

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 01.06.2023

HØRING OM FORSLAG OM ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN (FELLESSKAP, UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER I FENGSEL)

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til høringsbrev av 02.03.2023 om forslag til endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

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.

Innholdsfortegnelse

1. Innledende bemerkninger.....	3
1.1 JURKs arbeid med kvinner i fengsel	3
1.2 Kvinner i fengsel.....	3
2. Prinsipielle bemerkninger.....	4
3. Kapittel 7: Rett for alle innsatte til et minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag.....	4
3.1 Til høringsnotat punkt 7.3: Departementets vurdering.....	4
3.2 Til høringsnotat punkt 7.4: Særlig om lufting.....	5
4. Kapittel 8: Spørsmål om å innføre en generell standard for ulåst celle	6
4.1 Til høringsnotat punkt 8.4: Departementets vurdering.....	6
5. Kapittel 10: Departementets innledende vurderinger om utformingen av regler om utelukkelse fra fellesskapet.....	8
5.1 Til høringsnotat punkt 10.1: Krav om at det skal treffes et formelt vedtak. Definisjon av «utelukkelse»	8
6. Kapittel 11: Departementets vurdering av hva reglene om utelukkelse bør gå ut på.....	9
6.1 Til høringsnotat punkt 11.2: Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte.....	9
6.2 Til høringsnotat punkt 11.4: Utelukkelse av smittevern hensyn.....	11
6.3 Til høringsnotat punkt 11.5: Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet.....	12
6.4 Til høringsnotat punkt 11.8: Tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket....	13
6.5 Til høringsnotat punkt 11.9: Involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse	13
7. Kapittel 13: Departementets vurderinger av hva regelverket om bruk av tvang i fengsel bør gå ut på.....	14
7.1 Til høringsnotat punkt 13.1: Innledning	14
7.2 Til høringsnotat punkt 13.2: Vilkår for bruk av sikkerhetscelle	15
7.3 Til høringsnotat punkt 13.3: Bruk av sikkerhetsseng.....	15
7.4 Til høringsnotat 13.4: Felles spørsmål for reguleringen av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng.....	17
7.5 Til høringsnotat punkt 13.6: Bruk av håndjern, spyttbeskytter etc.....	18
7.6 Til høringsnotat punkt 13.7: Kontroll med bruk av tvangsmidler	19
8. Kapittel 14: Ordningen med klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen.....	19
8.1 Klagefrist.....	19

1. Innledende bemerkninger

1.1 JURKs arbeid med kvinner i fengsel

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

1.2 Kvinner i fengsel

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

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 Isolasjon i sikkerhetscelle i fengsler er et inngripende og alvorlig tvangsmiddel, og bruken av et slikt tvangsmiddel må begrenses. I fengsler der bygningsmassen i tillegg er utdatert og ikke tilpasset dagens standard, har isolasjon en desto mer tyngende effekt på den enkelte.

Kvinnene JURK er i kontakt med, rapporterer om utbredt alvorlig psykisk sykdom i fengslene, og et dertil manglende helsetilbud. Det er allment kjent at utelukkelse av innsatte utgjør en trussel mot de innsattes psykiske helse, og det er positivt at departementet i sitt lovforslag anerkjenner behovet for økt regulering av utelukkelsesadgangen, samt strengere vilkår for bruk av utelukkelse i fengsel. Isolasjon brukt i for stor utstrekning vil kunne medføre brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling jf. EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 annet ledd. Som nevnt i departementets høringsnotat ønsker JURK å understreke at kontakt med andre mennesker er et grunnleggende menneskelig behov, og en forutsetning for god helse.

Til tross for at vi er positive til en endring i utelukkelsesadgangen som sådan, mener JURK at forslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretar innsattes rettssikkerhet og rett til helsehjelp.

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.

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.

Vi ønsker også å bemerke at de foreslåtte endringene fra departementet ikke vil endre alle vanskelighetene som finnes i dag når det gjelder å gi innsatte den helsehjelpen de trenger. Vi er bekymret for at det fremdeles vil være utfordrende for de sykeste innsatte å få nødvendig helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Flere innsatte opplever å «falle mellom to stoler», i den forstand at det ikke finnes et tilbud som er rustet til å ivareta de aller sykeste innsatte. Det må dermed mer helhetlige tiltak til for å gi innsatte den helsehjelpen de trenger. Det er blant annet behov for å opprette en permanent, forsterket fellesskapsavdeling for kvinner som soner og kartlegge behov for straffavbrudd på grunn av enkelte innsattes helsetilstand.

JURK vil i det følgende komme med merknader til forslaget som er sendt på høring.

2. Prinsipielle bemerkninger

JURK etterlyser økt brukermedvirkning når departementet sender utkast til nye bestemmelser i straffegjennomføringsloven på høring. Det er avgjørende at de innsatte selv blir gitt en reell mulighet til å komme med sine innspill i prosessen, og at de varsles i god tid om høringsfristen og måten man kan gå frem for å bidra. Mange innsatte ønsker å bidra til utformingen av nye bestemmelser, og de har et unikt perspektiv på hvordan eventuelle endringer i lovverket vil slå ut. Vi ønsker å sende en sterk oppfordring til departementet om å forbedre prosessen med å gi innsatte anledning til å komme med sine synspunkter til høringsnotatet.

3. Kapittel 7: Rett for alle innsatte til et minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag

3.1 Til høringsnotat punkt 7.3: Departementets vurdering

JURK er positive til at departementet foreslår en bestemmelse som angir et minstekrav til meningsfylt menneskelig kontakt. JURK mener imidlertid at et minstekrav på to timer er for lite. Skadevirkninger fra isolasjon kan komme umiddelbart, men alvorlighetsgraden øker med varigheten av isolasjonen.⁴ Opp mot tjueto timer uten meningsfylt menneskelig kontakt må anses som faktisk isolasjon, og slik som det er påpekt av Høyesterett i HR-2019-2048-A avsnitt 75, kan utelukkelse over så lang tid føre til psykiske skader, også kalt isolasjonsskader. JURK mener på denne bakgrunn at minstekravet til menneskelig kontakt må angi et høyere timeantall.

Departementet argumenterer for et minstekrav på to timer med at det er en norm som «skal gjelde for alle innsatte, herunder også for innsatte som ikke evner å tilpasse seg et normalt fellesskap, og som på grunn av voldsutøvelse, sykdom eller annet krever store ressurser å få inn i et samspill med andre».⁵ JURK mener at situasjonene hvor innsatte ikke evner å tilpasse seg et normalt fellesskap, kan avhjelpes med en unntaksbestemmelse som angir færre timer til meningsfylt menneskelig kontakt. Unntaksbestemmelsen bør ikke åpne for mindre enn to timer

⁴ Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler i Dokument 4:3 (2018/19) s. 27.

⁵ Høringsnotatet s. 39.

meningsfylt menneskelig kontakt. Hovedregelen for alle innsatte bør være betraktelig høyere enn to timer.

I tillegg skriver departementet at «det alltid [vil] være en risiko ved å lovfeste et nærmere angitt minimum at dette kan oppfattes som en «normal», og dermed utilsiktet motvirke at innsatte får tilgang til mer kontakt enn det minimum som fremgår av loven.» JURK deler denne bekymringen. Vi mener at lovbestemmelsen i tillegg til å fastslå minimum antall timer, må presisere at den innsatte skal ha krav på det antall timer meningsfylt menneskelig kontakt som er nødvendig for å ivareta den enkeltes psykiske helse.

JURK mener i likhet med Jussbuss at det må presiseres hva som utgjør «meningsfylt menneskelig kontakt». Loven bør legge til grunn samme forståelse av begrepet som angitt i kommentarene til Mandelareglene.⁶ JURK mener også at «meningsfylt menneskelig kontakt» må ses i sammenheng med hva den enkelte innsatte finner meningsfylt. Det bør presiseres at innsatte skal ha mulighet til å medvirke til utformingen av fellesskapet, eventuelt at innsattes egen mening skal utgjøre et moment i vurderingen av hva som er «meningsfylt kontakt».

JURK slutter seg til departementets vurdering om at lyd og bilde på digitale plattformer kan bidra til å sikre meningsfylt kontakt, for eksempel for innsatte som har familie og andre nærstående langt unna soningsstedet. Dette gjelder spesielt for kvinner som er en minoritet blant de innsatte og som ofte soner langt hjemmefra. Fra og med sommeren 2023 vil kvinnesoningsstilbudet i Norge sentraliseres til den sørøstlige delen av landet, med den følge at enda flere kvinnelige innsatte må sone langt hjemmefra. JURK mener imidlertid at den digitale kontakten bør gjelde som et supplement og at fysisk kontakt er hovedregelen.

Videre stiller JURK seg bak Jussbuss sitt forslag om at det må lovfestes en plikt for Kriminalomsorgen til å registrere den meningsfylte kontakten innsatte får i løpet av en dag. Dette vil bidra til å sikre at innsattes rettigheter overholdes og det vil samtidig fungere som en kontrollmekanisme.

JURK ønsker å tilføye at det er stor forekomst av psykisk sykdom blant de kvinnelige innsatte. Selvskading og selvmord er dominerende samtaleemner blant dem. Vi erfarer at kvinnelige innsatte blir sterkt preget av å snakke med andre syke innsatte. Kontakt mellom psykisk syke innsatte der samtalene dreier seg om selvskading og selvmord, kan ikke anses å være meningsfylt. Hyppigere besøk av familie og venner vil kunne avhjelpe mangelen på meningsfylt kontakt. JURK ønsker å påpeke at det må innføres helhetlige tiltak for å bedre innsattes psykiske helse, slik at kontakten mellom dem blir mer meningsfull.

3.2 Til høringsnotat punkt 7.4: Særlig om lufting

JURK er positive til en mer forpliktende utforming slik som forespeilet i § 22. Dette vil sikre en rett til lufting i større grad, noe som er av stor betydning for de innsatte. Vi mener imidlertid at antall timer må lovfestes, og foreslår en rett til lufting på to timer hver dag. Dette vil i større

⁶ Essex Papers Initial Guidance on the Interpretation and Implementation of the UN Nelson Mandela Rules side 3 s. 88.

grad bidra til opprettholdelse av normalitetsprinsippet og den innsattes utsikter til rehabilitering.

4. Kapittel 8: Spørsmål om å innføre en generell standard for ulåst celle

4.1 Til høringsnotat punkt 8.4: Departementets vurdering

JURK er kritiske til at departementet kun ønsker å lovfeste en målsetning om at de innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. JURK mener at retten til et visst antall timer utenfor cellen hver dag må lovfestes som et minstekrav for de innsatte. Vi foreslår å lovfeste en rett til tolv timer utenfor cellen hver dag. Dette vil føre til en bedre ivaretagelse av normalitetsprinsippet, og dermed bedre utsikter til rehabilitering for den innsatte. Dette vil også ivareta den innsattes psykiske helse i større grad.

Etter gjeldende rett er det ingen lovfestet rett til åpen celledør eller til fellesskap. Det følger imidlertid av straffegjennomføringsloven § 17 at de innsatte skal være i fellesskap «så langt det er praktisk mulig». Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser at det høsten 2019 var omtrent 200 innsatte som til enhver tid hadde mindre enn to timers fellesskap hver dag, og omtrent 800 innsatte som til enhver tid hadde mindre enn åtte timers fellesskap daglig. Mangel på fellesskap i norske fengsler er følgelig et alvorlig problem. Derfor har det over flere år vært rettet omfattende kritikk fra blant annet FNs torturkomite (CAT), Sivilombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mot manglende fellesskap blant innsatte i norske fengsler.⁷

På bakgrunn av dette har departementet foreslått at det i straffegjennomføringsloven § 2 annet ledd inntas en bestemmelse om at kriminalomsorgen skal «legge forholdene til rette» for fellesskap mellom innsatte, og «så langt mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon». Departementet foreslår videre i § 17 første ledd annen setning at kriminalomsorgen «skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag».

Formuleringen i § 17 «skal arbeide for» gir ingen forpliktelser for kriminalomsorgen. Videre følger det av høringsnotatet at endringen kun skal forstås som en «ambisjon og målsetning» uten at den skal «danne grunnlag for et rettskrav». Dette medfører en risiko for at de innsatte får langt færre timer utenfor cellen i samvær med andre innsatte. At det skal «arbeides for» åtte timers fellesskap innebærer at tidspress eller ressursmangel vil gi fengslene mulighet til å redusere antall timer utenfor cellen. Dette vil være negativt for den innsattes psykiske helse og velvære. JURK mener derfor at bestemmelsen må formuleres som en plikt for kriminalomsorgen, og ikke som en målsetning.

⁷ Se eksempelvis henvisninger i NIMs årsmelding fra 2020 og Sivilombudets særskilte melding i Dokument 4:3 (2018/19) på side 36.

JURK erfarer at innsatte oppholder seg store deler av døgnet på cellen. Det er imidlertid ingen ensartet praksis mellom fengslene når det kommer til omfanget av fellesskap, eller hvilke situasjoner som krever vedtak om hel eller delvis utelukkelse. Manglende lovfesting av retten til åpen celledør gjør at de innsattes hverdag preges av vilkårlighet. Videre vanskeliggjør fraværet av vedtak en reell overprøving av kriminalomsorgens beslutninger. En lovfestet rett til et minimum antall timer med åpen celledør vil innebære at et unntak fra regelen krever et begrunnet vedtak. Dette vil styrke de innsattes rettssikkerhet i form av forutberegnelighet, og vil bidra til en reell mulighet til overprøving av kriminalomsorgens beslutning.

JURK erfarer videre at mer tid ute i fellesskap fører til økt trivsel og bedre relasjoner mellom de innsatte. Motsetningsvis er det dokumentert at mangel på sosial kontakt med andre kan gi alvorlige fysiske og psykiske plager som raskt kan innta så alvorlige former som angst, depresjon, kognitive vanskeligheter, persepsjonsforstyrrelser, paranoiditet og psykose.⁸ JURK bemerker at departementets forslag i for liten grad tar stilling til utfordringene ved mangel på fellesskap og kritikken som er rettet mot norske fengselsmyndigheter i den forbindelse. Ved å sikre den innsatte et minimum av timer utenfor cellen, vil man i langt større grad kunne forebygge de negative effektene man risikerer ved at innsatte må oppholde seg i enerom uten samvær med andre.

Både Danmark og Sverige har lovfestet en lovfestet standard om åpne celledører på tolv timer, som er langt mer enn det departementet nå foreslår. I Sverige kreves det vedtak om utelukkelse overstiger tolv timer per døgn.⁹ Videre har Europeiske komite for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling (CPT), Sivilombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) anbefalt lovfesting av rett til minst åtte timer fellesskap utenfor cellen.¹⁰ JURK kan derfor ikke se gode grunner for at Norge burde gjøre noe annet enn å lovfeste en rett på tolv timers åpen celledør.

JURK minner om at retten til sosial kontakt med andre er beskyttet av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 og Grunnloven (GrL.) § 102. Denne retten gjelder også for de innsatte. Følgelig vil inngrep i innsattes rett til fellesskap kunne medføre et inngrep etter bestemmelsen. Dette forutsetter tilstrekkelig lovhjemmel og at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig. JURK ber om at departementet foretar en nærmere vurdering av om deres forslag tilfredsstiller kravet til lovhjemmel for inngrep i de innsattes rettigheter etter EMK art. 8 og GrL. § 102.

Departementet peker på behovet for økte ressurser, og at mangel på dette vil gå ut over rehabiliterende tiltak, som argumentasjon mot en lovfesting av retten til åpen celledør. JURK

⁸ Sivilombudets særskilte melding i Dokument 4:3 (2018/19) s. 27.

⁹ Kriminalvården i Sveriges föreskrifter och allmänna råd om fängelse, 2011, kap. 6.

¹⁰ Se Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), 2nd General Report, 1992, CPT/Inf (1992) 3, avsnitt 47 og Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), 26th General Report, 2017, CPT/ Inf (2017) 5, avsnitt 58, samt Sivilombudets særskilte melding i Dokument 4:3 (2018/19) s. 36 og NIMS årsmelding for 2020.

mener at dette ikke er et tungtveiende argument mot lovfesting av et minstekrav for de innsatte. Sosial kontakt med andre innsatte oppleves rehabiliterende i seg selv. Departementets begrunnelse er derfor ikke holdbart. Vi mener at en lovfesting vil bidra til økt oppmerksomhet rundt og ressurser til problemet manglende fellesskap utgjør, og dermed føre til at en minstestandard overholdes. Videre vil en lovfesting bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag om antallet innsatte uten tilstrekkelig fellesskap i norske fengsler, samt innebære en reell overprøvingsadgang da det vil kreves vedtak i tilfeller hvor standarden ikke overholdes.

I høringsnotatet bemerker departementet at noen innsatte «av sikkerhetsmessige grunner ikke kan ha fellesskap med andre innsatte», og det pekes på at det vil kreve betydelige bevilgninger dersom «alle innsatte» skal ha mulighet til å være åtte timer utenfor cellen. JURK ønsker her å påpeke at det vil være enkeltinnsatte som av ulike årsaker ikke kan ha fellesskap i tråd med en nasjonal minstestandard. Dette vil forutsette at det fattes begrunnede vedtak om utelukkelse på vanlig måte. Det er derfor ikke et tungtveiende argument mot vedtakelse av et minstekrav om tolv timers fellesskap for de innsatte.

5. Kapittel 10: Departementets innledende vurderinger om utformingen av regler om utelukkelse fra fellesskapet

5.1 Til høringsnotat punkt 10.1: Krav om at det skal treffes et formelt vedtak. Definisjon av «utelukkelse»

Departementet har foreslått i § 37 første ledd første punktum at en innsatt skal anses som utelukket dersom de har mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag. JURK mener dette er for lite.

I realiteten vil dette innebære at innsatte kan være utelukket fra fellesskapet i fengselet i 20 timer, uten formelt å anses som utelukket. Dette utgjør en altfor stor andel av døgnet. Konsekvensene av å være utelukket fra fellesskapet i 20 timer er svært negative, og mangelen på tilgang til aktiviteter og kontakt med andre mennesker vil utgjøre en enorm belastning over tid. Som nevnt i høringsnotatet punkt 3.4 er kontakt med andre mennesker et grunnleggende behov, og på sikt en forutsetning for god helse. Hvis en innsatt blir værende på cellen uten aktivitet og impulser fra andre, vil det kunne føre til passivitet og apati, og etter hvert til helsemessige utfordringer av fysisk eller mental karakter.

De ovennevnte konsekvensene vil like fullt gjøre seg gjeldende etter 16 timers utelukkelse, som etter utelukkelse i 20 timer. En utelukkelse fra fellesskapet i mer enn åtte timer bør derfor utløse rettighetene etter foreslått § 37.

5.1.1 Reell klageadgang

JURK er positive til at utelukkelse må nedfelles i et formelt vedtak og at den innsatte har klageadgang. Dette skal sikre at utelukkelsen ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

De rettssikkerhetsgarantiene som utløses ved utelukkelse er avgjørende for ivaretagelse av den innsattes rettsvern. Det er derfor viktig at terskelen for hva som anses som utelukkelse i lovens forstand reflekterer skadevirkningene og alvorlighetsgraden ved utelukkelse. For eksempel vil en innsatt som har vært utelukket i 20 timer, ikke ha krav på klage- og overprøvingsadgang etter departementets forslag. Definisjonen av utelukkelsesbegrepet er dermed avgjørende for å sikre at de innsatte som har behov for rettssikkerhetsgarantiene også får dem.

5.1.2 Krav til begrunnelse

JURK bemerker også at det er viktig at begrunnelsene utdypende og gjør rede for hvilken vurdering som ligger til grunn for vedtaket og hvilke andre tiltak som har vært forsøkt. Dette bidrar til at utelukkelse blir siste utvei.

6. Kapittel 11: Departementets vurdering av hva reglene om utelukkelse bør gå ut på

6.1 Til høringsnotat punkt 11.2: Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

6.1.1 Inngangsvilkårene i § 37 a

JURK slutter seg til Sivilombudets vurdering av at den norske straffegjennomføringsloven ikke kan ha videre hjemmel til å isolere innsatte enn det som følger av de relevante internasjonale konvensjoner, jf. ordlyden «nødvendig» i dagens straffegjennomføringslov § 37 som av ombudet er vurdert å være for vid. De menneskerettslige standardene det er vist til opererer med en terskel som tilsier at isolasjon kun kan gjennomføres under ekstraordinære omstendigheter der det er strengt nødvendig.

JURK er derfor positive til at det i nytt forslag slås fast at utelukkelse bare kan skje i «ekstraordinære tilfeller» der det er «strengt nødvendig». Vilråene i ny § 37 a har likevel et sterkt skjønnsmessig preg. For å sikre at denne endringen får effekt, bør det også presiseres i forarbeidene hva et ekstraordinært tilfelle er, og at det er en siste utvei etter at andre mindre inngripende tiltak er forsøkt.

Som foreslått i ny § 37 er utelukkelse et enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes. JURK mener at det i vedtak i henhold til ny § 37 a bør begrunnes konkret hvorfor forholdet er ekstraordinært og hvorfor det er strengt nødvendig å utelukke den innsatte, i tillegg til en alminnelig begrunnelse av utelukkelsen etter § 37. Plikten til å begrunne at tilfellet er ekstraordinært og utelukkelsen strengt nødvendig bør fremgå klart av lovteksten.

6.1.2 § 37 a første ledd bokstav a

JURK stiller seg kritisk til adgangen til å utelukke innsatte for å hindre at de skader seg selv, og ønsker at lovteksten nyanseres på dette punktet. Vi mener at det helt unntaksvis kan være akseptabelt med utelukkelse i møte med uforutsigbare og akutte selvskadings situasjoner. Mange innsatte har imidlertid varig selvskadingsadferd og vedvarende alvorlig psykiske lidelser. Utelukkelse er ikke et akseptabelt verktøy i møte med disse utfordringene, og

selvskadingsfare må søkes forebygget gjennom psykisk helsehjelp og behandling. Vi bemerker at staten har plikt til å yte nødvendig helsehjelp, og at bestemmelsen må sees i sammenheng med dette.¹¹ Om denne hjelpen ikke kan gis i fengselet, må det tilrettelegges for at slik nødvendig helsehjelp kan gis utenfor fengselet.

Bare i Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har det siden 2018 vært 87 selvmordsforsøk og nesten 200 selvskadingsepisoder.¹² JURK erfarer at for mange innsatte blir utelukket for å unngå at de skader seg selv. Dette til tross for at de det gjelder ofte har et særlig sterkt behov for menneskelig kontakt, tilsyn og helsehjelp. Utelukkelse kan ikke anvendes som et alternativ til å yte nødvendig helsehjelp til innsatte med behandlingstrengende psykisk sykdom.

JURK mener også at muligheten for å isolere innsatte på grunn av fare for skade på seg selv, må skilles fra alternativet skade på andre. Dette vil i større grad bidra til å tydeliggjøre forskjellen mellom alternativene.

6.1.3 § 37 a første ledd bokstav a, b og c

Videre er psykisk sykdom ofte en del av årsaken til at innsatte skader andre, forårsaker betydelig materiell skade eller anses å være i stand til å begå straffbare handlinger. JURK mener at tilgangen på psykisk helsehjelp i og utenfor fengslene må bedres. En blir ikke kvitt disse utfordringene ved å utelukke innsatte fra fellesskapet.

6.1.4 § 37 a første ledd bokstav d

Forslaget om ny § 37 a første ledd bokstav d innebærer at en innsatt kan utelukkes for å hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte, når bestemmelsens øvrige vilkår er oppfylt. JURK mener at det bør tydeliggjøres i forarbeidene hvilke situasjoner som kan være aktuelle for utelukkelse etter denne bestemmelsen. Det må også presiseres at adgangen til utelukkelse på dette grunnlaget er snever og at utelukkelse må være en siste utvei etter at andre mindre inngripende tiltak er forsøkt.

Når det kommer til utelukkelse som følge av selvskading eller fare for dette, vises det til vårt høringsssvar punkt. 5.1.2. Selvskadingsfare må søkes forebygget gjennom psykisk helsehjelp og behandling.

6.1.5 § 37 a andre ledd

JURK er positive til ny § 37 a andre ledd om at utelukkelsen skal vare så kort tid som mulig. Vi mener imidlertid at formuleringen «helt særlige omstendigheter» bør utdypes i forarbeidene.

¹¹ Jf. pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1 a og 2-1 b.

¹² VG har innhentet tall fra Kriminalomsorgen, og omtaler disse [her](#).

6.2 Til høringsnotat punkt 11.4: Utelukkelse av smittevern hensyn

JURK bemerker at forslaget til § 37 b er noe vagt formulert og at det kan være en risiko for at bestemmelsen benyttes i for mange tilfeller dersom ordlyden ikke blir klarere.

6.2.1 Særskilt adgang for kriminalomsorgen

JURK bemerker at det foreslåtte tiltaket om utelukkelse av smittevern hensyn er svært inngripende, og at iverksettelse av disse vil påvirke de innsattes soningsforhold negativt. Vi mener derfor at en slik avgjørelse ikke bør fattes av kriminalomsorgen, men av helsepersonell. Kommunens smittevernfaglige ekspertise og helsepersonell har den faglige kompetansen til å avgjøre om det foreslåtte tiltaket er nødvendig og forholdsmessig overfor de innsatte, sett i lys av smittesituasjonen. I tillegg vil dette være viktig for de innsattes tillit til at inngripende tiltak er nødvendig for å begrense smitten, og ikke er et resultat av ressursbesparelser. Dette må endres.

I alle tilfeller mener vi at kriminalomsorgen ikke bør ha adgang til å treffe slik vedtak uten å ha rådført seg med kvalifisert helsepersonell. Dette må følge klart av lovbestemmelsen.

6.2.2 Nødvendighetskravet

Utelukkelse på grunn av smittevern hensyn er sterkt inngripende for den innsatte, og det bør dermed være en høy terskel for at utelukkelse kan gjennomføres i disse tilfellene. Utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom vil være utenfor den innsattes kontroll, og vilkårene for å beslutte utelukkelse bør derfor skjerpes.

Forslaget benytter begrepet «nødvendig» for at kriminalomsorgen skal ha myndighet til å fatte vedtak om utelukkelse av smittevern hensyn. JURK mener at termen «strengt nødvendig», som også benyttes i blant andre §§ 37 a og f, også må gjelde i dette tilfellet. Det bør også presiseres i forarbeidene hvilke situasjoner som vil kunne omfattes kriteriet «strengt nødvendig», og at det er en siste utvei etter at andre mindre inngripende tiltak er forsøkt.

6.2.3 Særskilt adgang for Kriminalomsorgsdirektoratet

JURK mener at Kriminalomsorgsdirektoratet ikke må ha en slik vid myndighet som er foreslått i § 37 b første ledd andre punktum. Helsemyndighetene bør involveres i slike beslutninger. Vi mener at det må tydeliggjøres i bestemmelsen at beslutninger fra Kriminalomsorgsdirektoratet må bygge på anbefalinger fra helsemyndighetene.

Dersom man vedtar den foreslåtte ordlyden, må det tydeliggjøres i lovforarbeidene at beslutninger fra Kriminalomsorgsdirektoratet bygger på anbefalinger fra helsemyndighetene.

6.2.4 Meningsfylt menneskelig kontakt

I forslaget til ny § 37 b er det ikke nedfelt at den innsatte som er utelukket fra fellesskapet hver dag skal ha tilbud om meningsfylt menneskelig kontakt. Vi viser til vårt høringssvar punkt 2.

JURK mener at retten til meningsfylt menneskelig kontakt må følge av bestemmelsen, slik som dagens § 45 c tredje ledd. Dette vil sikre forutberegnelighet og tydeliggjøre retten den innsatte har når man er utelukket på bakgrunn av smittevernhensyn.

6.2.5 Forslag om kompenserende tiltak

Dersom innsatte besluttes utelukket av hensyn til smittevern må de tilbys kompenserende tiltak. Dette må gjelde både på kort og lang sikt. Som et minimumskrav må det gis soningsfradrag, på samme måte som det gis varetektsfradrag for isolasjon, da dette er forhold som er utenfor de innsattes kontroll og som forverrer soningen vesentlig. Dette må gjelde for domfelte på lik linje som det er foreslått for varetektsfengslende etter straffeloven § 83 andre ledd andre og tredje punktum. Belastningen og skadevirkningene ved utelukkelse er like stor for de innsatte som soner dom og de som sitter i varetekt.

6.3 Til høringsnotat punkt 11.5: Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Som det beskrives i høringsnotatet har det vært en praksis hvor mange innsatte har vært utelukket på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Dette er bekymringsverdig. Utelukkelse er ikke løsningen på problemer knyttet til personalmangel eller dårlige og utdaterte bygninger.

JURK er særlig bekymret for kvinnelige innsattes situasjon når det kommer til forhold ved fengslene. I en temarapport om kvinner i fengsel avdekket Sivilombudet at kvinner oftere enn menn risikerte å få sin utetid fra celle innskrenket på grunn av bemanningsmessige og bygningsmessige forhold.¹³ De fleste kvinnelige innsatte soner i gamle og slitte bygninger som ikke er bygget med tanke på at kvinner skal sone der.¹⁴ Bygningene i kvinnefengslene er lite egnet til å imøtegå utfordringene flere av de innsatte møter. Kvinner er derfor spesielt utsatt for utelukkelse på dette grunnlaget.

Videre har flere kvinnelige innsatte fortalt JURK om lav bemanning og mye innlåsning. Mangelfull bemanning øker sannsynligheten for at innsatte blir utelukket. Kvinnelige innsatte i blandingsfengsler er ekstra utsatt for dette, da de er færre og derfor risikerer å bli nedprioritert når fengselet har bemanningsutfordringer.

I tilfeller hvor det er tale om utfordringer ved fengselet som vedvarer og ikke er av akutt, ekstraordinær karakter, må utfordringene møtes med andre tiltak. JURK mener derfor at adgangen til å utelukke etter denne foreslåtte bestemmelsen må være snever, og at dette må tydeliggjøres i større grad. Vi foreslår at også utelukkelse etter denne bestemmelsen kun kan besluttes når det er strengt nødvendig, på lik linje med formuleringen i ny §§ 37 a og f.

¹³ Sivilombudsmannen, «Temarapport 2016: Kvinner i fengsel» (14.1.2016), s. 38

¹⁴ Sivilombudsmannen, «Temarapport 2016: Kvinner i fengsel» (14.1.2016), s. 38

6.4 Til høringsnotat punkt 11.8: Tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket

6.4.1 Til høringsnotat punkt 11.8.1: Generelt

JURK er kritiske til at det ikke fastsettes en minstestandard for antall tilsyn som gjennomføres når en innsatt er helt isolert. En lovfestet minstestandard vil sikre et minimum av vern av den innsatte. Slik kan man fange opp tilfeller av særlig negativ påvirkning. Det er allment kjent at isolasjon har svært negativ effekt på de som utsettes for slike tiltak, og JURK mener derfor at tilsyn av et visst omfang bør være en lovfestet rettighet for den innsatte, og en tilsvarende plikt for kriminalomsorgen.

JURK er videre kritiske til at det ikke lovfestes rett til tilsyn ved delvis utelukkelse. Utelukkelse i begrenset omfang vil ha en negativ effekt på innsatte som ikke selv ønsker det. Den innsatte bør derfor følges tett opp av kriminalomsorgen for å forhindre negative konsekvenser av utelukkelsen.

Andre ledd i ny § 37 d angir at ansvarlig helsetjeneste skal varsles uten ugrunnet opphold, og anmodes om tilsyn og oppfølging. JURK mener ordlyden er for vagt utformet, og det må lovfestes en plikt til umiddelbart tilsyn av helsepersonell. Ordlyden «anmodning» er ikke presis nok, og tilsynet som skal gjennomføres bør lovfestes som en plikt for kriminalomsorgen og den aktuelle helsetjenesten.

Når det gjelder bestemmelsens tredje ledd om utarbeidelse av tiltaksplan etter fem døgn, anser JURK dette for å være en for lang frist før slik plan utarbeides. JURK mener det bør utarbeides en tiltaksplan etter senest 48 timer i full utelukkelse, og tilsvarende for delvis utelukkelse. Som nevnt er det allment kjent at effektene av utelukkelse er svært alvorlige for den som utsettes for det. Derfor må tilbakeføringsarbeidet iverksettes så raskt som mulig for å sikre at den innsatte ikke utsettes for unødvendig lang utelukkelse.

6.5 Til høringsnotat punkt 11.9: Involvering av overordnet nivå i kriminalomsorgen ved utelukkelse

6.5.1 Identifiserende statistikk

JURK vil innledningsvis bemerke at det er en forbedring med økt og jevnlig rapportering hver uke istedenfor hver 14. dag. En aktiv rapporteringsplikt vil ikke i seg selv løse isolasjonsutfordringene i fengslene, men det vil kunne være et verktøy for å avdekke hvor mye isolasjon som faktisk forekommer, og dermed være et insentiv til å unngå unødvendig utelukkelse.

JURK er positive til at det skal føres statistikk over antall utelukkelse, varigheten av disse og det rettslige grunnlaget. Vi frykter at anonym rapportering ikke vil gi regionen tilstrekkelig innblikk i den konkrete sak, og at innsatte lett kan forsvinne i mengden. Det er viktig at det knyttes statistikk opp mot individene som utsettes for utelukkelsen. Slik vil kriminalomsorgen

enklere avdekke tilfeller der den samme innsatte utsettes for dette over en lengre periode. Identifikasjon vil også gjøre det enklere å etterprøve vedtakene om utelukkelse. JURK mener derfor at rapporteringen som skal skje til regionen hver uke bør identifisere den innsatte. Videre er ikke identifikasjon til hinder for at statistikken også føres anonymt.

6.5.2 Melding til Kriminalomsorgsdirektoratet

Etter gjeldende rett skal det sendes melding til Kriminalomsorgsdirektoratet hvis utelukkelsen overstiger 42 dager, og videre med 14. dagers mellomrom dersom utelukkelsen fortsetter. Denne plikten er ikke videreført i det nye forslaget. En slik plikt til videre rapportering vil sikre rettssikkerheten til de innsatte, og plikten bør videreføres i ny lov. JURK mener imidlertid at 42 dager er for lang tid. Vi foreslår at rapporteringsplikten inntreffer etter kortere tid.

6.5.3 § 37 e andre ledd

Bestemmelsens andre ledd er for skjønnsmessig utformet. Ordlyden «særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet», samt «omgående» er vid, og det er uklart hva som ligger i formuleringene. Videre er det uklart hva som ligger i «ta dette opp med regionen». En grundigere redegjørelse for hva som ligger i ordlyden må fremkomme av forarbeidene. JURK mener at utelukkelse utover lovens frister er så inngripende at regionen bør beslutte om utelukkelse kan videreføres, slik det er foreslått i ny § 37 a andre ledd.

7. Kapittel 13: Departementets vurderinger av hva regelverket om bruk av tvang i fengsel bør gå ut på

7.1 Til høringsnotat punkt 13.1: Innledning

JURK støtter departementets forslag om å erstatte § 38 med seks paragrafer, inkludert en overordnet paragraf. Dette vil bidra til en større forståelse av de ulike formålene bak hvert tvangsmiddel, samt sette klare rammer for hvert enkelt tvangsmiddel.

Videre er det fornuftig at § 38 lister opp de mulige tvangsmidlene. Dersom andre skal tas i bruk, kreves det hjemmel i lov.

JURK er positive til at det i § 38 uttrykkelig står at «[t]vangsmidler kan bare benyttes når mindre inngripende tiltak har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelig». JURK mener likevel at det kan være hensiktsmessig å inkludere dette som et eget vilkår i hver særbestemmelse. Dette vil bevisstgjøre terskelen for den enkelte rettsanvender i større grad, og for det konkrete tvangsmiddelet som vurderes.

I den anledning mener JURK at forarbeidene burde gi veiledning på hvilke tiltak som burde ha blitt forsøkt, og når, før det er aktuelt å benytte det aktuelle tvangsmiddelet. Det burde da legges stor vekt på andre alternative tiltak som ikke innebærer tvang, for eksempel å roe ned den innsatte på en menneskelig måte. Dette vil bidra til å bevisstgjøre om at løsningen ikke trenger å være bruk av tvang. Videre burde forarbeidene angi hvilke typesituasjoner som

aktualiserer det aktuelle tvangsmiddelet, og hvilke alternative tiltak som vil kunne avhjelpe behovet.

Det følger av ordlyden i ny § 38 at bruken av tvangsmidler skal være «ikke uforholdsmessig». JURK ønsker å bemerke at ordlyden synes å ha en lavere terskel enn «forholdsmessig».

Dessuten er begrepet skjønnsmessig, noe som kan åpne for ulike vurderinger fra fengsel til fengsel. I merknadene til den enkelte bestemmelse, kapittel 16, er det gitt momenter som skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. JURK mener at forarbeidene i større grad må gi konkret veiledning i forholdsmessighetsvurderingen. De innsatte er ulike når det gjelder blant annet psykisk sykdom, sårbarhet og utviklingshemming, og det burde derfor gis veiledning på hvilken betydning de ulike faktorene skal ha i vurderingen.

7.2 Til høringsnotat punkt 13.2: Vilkår for bruk av sikkerhetscelle

JURK støtter at § 38 c har tydelige rammer på når sikkerhetscelle kan tas i bruk, nemlig når det er egnet til å hindre situasjoner opplistet i alternativene a til c.

JURK er likevel skeptisk til terskelen «strengt nødvendig». Ordlyden legger opp til en høy terskel, men sammenlignet med terskelen for innsatte under 18 år der terskelen er «tvingende nødvendig», er terskelen for de øvrige innsatte ikke høy nok. Det er gode grunner som taler for å ha samme høye terskel ved bruk av sikkerhetscelle for innsatte over 18 år. Barns sårbare situasjon kan hensyntas ved et tillegg i bestemmelsen om at innsatte under 18 år må behandles på en særlig skånsom måte.

Videre er JURK skeptiske til alternativ c, «hindre betydelig skade på eiendom». JURK erfarer at dette er aktuelt i få tilfeller. Bruk av sikkerhetscelle er svært inngripende for innsatte som allerede er frihetsberøvet, og bør kun benyttes når det er fare for liv og helse. JURK anerkjenner likevel at celler kan bli totalskadet og at det i ytterst få situasjoner kan være aktuelt å benytte sikkerhetscelle. Det bør derfor fremgå av bestemmelsen at dette kun skal være aktuelt i de helt ekstreme tilfellene.

7.3 Til høringsnotat punkt 13.3: Bruk av sikkerhetsseng

I punkt 13.3 foreslår departementet at bruk av sikkerhetsseng skal avvikles over tid, og at bruk av sikkerhetscelle for innsatte under 18 år skal avskaffes med en gang. JURK stiller seg bak dette forslaget. Likevel bemerker JURK at det haster å avvikle sikkerhetsseng for innsatte over 18 år, og at det i stor grad allerede foreligger gode alternativer til tvangsmiddelet. JURK er derfor positive til at lovbestemmelsen gir et konkret forslag til alternativ til bruk av sikkerhetsseng.

Kriminalomsorgsdirektoratet iverksatte i 2022 en omfattende handlingsplan for å redusere bruken og behovet for bruk av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen. KDI beskriver det som et mål at sikkerhetsseng som tvangsmiddel skal avvikles innen utgangen av 2024.¹⁵

I løpet av 2022 ble sikkerhetscellene på Bredtveit brukt 92 ganger, og sikkerhetssengen ble benyttet 26 ganger. I perioden 2013-2018 ble sengen anvendt 13 ganger gjennom hele perioden.¹⁶ Denne betraktelige økningen i bruk av sikkerhetsseng overfor kvinnelige innsatte tegner et klart bilde av at regelverket må endres raskt for å få til en tilsiktet utfasing. I Sivilombudets brev til Justis- og beredskapsdepartementet om situasjonen på for kvinnelige innsatte på Bredtveit og Ullersmo fremkommer det at en av de innsatte hadde sittet så lenge som syv dager i strekk på sikkerhetscelle. De overnevnte tallene illustrerer en bruk av tvangsmidler i fengsel som ikke er holdbar. Dette bør gi sterkt insentiv til en endring i regelverket av hensynet til de innsatte.

Departementet foreslår at i avviklingsperioden skal sikkerhetscelle kun benyttes i en «ekstraordinær situasjon». Departementet går ikke nærmere inn på hva dette er. Begrepet legger opp til en høy terskel. Likevel mener JURK det hadde vært hensiktsmessig om det forelå tydeligere beskrivelse av hva en slik «ekstraordinær situasjon» er. Dette burde fremgå av forarbeidene. Dessuten burde «ekstraordinær situasjon» lovfestes som et eget vilkår i bestemmelsen, da det setter tydeligere rammer for når det kan være aktuelt å benytte seg av tvangsmiddelet.

Videre mener JURK at terskelen for bruk av sikkerhetsseng må være «tvingende nødvendig», ikke «strengt nødvendig» som § 38 d legger opp til. Sammenlignet med bruken av sikkerhetscelle, er sikkerhetsseng som tvangsmiddel enda mer inngripende. At det etter lovens ordlyd er samme terskel for bruk av sikkerhetscelle som sikkerhetsseng mener JURK er uproporsjonalt.

Den inngripende karakter som sikkerhetsseng har, innebærer at anvendelsen av tvangsmiddelet må være siste utvei. Dette burde komme tydeligere frem i særbestemmelsen. JURK mener det ikke er nok å nevne det i den generelle § 38. Videre burde det være tale om en umiddelbar fare for skade på den innsatte selv.

¹⁵ Kriminalomsorgen, «Tiltak for å avvikle bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen», <https://www.kriminalomsorgen.no/tiltak-for-aa-avvikle-bruken-av-sikkerhetsseng-i-kriminalomsorgen.6512366-516313.html> (publisert 08.03.2022, lastet ned 31.05.2023).

¹⁶ Brev til justis- og beredskapsdepartementet fra Sivilombudet, «Kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt», referanse 2023/779 (datert 23.03.2023).

7.4 Til høringsnotat 13.4: Felles spørsmål for reguleringen av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

7.4.1 Til høringsnotat punktene 13.4.2 og 13.4.3: Tilsyn fra kriminalomsorgen med innsatte på sikkerhetscelle og sikkerhetsseng og tilsyn fra helsepersonell med innsatte på sikkerhetscelle og i sikkerhetsseng

JURK er enig i at innsatte i sikkerhetscelle skal ha tilsyn hver time og innsatte i sikkerhetsseng kontinuerlig. Videre mener JURK, slik departementet foreslår, at de ansatte må få opplæring i hvordan de innsatte i disse situasjonene skal følges opp.

JURK støtter departementets forslag om å lovfeste i § 3-9 at helsepersonell skal se til den innsatte «snarest mulig» dersom den innsatte er plassert i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm. JURK mener derimot at «snarest mulig» også bør gjelde for innsatte plassert i sikkerhetscelle. Dette er viktig for å forebygge eventuelle psykiske skader en sikkerhetscelle kan medføre.

Videre er JURK positiv til departementets forslag om å lovfeste daglig tilsyn i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 for innsatte i sikkerhetscelle og sikkerhetsseng. Departementet minner om at tvangsmidlene brukes dels overfor innsatte som befinner seg i en psykisk krise. JURK mener at dette er en viktig påminnelse, da det tydeliggjør hvorfor helsepersonell er av betydning. JURK erfarer at mange innsatte har store psykiske utfordringer og at helsetilbudet i norske fengsler generelt er dårlig. Videre har ikke de ansatte i fengselet den nødvendige helsefaglige bakgrunnen eller kompetansen til å hjelpe de innsatte det gjelder.

JURK ønsker å påpeke at i situasjoner hvor det er aktuelt å plassere en innsatt i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, er det et bedre alternativ å gi den innsatte nødvendig helsehjelp. Dette vil oppleves som mindre inngripende og i større grad være rehabiliterende.

7.4.2 Til høringsnotat punkt 13.4.4: Mulighet til å ta kontakt med andre utenfor fengselet

JURK støtter departementets forslag til § 38 femte ledd om at innsatte i sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, løse belter og beskyttelseshjelm skal ha rett til å kontakte sin advokat eller en annen person utenfor fengselet. Dette vil både ha verdi i form av at noen er klar over at den innsatte er underlagt tvangsmidler, samt mulighet til å føre tilsyn med bruken.

JURK stiller likevel spørsmål til hvor gjennomførbart dette er i praksis. Innsatte i en slik situasjon kan være mindre realitetsorienterte og så syke, at de verken vil eller kan benytte seg av muligheten.

Dessuten er det ikke alle som har noen å kontakte utenfor fengselet. JURK erfarer at mange kvinner soner langt unna familie og venner og har et lite nettverk. Avstanden og mangelen på ressurspersoner kan gjøre det vanskelig å føre tilsyn med tvangsmiddelbruken.

Vi erfarer dessuten at det kun er et fåtall av kvinnelige innsatte som har en advokat de kan benytte seg av under soning. Vi bemerker at innsatte i dag ikke har rett til advokathjelp dekket av det offentlige i forbindelse med rettighetsinngrep under soning. Det er derfor ingen automatikk i at den innsatte har en advokat å kontakte ved bruk av tvangsmidler, og mange innsatte har heller ikke råd til å betale for advokat i slike situasjoner. De er da overlatt til seg selv, eller henvist til å kontakte studentrettshjelpstiltak som JURK og Jussbuss.

På denne bakgrunn mener JURK at alle innsatte i sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, løse belter og beskyttelseshjelm må gis rett til fri rettshjelp fra en advokat i slike saker. Vi mener det må på plass en egen advokatorrdning i fengslene, med utgangspunkt i det forslaget som fremgår av rettshjelpsutvalgets utredning i NOU 2020: 5.

7.5 Til høringsnotat punkt 13.6: Bruk av håndjern, spyttbeskytter etc.

Forslaget til ny § 38 a viderefører bruken av spyttbeskytter som tvangsmiddel. JURK mener at bruken av spyttbeskytter ikke er proporsjonalt da det kan ha stor helsemessig risiko.

JURK mener derfor at bruk av spyttbeskytter må avvikles.

I det følgende vil vi omtale spyttbeskytter som «spyttemaske». Det mener vi er en mer presis betegnelse på tvangsmiddelet, som gir et mer realistisk bilde av hvor inngripende tiltaket faktisk er for den enkelte.

JURK har forståelse for at fengselsbetjenter må ha mulighet til å stanse eventuell utagerende atferd blant de innsatte, samt at det å bli spyttet på oppleves nedverdiggende i en ellers krevende jobb. Videre kan det å bli spyttet på medføre sykdommer.

Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til den helsemessige risikoen ved bruk av spyttemaske. En slik maske vil kunne gjøre det vanskeligere å se om den innsatte får pusteproblemer eller har andre tegn på akutt helsefare. Bruk av spyttemaske er særlig relevant i opphetede situasjoner der det kan være aktuelt å legge den innsatte i bakken. I slike situasjoner har den innsatte høyt adrenalinivå, noe som kan føre til pusteproblemer som en spyttemaske vil forverre. Det er også psykisk belastende for den innsatte å miste kontroll over omgivelsene, samt bli påtvunget en maske. JURK erfarer at mange innsatte bærer på traumer fra tidligere opplevelser og vil derfor reagere med frykt og panikk, og sette seg kraftig til motverge mot å få masken tredd over hodet. Dessuten viser uttalelser om dette temaet både fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet at risikoen for smitte av farlige sykdommer ved spyting og bitt er lav i Norge.

JURK støtter Norges institusjon for menneskerettigheters (NIM) Innspill - Prop. 143 L (2019-2020) i at bruk av spyttemaske kan innebære en krenkelse av statens plikt til å beskytte innsattes rett til liv etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 2 og Grunnloven

(grl.) § 93. Bruken av tvangsmiddelet er også problematisk i lys av EMK art. 3 og 8, jf. Grl. §§ 93 og 102.

JURK ønsker å påpeke at det følger av den generelle bestemmelsen i § 38 at mindre inngripende tiltak skal være forsøkt før tvangsmidler iverksettes. Som tidligere påpekt burde dette være et eget vilkår i hver enkelt særbestemmelse. I den forlengelse burde lovgivningen angi mer konkret hvilke alternative virkemidler som bør være utprøvd før spyttmaske kan brukes, forutsatt at bruken videreføres. Dessuten bør det angir hvilke typetilfeller Kriminalomsorgen kan ha behov for å bruke spyttmaske, samt når alternative tiltak typisk vil kunne avhjelpe behovet. JURK mener det burde tas en vurdering av hva slags verneutstyr de ansatte kan benytte i stedet for å ta i bruk spyttmaske. En alternativ løsning er bruk av visir eller hjelm, som fengslene anvendte under koronapandemien. Dette kan de ansatte ha lett tilgjengelig, og vil være et betydelig mindre inngripende tiltak.

7.6 Til høringsnotat punkt 13.7: Kontroll med bruk av tvangsmidler

JURK er enig i at vedtak med en begrunnelse gjør det mulig å etterprøve vurderingene som er gjort. Vi stiller oss også bak at tilstrekkelig begrunnelse for bruk av tvangsmidler fører til at kriminalomsorgen har oversikt over det totale omfanget av tvangsbruk.

JURK stiller seg i utgangspunktet også positiv til departementets forslag om at vedtak om bruk av sikkerhetscelle må fornyes hver sjetten time. Samtidig er vi bekymret for at tidsfristen kan signalisere at et vedtak automatisk varer i seks timer. Vi viser til at bruken av et tvangsmiddel etter § 38 ikke skal vare lenger enn nødvendig. Vi støtter forslaget om at vedtak som overstiger to døgn må meldes til overordnet nivå som avgjør om tiltaket skal overholdes.

Videre mener JURK forslaget om at et vedtak skal fornyes hver sjetten time er for lenge når det gjelder sikkerhetsseng. Dette er fordi sikkerhetsseng oppleves som betydelig mer inngripende enn de andre tvangsmidlene. Av den grunn foreslår JURK at vedtak om sikkerhetsseng fornyes etter kortere tidsfrister.

Vi støtter derimot forslaget til departementet at dersom tiltaket om sikkerhetsseng overstiger tolv timer, skal det meldes til overordnet nivå som avgjør om tiltaket skal opprettholdes.

8. Kapittel 14: Ordningen med klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen

8.1 Klagefrist

JURK er positive til at klagefristen ikke skal gå ut mens et inngrep er under gjennomføring. Departementet kommenterer ikke klagefristen utover dette, noe JURK mener er klanderverdig.

JURK mener at klagefristen på syv dager er en for kort frist, og at den bør forlenges. De innsatte skal ha de samme rettighetene som andre utenfor fengselet. JURK mener derfor at klagefristen for de innsatte burde være den samme som klagefristen etter forvaltningsloven § 29 på tre uker.

Dette begrunner vi i at innsatte trenger tid til å innrette seg etter vedtaket, blant annet fordi mange innsatte som har språkutfordringer og utfordringer med å gjøre seg kjent med innholdet i vedtaket uten tilstrekkelig hjelp. Dessuten kan det ta tid for den enkelte innsatte å ta inn over seg hva vedtaket om tvangsmiddel innebærer. Videre har mange innsatte skrivevansker, få muligheter til å skrive, og er helt avhengige av å få bistand til å skrive en klage.

I tillegg vil det være utfordrende å komme i kontakt med advokat tidsnok med tanke på begrenset telefon og internettilgang. Mange innsatte er også avhengig av bistand fra gratis rettshjelpstiltak som JURK og Jussbuss. Disse rettshjelpstiltakene drives av studenter og har derfor en viss saksbehandlingstid. En klagefrist på syv dager vil avskjære muligheten for bistand i klageprosessen.

Videre er det uklart når klagefristen starter å løpe da mange vedtak blir forkynt muntlig.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Helene Fevolden Kuraas
saksbehandler

Amanda Hesland Slydahl
saksbehandler

Marte Møllersen
saksbehandler

Hilde Volden Ringstad
saksbehandler

Zara Hussain
saksbehandler

Signe Midtbø Øyulvstad
saksbehandler

Petrine Iversen
daglig leder