktøren fastsetter lønn og arbeidsvilkår for personalet i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

§ 5 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Bestemmelsene i tjenestemannsloven §§ 2 til 5 skal gjelde for den nasjonale institusjonen så langt de passer.

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn hos den nasjonale institusjon. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter andre ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 6 Rådgivende utvalg

Det rådgivende utvalget skal bestå av medlemmer fra frivillige organisasjoner, det akademiske miljø eller andre særlig kvalifiserte profesjonsgrupper, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner. Minst ett medlem skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål.

I utvalget skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.

Direktøren kaller inn og leder møtene i det rådgivende utvalget.

§ 7 Årlig melding til Stortinget

Melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte den nasjonale institusjonens virksomhet i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år.

§ 8 Dokumentoffentlighet ved den nasjonale institusjonen

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og den nasjonale institusjonen og som gjelder institusjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som institusjonen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes.

Arkivloven og arkivforskriften gjelder tilsvarende så langt de passer på institusjonens virksomhet.

§ 9 Den nasjonale institusjonens årsregnskap og budsjett

Styret avlegger årsregnskap for den nasjonale institusjonen og fremmer forslag til institusjonens budsjett direkte overfor Stortingets presidentskap.

§ 10 Ikrafttredelse

Denne instruksen trer i kraft 1. juli 2015.

Nasjonal institusjon
for menneskerettigheter

Besøksadresse:
Akersgata 8, 2. etg.
(inngang Tollbugata)

Postadresse:
Postboks 299 Sentrum
0103 Oslo

Telefon: 23 31 69 70
info@nhri.no
www.nhri.no

Omslagsdesign: Miksmaster Creative
Omslagsfoto: Jens Sølvberg / Samfoto / NTB scanpix