



SIVILOMBUDSMANNEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår referanse
2019/2793

Deres referanse

Vår saksbehandler
Johannes Flisnes Nilsen

Dato
30.09.2019

Sivilombudsmannens høringsuttalelse om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven (bruk av spytthette mv.)

Vi viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. juli 2019 og vedlagte høringsnotat med forslag til endringer i straffegjennomføringsloven.

Nedenfor følger Sivilombudsmannens merknader til departementets lovforslag. Merknadene gjelder kun forslaget om endringer i reglene om bruk av tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 38, omtalt som forslag om bruk av spytthette. Departementets forslag om å innføre spytthette omfatter imidlertid også forslag om å senke terskelen for bruk av tvangsmidler som håndjern, transportjern og bodycuff. Merknadene gjelder også denne delen av forslaget.

Merknadene gis på bakgrunn av ombudsmannens funn fra besøk til steder for frihetsberøvelse under forebyggingsmandatet, jf. sivilombudsmannsloven § 3a og tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Formålet med ombudsmannens besøk er å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff på steder der mennesker er fratatt sin frihet.

1. Forslag om å innføre spytthette som tvangsmiddel i fengsel

Departementet foreslår å innføre en adgang til å benytte spytthette som tvangsmiddel etter straffegjennomføringsloven § 38. Ifølge departementet er en spytthette «en gjennomsiktig hette som tres over hodet på den innsatte, med et felt ved nedre del av ansiktet som hindrer at det kan sendes spytt ut av hetten».

Departementet unnlater imidlertid å påpeke at spytthette forutsetter at den innsatte samtidig er påført et tvangsmiddel som begrenser muligheten til å bruke hendene, som håndjern eller bodycuff, for å hindre at spytthetten tas av.

1.1. Forslagets forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser

Departementet viser til at bruk av tvang kan være i strid med forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter EMK artikkel 3, ved at tvangsmidler kan virke nedverdiggende og ydmykende for den som bli utsatt for det. For at bruk av spytthette skal være lovlig, må det ifølge departementet foretas en avveining

mellom den risiko og potensielle skade som foreligger, og det ubehaget den innsatte utsettes for. Departementets forslag inneholder imidlertid ingen slik avveining.

Sivilombudsmannen etterlyser departementets nærmere utredning av forslaget forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser. Det er ikke tilstrekkelig at departementet «mener at lovforslaget er forenlig med EMK slik det er utformet». Departementet bør særlig foreta en gjennomgang av Den europeiske menneskerettighetsdomstolens rettspraksis om bruk av tvangsmidler i fengsel i saker om krenkelse av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3 og 8.

Ved utredninger av nye lovregler om tvangsmidler bør departementet også se hen til de reglene som er fastsatt om dette i FNs standard minimumsregler for innsatte i fengsel (Mandelareglene).¹ Ifølge regel 47 nr. 1 skal tvangsmidler («instruments of restraints») som er «inherently degrading or painful», være forbudt. Andre tvangsmidler skal ifølge regel 47 nr. 2 ha hjemmel i lov og kun benyttes i følgende situasjoner:

«(a) As a precaution against escape during a transfer, provided that they are removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority;

(b) (...) if other methods of control fail, in order to prevent a prisoner from injuring himself or herself or others or from damaging property; in such instances, the director shall immediately alert the physician or other qualified health-care professionals and report to the higher administrative authority.»

Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) har for øvrig i en besøksrapport til Storbritannia frarådet bruk av liknende utstyr for å hindre spytting, særlig i kombinasjon med andre tvangsmidler:

«The CPT considers that ‘spit helmets’, ‘ERBs’ and ‘velcro-/fixation straps’, especially when used in combination, are not appropriate in a secure place of safety, such as police custody.»²

1.2. Departementets vurdering av behovet for innføring av spyttette

Ifølge departementet er bakgrunnen for lovforslaget at Kriminalomsorgsdirektoratet har registrert et økende problem med at enkelte innsatte utagerer ved å spytte. Det blir ikke fremlagt tallmateriale eller annen informasjon i form av avviksmeldinger eller liknende som underbygger at problemet er økende.

Departementet viser til at spytting kan innebære en smitterisiko. Det angis imidlertid ikke nærmere hva slags smitterisiko det er snakk om, og hvor høy risikoen for smitte er. Etter det

¹ Se FNs standard minimumsregler for innsatte i fengsel, vedtatt av FNs generalforsamling 17. desember 2015 ('Mandelareglene'), rule 47–49.

² CPTs besøk til Storbritannia 30. mars - 12. april 2016, CPT/Inf (2017) 9, avsnitt 15.

ombudsmannen er kjent med, må risikoen for smitte av alvorlige sykdommer som Hepatitt B og C og tuberkulose, betraktes som minimal.³

I høringsnotatet blir det vist til at spytting «kan ramme ansatte, andre innsatte og andre som den innsatte er i nærheten av, eksempelvis under fremstilling til sykehus, i retten mv.».

Bruk av spyttette i retten er etter vårt syn uforenlig med respekt for den enkeltes verdighet og uskyldspresumsjonen.⁴ Vi viser også til at tvangsmidler ifølge Mandelareglene skal fjernes «when the prisoner appears before a judicial or administrative authority.»⁵

Slik vi forstår departementet, ser man videre for seg at spyttette skal kunne påføres innsatte som har sosialt fellesskap med andre i fengsel som et tiltak for å forhindre isolasjon. Departementets forslag tar heller ikke høyde for at bruk av spyttette må kombineres med et mekanisk tvangsmiddel (trolig håndjern eller bodycuff), for å hindre at hetten fjernes av den innsatte. Sivilombudsmannen ser det som usannsynlig at innsatte kan sikres økt meningsfull menneskelig kontakt ved å være iført spyttette og håndjern eller bodycuff i fellesskap med andre innsatte.

Bruk av spyttetter på innsatte i sosialt fellesskap med andre innsatte og i retten vil derimot kunne ha en ydmykende og dehumaniserende effekt på den innsatte og utgjør etter ombudsmannens syn en klar risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Ombudsmannen har forståelse for at det kan oppleves som svært ubehagelig å bli spyttet på, og at det kan være behov for å verne seg mot dette. For tilfeller der gjentakende spytting er en aktuell problemstilling, etterlyser ombudsmannen at det foretas en vurdering av om betjenter og andre ansatte i kriminalomsorgen i stedet kan iføre seg spyttvisir, eventuelt i kombinasjon med annet vernetøy. Dette vil være et mindre inngripende tiltak og tjene samme formål.

1.3. Departementets vurdering av skaderisiko ved bruk av spyttette

Departementet har ikke utredet skaderisikoer ved bruk av spyttette. Det fremgår kun at departementet «ikke er kjent med» at disse hettene kan påføre noen skade. Dette er en klart mangelfull vurdering av konsekvenser ved å innføre et nytt tvangsmiddel i norske fengsler. Ifølge utredningsinstruksen skal det ansvarlige departementet i slike tilfeller som et minimum vise at positive og negative virkninger av det aktuelle tiltaket er vurdert, og at det er vurdert hvor varige slike virkninger kan være og hvem som berøres.⁶ Sivilombudsmannen kan ikke se at en slik vurdering er foretatt.

³ Kieran M. Kennedy, J. Jason Payne-James, Grace J. Payne-James and Peter Green. The use of spit guards (also known as spit hoods) by police services in England, Wales and Northern Ireland: to prevent transmission of infection or another form of restraint? *Journal of Forensic and Legal Medicine*, 66 (2019) 147–154, sidene 152–153.

⁴ Se hhv. FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 10 nr. 1 og Grunnloven § 96 andre ledd.

⁵ Mandelareglene, Rule 47 nr. 2 (a).

⁶ Se Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), FOR-2016-02-19-184, § 2-1 nr. 4.

Høringsnotatet mangler en nærmere beskrivelse av hva slags spytthette som foreslås tillatt for bruk i Norge.

Ifølge EU-forordning 2019/125, om kontroll med handel av varer som kan brukes til henrettelse, tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, omtales skaderisiko ved bruk av spytthetter slik:

«In order to protect staff and other people against spitting, prisoners are sometimes made to wear a so-called spit hood. As such a hood covers the mouth and often also the nose, it presents an inherent risk of asphyxiation. If it is combined with restraints, such as handcuffs, there is also a risk of neck injury. Exports of spit hoods should therefore be controlled.»⁷

I en guide utgitt av ekspertorganet Omega Research Foundation, utdypes følgende om skaderisiko ved bruk av spytthette:

«Risk of suffocation / strangulation if used incorrectly, for excessive periods or subject left unattended. Increased risk when used in conjunction with other restraints.

Reports indicate spit hoods have been misused in conjunction with chemical irritants, for example, subject not being allowed to decontaminate sufficiently after being sprayed with chemical irritant before being made to wear a spit hood, trapping the irritant on the face. »⁸

Vi er kjent med flere rapporterte tilfeller fra andre land der personer som har vært påført spytthette har omkommet, og der uforholdsmessig bruk ser ut til å ha bidratt til eller forårsaket dødsfall.⁹ Disse sakene synes å bekrefte at bruk av spytthette gir risiko for alvorlig skade/død ved uforholdsmessig eller feil bruk.

Spytthettene kan være farlige av flere grunner. Materialet i en spytthette er normalt laget for å hindre spytt fra å komme ut og samtidig muliggjøre at personen kan puste normalt. Materialet vil imidlertid også kunne blokkere andre kroppsvæsker som blod og oppkast. Bruk av spytthette som dekker til ansikt og munn, kan gjøre det vanskeligere å oppdage slike forhold og gir dermed økt risiko for kvelning. Spytthetter vil også kunne gjøre det vanskeligere å oppdage medisinske tilstander som er under rask utvikling. Bruk av spytthette kan også være mer risikofylt for personer med pustebesvær, astma og liknende.

⁷ EU-forordning 2019/125, Concerning trade in certain goods which could be used for capital punishment, torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 16. januar 2019, avsnitt 21.

⁸ Omega Research Foundation, A Visual Guide to Military, Security & Police Equipment Prohibited or Controlled by the EU Torture Trade Regulation, 2017, side 33.

⁹ Se blant annet: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jan/11/michigan-death-jail-jack-marden-spit-hood> og <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/jul/05/inquest-jury-condemns-surrey-police-over-death-of-man-placed-in-spit-hood>

Selv om spyttetter skal være laget for å muliggjøre normal pust, kan det å få tredd en hette over hodet bidra til å fremkalle sterk frykt, høyt stressnivå, opplevd tap av kontroll og kvelningsfølelser. Dette gjelder i særlig grad for personer med alvorlige tilstander som psykose, eller angst og fobier som klaustrofobi. I en omfattende undersøkelse av den mentale helsesituasjonen for innsatte i norske fengsler kommer det blant annet fram at psykoselidelser og angstlidelser er langt mer utbredt blant innsatte enn i befolkningen forøvrig.¹⁰

Som påpekt inneholder høringsnotatet ingen informasjon om hvordan en skal hindre at den innsatte selv tar av spyttetten. For å hindre dette må tiltaket brukes i kombinasjon med mekaniske tvangsmidler som håndjern eller bodycuff. Ved bruk av håndjern må armene låses på ryggen. Ved bruk av en bodycuff må disse festes ved hoftene for å hindre armbevegelser. I begge situasjoner er personen satt i en situasjon med høy grad av hjelpeløshet, og vedkommende vil være helt avhengig av rask bistand ved pustebesvær.

Sivilombudsmannen understreker at særlig utsatte personer, som mindreårige og personer med alvorlige psykiske helseutfordringer eller somatiske lidelser som kan gi pustebesvær, vil være ekstra utsatte for skade.¹¹

2. Forslag om senket terskel for bruk av enkelte typer tvangsmidler

Gjeldende straffegjennomføringslov § 38 gir kun hjemmel for bruk av tvangsmidler i alvorlige og akutte situasjoner der dette anses som strengt nødvendig.¹² Departementet slår fast at spytting neppe vil kunne karakteriseres som en så alvorlig hendelse at vilkårene for bruk av tvangsmidler i § 38 vil være oppfylt. Det foreslås derfor å senke terskelen for bruk av andre tvangsmidler enn sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. I tillegg til spyttette foreslår departementet at en slik lavere terskel skal gjelde for håndjern, transportjern, bodycuff og tilsvarende tvangsmidler som er godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet. Forslaget innebærer at lovens alvorlighetskrav fjernes for disse tvangsmidlene.

Sivilombudsmannen er enig med departementet i at bruk av spyttette ikke vil ha hjemmel i lov med dagens vilkår for inngrep etter straffegjennomføringsloven § 38 første jf. andre ledd.

Ombudsmannen er derimot uenig i at bruk av tvangsmidler som håndjern, transportjern, bodycuff og spyttette, bør betegnes som mindre inngripende tvangsmidler («lettere tvangsmidler»). Vi viser blant annet til at bodycuff kan begrense innsattes bevegelsesfrihet så mye at den innsatte verken kan gå eller bevege armene. I realiteten vil en bodycuff dermed kunne ha samme funksjon som en belteseng eller transportbelter. Også ordinære håndjern innebærer et stort inngrep i den innsattes personlige autonomi. Det forhold at

¹⁰ Cramer, V. (2014). Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler (Kompetansesenterets prosjektrapport 2014-1). Oslo: Oslo Universitetssykehus.

¹¹ Se f.eks. Sivilombudsmannens besøk til Psykiatrisk klinikk Helse Bergen HF (Sandviken) 14.–16. august 2018, side 29, hvor episoder med bruk av spyttette overfor beltelagte pasienter ble kritisert.

¹² Straffegjennomføringsloven § 38 første jf. andre ledd.

bruk av spytthette vil innebære at den innsatte *både* blir iført en hette og et mekanisk tvangsmiddel, synliggjør at det her er tale om meget inngripende tvang.

Også denne delen av forslaget fremstår som svært mangelfullt utredet.

Sivilombudsmannen mener at man ved vurderingen av både behov og vilkår for bruk av tvangsmidler, bør legge vekt på at tvangsmiddelbruken skal skje i et allerede strengt kontrollert miljø.¹³ En bør også vurdere utglidingsfaren som er forbundet med å senke terskel for å benytte tvangsmidler. Departementet bør videre vurdere om en slik senket terskel er i samsvar med bestemmelsene i EMK og med minstestandardene om dette i FNs Mandelaregler, se særlig regel 47 nr. 2.

3. Oppsummering og avslutning

Innføring av nye tvangsmidler i kriminalomsorgen bør etter ombudsmannens syn kun skje etter en grundig prosess der det gis en klar begrunnelse for behovet for tvangsmiddelet og en nærmere redegjørelse for hvilke uheldige fysiske og psykiske skadevirkninger innføringen av tvangsmiddelet kan ha. Etter Sivilombudsmannens oppfatning har departementet ikke tilstrekkelig redegjort for noen av disse forholdene.

Det gir grunn for alvorlig bekymring at departementet oppgir at et av formålene med endringene er å hindre at innsatte blir sittende på cellen fordi det ikke virker forsvarlig å prøve vedkommende ut i fellesskapet uten at de er iført tvangsmidler.

Sivilombudsmannen er enig med departementet i at utfordringene med høy grad av isolasjon er alvorlig. Departementets forslag er imidlertid uegnet som løsning på utfordringene med isolasjon i dagens fengsler.

Sivilombudsmannen fremla som kjent en Særskilt melding for Stortinget 18. juni 2019, om bruk av isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler.¹⁴ I meldingen ga ombudsmannen en rekke anbefalinger til sentrale justis- og helsemyndigheter for å forebygge isolasjon. Etter ombudsmannens oppfatning synliggjør forslaget om å innføre spytthette og om å senke terskelen for bruk av flere typer tvangsmidler, et behov for mer helhetlige grep i kriminalomsorgen som kan legge til rette for soningsforhold som forebygger behov for å bruke slike inngripende tiltak. Ombudsmannen mener det nå haster med å iverksette tiltak for å adressere de bakenforliggende årsakene til den høye graden av isolasjon i fengslene.

¹³ Se CPTs anbefalinger etter besøk til Storbritannia i 2016 (full referanse i note nr. 2).

¹⁴ Sivilombudsmannen, Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19).

Sivilombudsmann
Aage Thor Falkanger

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.