

Helsedirektoratet

Oslo, 02.06.2023

HØRING OM KOMMUNALE HELSE- OG OMSORGSTJENESTER TIL INNSATTE I FENGSEL

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til høringsutkast av 02.03.2023 vedrørende kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel.

JURK er et uavhengig rettshjelpiltak som gir gratis rettshjelp til alle som identifiserer seg som kvinner. JURK jobber for at likestilling praktiseres, og at alle kvinner er bevisst sin rettsstilling. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vårt arbeid består av rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker.

Vårt tilbud gjelder for kvinner over hele landet og all hjelp er gratis. Vi yter rettshjelp og rettighetsinformasjon til kvinner og arbeider rettspolitisk på bakgrunn av problemområder som avdekkes i vårt rettshjelpsarbeid. Vi bistår i saker innenfor en rekke rettsområder av velferdsmessig betydning for kvinner, deriblant straffegjennomføring, og uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort oss gjennom dette arbeidet.

1. Innledende bemerkninger

JURK har jobbet med kvinnelige innsatte siden 70-tallet. Gjennom jevnlig saksmottak i ulike kvinnefengsler og kvinneavdelinger, får vi innblikk i soningsforholdene og rettshjelpsbehovet blant kvinnelige innsatte. Mellom 2004 og 2017 gjennomførte JURK tre større fengselsundersøkelser som resulterte i rapporter publisert i 2005, 2012 og 2018. Rapportene tar utgangspunkt i kvinnes egne erfaringer med å sone.¹

Det soner i underkant av 200 kvinnelige innsatte i norske fengsler. Dette utgjør om lag 6 % av de innsatte. Selv om kvinner er underrepresentert i norske fengsler, utgjør de en stor andel av de aller sykeste. En større andel av de kvinnelige innsatte er utsatt for seksuelle overgrep enn de mannlige innsatte, og mange tar med seg traumeerfaringer, rusavhengighet, depresjon og alvorlige psykiske lidelser inn i fengselet.²

¹ De to siste rapportene er publisert på [JURKs nettsider](#).

² Hellebust, Smith, Lundeberg og Skilbrei ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo, «Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp» (12.06.2021), s. 7.

Bygningsmassen i en rekke kvinnefengsler er utdatert og uholdbar etter dagens standard, noe som i seg selv utgjør en belastning for de innsatte. Enkelte fengsler er også uegnet til å ivareta en stadig sykere fengselsbefolkning. Fengslene norske kvinnelige innsatte soner i, er i utgangspunktet designet av menn, for mannlige innsatte, hvilket innebærer en risiko for at kvinners behov ikke er hensyntatt ved utformingen av fengselet.³

JURK vil i det følgende komme med merknader til høringsutkastet.

2. Til høringsutkastets punkt 1: Kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester til innsatte

2.1 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal sikre at innsatte får nødvendig og forsvarlig helsehjelp

2.1.1 Kriminalomsorgen tar helsefaglige vurderinger

I forslaget til rådet uttales det at ansatte i kriminalomsorgen ikke skal gjøre helsefaglige vurderinger. Dette stiller vi oss bak. JURK erfarer at mange ansatte i kriminalomsorgen i realiteten må gjøre helsefaglige vurderinger hver dag, som følge av at mange kvinnelige innsatte har store psykiske utfordringer og at ressursene ikke strekker til. Ansatte har for eksempel samtaler med innsatte som gir uttrykk for at de ønsker å ta sitt eget liv.

I tillegg til utfordringer med psykisk sykdom, selvskading og selvmordsforsøk, er det en utfordring at helsetjenesten ikke alltid er tilgjengelig i fengslene når innsatte har behov for helsehjelp. Det fremgår av LDO-rapporten «Lengst inne i fengslet» fra 2021 at helsetjenesten i et av fengslene kun var tilgjengelige tre dager i uken, og at vurderinger av om det er nødvendig å tilkalle legevakt tilfaller fengselsbetjentene. Dette er svært kritikkverdig, da fengselsbetjentene ikke har den nødvendige helsefaglige kompetansen til å kunne vurdere om en innsatt har behov for hjelp fra helsepersonell og eventuelt hva slags hjelp det er behov for. På denne måten er det derfor under enhver kritikk at helsetjenesten ikke i større grad er tilgjengelig i fengslene, og det bør ikke, i tråd med det ovennevnte, tilfalle fengselsbetjentene å foreta helsefaglige vurderinger.

2.1.2 Kjønn på helsepersonell

Det uttales i høringsutkastet at kommunen «bør» tilrettelegge for at innsatte som har behov for undersøkelser og behandling kan velge kjønn på helsepersonellet, og at dette er særlig aktuelt ved intime helseutfordringer eller samtaler om for eksempel overgrep eller andre traumer.

Mer enn halvparten av alle kvinnelige innsatte har vært utsatt for overgrep og tar med seg traumer fra slike hendelser inn i fengslet.⁴ Den enkeltes behov for en kvinnelig lege kan også ha sammenheng med en rekke andre forhold, for eksempel kulturelle eller religiøse forhold som gjør at den innsatte ikke ønsker mannlige lege. JURK mener det er svært viktig at kvinnelige

³ Hellebust, Smith, Lundeberg og Skilbrei ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo, «Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp» (12.06.2021), s. 64.

⁴ Hellebust, Smith, Lundeberg og Skilbrei ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo, «Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp» (12.06.2021), s. 7.

innsatte har mulighet til å få undersøkelser og behandling gjennomført av en kvinnelig lege og annet kvinnelig helsepersonell.

Det er under enhver kritikk at det i dag ikke tilrettelegges for at innsatte kan velge en kvinnelig lege som sin behandler. I ytterste konsekvens medfører dette at innsatte unnlater å oppsøke lege for sine helseutfordringer. JURK har belyst temaet tidligere, blant annet i vår fengselsrapport fra 2018. Vi reagerer også sterkt på at det ved Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt utelukkende har vært en mannlig fengselslege over en årrekke. Sivilombudet har også kritisert Bredtveit fengsel for manglende tilbud om kvinnelig lege.⁵

I sine konkluderende observasjoner til Norge i 2017 uttrykte FNs kvinnekomité bekymring over at helsetjenestene i fengsel ikke er tilpasset kvinner og deres behov. Kritikken og anbefalingen ble i stor grad videreført da komiteen kom med sine konkluderende observasjoner i februar i år. Komiteen skriver at kvinnelige innsatte må sikres «(...) [f]ull access to gender-sensitive healthcare». JURK mener at det å sikre kvinnelige innsatte tilgang på kvinnelig lege og kvinnelig helsepersonell under soning er et av flere tiltak som må på plass for å oppfylle komiteens anbefalinger.

Vi mener på denne bakgrunn at formuleringen «bør» må erstattes med «skal», slik at den kommunale helse- og omsorgstjenesten får en betydelig sterkere oppfordring til å sikre at kvinnelige innsatte har tilgang på en kvinnelig lege.

2.2 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal tilby innsatte nødvendige helsetjenester for seksuell og reproduktiv helse

2.2.1 Mangelfull tilrettelegging

Det uttales i høringsutkastet at den kommunale helse- og omsorgstjenesten bør sikre et tjenestetilbud som fremmer, beskytter og bevarer innsattes seksuelle og reproduktive helse og rettigheter. Kvinnelige innsatte forteller JURK at det er mangelfull tilrettelegging for ivaretagelse av deres seksuelle helse, og at det oppleves som ubehagelig å snakke med de ansatte i fengslet om dette.

Mange har et mangelfullt tilbud for intimt samvær på besøksrom og bruk av sexleketøy. Som det uttales i høringsnotatet kan seksuell avholdenhet som følge av et fengselsopphold påvirke seksuell helse og psykisk helse negativt. Så mange som 70 % av innsatte i norske fengsler har opplevd seksuell frustrasjon under soningsoppholdet. Det er derfor svært viktig at det i større grad tilrettelegges for ivaretagelse av innsattes seksuelle helse.

2.2.2 Overgrep og traumatiske opplevelser

Svært mange kvinnelige innsatte har vært utsatt for overgrep og andre ubehagelige opplevelser som har påført dem store traumer. Det foreslås i høringsutkastet at den kommunale helse- og omsorgstjenesten «bør» være særlig oppmerksomme på innsatte som har særskilte utfordringer eller risikofaktorer knyttet til seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Som følge av at svært mange kvinner har slike utfordringer og risikofaktorer mener JURK at formuleringen «bør» må

⁵ Se blant annet Sivilombudets besøksrapport til Bredtveit fra 2016 s. 27.

erstattes med «skal». Dette vil i større grad sikre at kvinnelige innsattes helseutfordringer blir fanget opp og ivaretatt.

JURK bemerker på bakgrunn av det ovennevnte at det for enkelte kan det være utfordrende å måtte samtale med en mannlig betjent om egen seksuell helse. JURK mener på bakgrunn av dette at kvinnelige innsatte må gis anledning til å velge å forholde seg til en kvinnelig betjent når det gjelder seksuell helse og reproduktive rettigheter.

3. Til høringsutkastets punkt 2: Helse- og omsorgstjenester til særlig sårbare innsatte

3.1 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten bør tilby kvinnelige innsatte en grundig kartlegging av helseproblemer

3.1.1 Kartlegging for kvinnesykdommer

JURK stiller seg bak forslaget om at de kommunale helse- og omsorgstjenestene bør tilby kvinner kartlegging for kvinnesykdommer i tråd med prioriteringsveilederen til Helsedirektoratet.

3.1.2 Psykisk helse og kjønn hos helsepersonell

Etter høringsutkastet «må» de kommunale helse- og omsorgstjenestene være oppmerksomme på den psykiske helsen til kvinnelige innsatte. JURK stiller seg bak formuleringen «må». Dette er viktig da svært mange kvinnelige innsatte har store utfordringer med sin psykiske helse.

I rådet uttales det at det «bør» legges til rette for helsepersonell av samme kjønn når kvinnelige innsatte ønsker dette. JURK viser her til vårt punkt 2.1.2, og mener at formuleringen må erstattes med «skal».

3.1.3 Avstand fra familie og venner

De rene kvinnefengslene er lokalisert på Sør- og Østlandet. Dette fører til at mange kvinner soner langt unna familie, barn og andre pårørende. Som det uttales i høringsutkastet, kan det være en psykisk belastning for de innsatte. JURK stiller seg derfor bak forslaget om at den kommunale helse- og omsorgstjenesten «må» være oppmerksom på dette.

3.1.3 Øvrig råd

JURK stiller seg bak det øvrige rådet.

4. Til høringsutkastets punkt 6 om psykisk helse- og rusmiddelproblemer

4.1 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten bør jobbe systematisk for å avdekke psykiske problemer hos innsatte

Etter høringsutkastet «bør» den kommunale helse- og omsorgstjenesten veilede ansatte i kriminalomsorgen i hva de skal være oppmerksomme på for å avdekke psykiske problemer hos innsatte. Ettersom psykisk sykdom er så utbredt i norske fengsler, mener JURK at formuleringen også her må erstattes med «skal». Det er viktig å fange opp slike problemer tidlig, for å kunne iverksette eventuell behandling og oppfølging. Dersom ansatte i kriminalomsorgen får hevet sin kompetanse på dette området vil det kunne bidra til at flere innsatte får nødvendig helsehjelp.

4.2 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal tilby innsatte med tegn på psykiske problemer nødvendig helsehjelp

JURK stiller seg bak dette rådet i sin helhet.

4.3 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten bør være oppmerksom på selvmord- og selvskadingsatferd

Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet viser at Bredtveit kvinnefengsel topper statistikken over selvskadingsepisoder og selvmordsforsøk. Til tross for det lave antallet som soner i kvinnefengselet, ble det registrert 87 selvmordsforsøk og nesten 200 selvskadingsepisoder i Bredtveit siden 2018. Selvmordet i mars 2023 var dermed en varslet katastrofe.

Selvskading, selvmordsforsøk og selvmord er svært alvorlig for den det gjelder. Vi vil også understreke hvor skadelig det er for soningsmiljøet når flere med alvorlig psykisk sykdom soner tett på hverandre. Innsatte forteller oss at selvmord og selvskading ofte er samtaleemne når de har fellesskap. Mange opplever at det forverrer deres egen psykiske helse og hindrer rehabilitering. Denne problematikken er også grundig dokumentert i LDO-rapporten «Lengst inne i fengselet» fra 2021. I sitt brev til Justis- og beredskapsdepartementet i mars 2023 om den alvorlige situasjonen for kvinnelige innsatte på Bredtveit og Ullersmo skriver Sivilombudet at de innsatte opplever det som skremmende og svært ubehagelig å måtte sone tett på alvorlig psykisk syke medinnsatte som begår voldsom selvskading og gjentatte selvmordsforsøk. Det er helt klart at den kommunale helse- og omsorgstjenesten må rette oppmerksomhet mot risikoen for slik atferd spesielt i kvinnefengslene.

Sett i lys av dette mener JURK at rådet må omformuleres slik at den kommunale helse- og omsorgstjenesten får en plikt til å være oppmerksomme på selvmords- og selvskadingsatferden. Rådet foreslås derfor omformulert til «Den kommunale helse- og omsorgstjenesten må være oppmerksom på selvmords- og selvskadingsatferd».

JURK stiller seg for øvrig bak innholdet i det foreslåtte rådet.

5. Til høringsutkastets punkt 9: Helsepersonellens ansvar ved bruk av isolasjon og sikkerhetscelle/sikkerhetsseng

5.1 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal følge opp innsatte ved bruk av sikkerhetscelle/sikkerhetsseng

I høringsutkastet foreslås det at innsatte på sikkerhetscelle/i sikkerhetsseng skal ha tilsyn fra helsepersonell minst en gang daglig, herunder i helger og på helligdager.

JURK mener det bør nedfelles i de nasjonale faglige rådene at tilsyn skal skje hyppig. Andelen psykisk syke i fengslene er i seg selv problematisk og det er allment kjent at bruk av tvangsmidler vil medføre en ytterligere enorm belastning for den som utsettes for det. JURK mener at tilsyn fra helsepersonell en gang daglig er for lite sett i lys av hvor inngripende slik tvangsmiddelbruk er. Vi foreslår derfor at antall påkrevde tilsyn fra helsepersonell økes til tre ganger daglig.

Det foreslås også at den kommunale helse- og omsorgstjenesten bør arbeide oppsøkende. Innsatte i sikkerhetsseng/på sikkerhetscelle har svært begrensede muligheter til å melde fra om behov for oppfølging fra helsepersonell. JURK mener at formuleringen må erstattes med «må», slik at den kommunale helse- og omsorgstjenesten er nødt til å oppsøke innsatte som er satt under disse tvangsmidlene.

5.2 Råd: Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal følge opp innsatte som er isolert

Isolasjon er også et svært inngripende tiltak overfor den innsatte. JURK stiller seg bak rådet i sin helhet. Det er spesielt bra at rådet uttrykker klart at tilsyn fra ansatte i kriminalomsorgen eller andre etater/organisasjoner ikke vil erstatte tilsyn fra helsepersonell.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Signe Midtbø Øyulvstad
saksbehandler

Amanda Hesland Slydahl
saksbehandler

Helene Fevolden Kuraas
saksbehandler