

Isolert fra menneskerettigheter

Marit Lomundal Sæther



1 Bakgrunn

Isolasjon av fanger i norske fengsler har lenge vært et alvorlig problem. Isolasjon brukes *for ofte og for lenge*, også overfor sårbare fanger. *Lovhjemlene* er for skjønsmessige og vide, uten eksplisitte menneskerettslige skranker. *Praktiseringen* er i mange tilfeller ulovlig, begrunnet med bygnings- eller bemanningsmessige forhold som ikke er akutte, slik loven stiller vilkår om for at isolasjon skal kunne anvendes. Prosedyren er *rettssikkerhetsmessig* problematisk. I tillegg isoleres fanger i et ukjent omfang uten at det fattes vedtak, såkalt *de facto isolasjon*.

Helserisikoen ved isolasjon har vært kjent siden 1800-tallet.¹ Skadevirkningene er mange og varierer for hver enkelt. Ulike mennesker skades i ulik grad og innenfor ulike områder; noen får kognitive forstyrrelser som problemer med å huske eller konsentrere seg, andre får følelsesmessige forstyrrelser som angst og sinneutbrudd, og atter andre får fysiske symptomer som hodepine og mageproblemer. Enkelte rammes på flere av områdene. Isolasjon kan utløse tidligere psykiatriske lidelser, og noen få blir psykotiske.²

For mer enn 25 år siden begynte internasjonale menneskerettighetsorganer å rapportere om problematiske forhold ved isolasjon av fanger i norske fengsler. Jussbuss er en av få nasjonale aktører som har meldt bekymring i årtier.

2 Lysere fremtid?

Myndighetene har ikke tatt problemstillingen alvorlig, og samfunnsdebatten har uteblitt. Inntil nylig.

«Når jeg blir spurt om hva som er den mest alvorlige menneskerettsutfordringen i Norge, svarer jeg isolasjon av innsatte i norske fengsler og behandling av innsatte med psykiske lidelser, og det har jeg svart lenge.»³

Adele Matheson Mestad, Direktør for Norges institusjon for menneskerettigheter

1 Peter Scharff Smith og Ida Koch, «Isolationens følger – fra 1800-tallet til i dag», i boka *Isolasjon, et fengsel i fengselet* (2019).

2 Peter Scharff Smith, «The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature», *Crime and Justice* 34 nr. 1 (2006) side 441–528.

3 Direktør for Norges institusjon for menneskerettigheter, Adele Matheson Mestad, i høring om isolasjon i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 14.01.20. Mestad har vært ansatt ved NIM siden institusjonen ble operativ i 2016.

Denne uttalelsen fra januar 2020 bør vekke oppsikt og få konsekvenser, særlig i en nasjon hvor den gjengse oppfatning kan virke å være at myndighetene ikke begår menneskerettighetsbrudd overhodet. Mestad uttalte i samme anledning at det finnes flere saker fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) med lignende forhold som i norske fengsler hvor det er fastslått brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Hun vurderte at det bare er et tidsspørsmål før det foreligger fellende dommer mot Norge nasjonalt eller internasjonalt, om det ikke tas resolute grep.

Mestad uttalte seg i en høring på Stortinget hvor temaet var Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Sivilombudsmannens enhet for forebygging av tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling (forebyggingsenheten) har siden opprettelsen i 2014 bidratt til å offentliggjøre informasjon om, kritisere og anbefale endringer i isolasjonspraksis. Forebyggingsenheten gjorde så alvorlige funn ved 20 fengselsbesøk gjennom fire år at Sivilombudsmannen i juni 2019 valgte å overlevere særskilt melding til Stortinget – Sivilombudsmannens sterkeste virkemiddel. Meldinga gikk ut på at norske fengsler i altfor stor og økende grad bruker isolasjon. Sivilombudsmannen var bekymret for pågående menneskerettighetsbrudd:

«De samlede funnene tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler, og viser at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.»⁴

Tydeligere kan de nasjonale menneskerettighetsinstitusjonene neppe være uten å gå inn i enkeltsaker.

Stortinget behandlet innstillinga fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om den særskilte meldinga fra Sivilombudsmannen.⁵ Det ble fattet enstemmig vedtak i saken i april 2020:

«Komiteen mener at de samlede funnene i meldingen tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler. Omfanget av isolasjon er stort, og det er betydelig risiko for at isolerte blir utsatt for umenneskelig og nedverdiggende behandling. Komiteen viser også til at Norge flere ganger har blitt advart mot dette, uten at advarslene har blitt tatt på stort nok alvor.»

Hva har så skjedd etter at Stortinget våkna i 2020? Er det endelig lov å håpe på bedre tider innenfor murene for dem som sitter innerst inne i bygningen, nederst nede i kjelleren, på rundt 10 kvm omringet av betong og metall, og som ikke får kontakt med andre mennesker? Først litt fakta om isolasjon i norske fengsler.

4 Dokument 4:1 (2019–2020) *Melding for året 2019* fra Sivilombudsmannen om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse side 32.

5 Innst. 172 S (2019–2020).

3 Isolasjon i teori og praksis

Det menneskerettslige utgangspunktet er at fanger ikke skal utsettes for ytterligere inngrep enn det som følger av å frihetsberøves i fengsel.⁶ Så langt det er praktisk mulig, skal fanger i norske fengsler ha adgang til fellesskap under sysselsetting og på fritida.⁷

Det finnes ingen norsk rettslig standard for hvor mye tid en fange har rett til å tilbringe utenfor cella per døgn. Det er opp til det enkelte fengsel, og den enkelte avdeling, å bestemme når fangene skal låses ut om morgenen og inn om kvelden. Sivilombudsmanen har avdekket store ulikheter mellom fengsler og avdelinger.⁸

Det finnes heller ingen norsk rettslig standard for hva isolasjon er. FN definerer isolasjon som innlåsing av fanger i 22 timer eller mer i døgnet uten meningsfull menneskelig kontakt.⁹ Det at kontakten skal være *meningsfull*, betyr at den skal være en empatisk og vedvarende sosial samhandling. Sporadisk kontakt, som ved utdeling av mat, post eller medisiner, regnes ikke som meningsfull. Heller ikke indirekte kontakt som roping mellom celler regnes som meningsfull menneskelig kontakt.¹⁰

Isolasjon kan besluttes av ulike instanser med ulike hjemmelsgrunnlag. Påtalemyndigheten kan beslutte isolasjon ved pågrep og plassering på glattcelle i politiarrest.¹¹ Domstolen kan isolere varetektsfanger.¹² Det er imidlertid kriminalomsorgens isolasjonspraksis som er tema for denne artikkelen. Kriminalomsorgen kan beslutte isolasjon overfor enhver innsatt, både varetektsfanger og fanger på dom.¹³ I tillegg er det avdekket at mange fanger i praksis er isolert uten at det er fattet vedtak.¹⁴ Slik de facto isolasjon kan ramme både varetektsfanger og domsinnsatte.

Det varierer hvordan isolasjonen gjennomføres i det enkelte fengsel og det enkelte tilfelle. Noen isoleres på egen celle, men i mange fengsler overføres isolerte fanger til restriktive avdelinger. Ofte er det mottaksavdelingen i fengslet, eller det kan være en helt egen avdeling, som for eksempel avdeling G ved Ila fengsel.

Isolasjon kan foregå i mange former i anstalter hvor mennesker berøves friheten. Kriminalomsorgen kan beslutte isolasjon som reaksjon på brudd på fengselsregelverket, isolasjon av hensyn til orden og sikkerhet, isolasjon av praktiske hensyn og såkalt frivillig

6 Isolasjon er et inngrep i fangens rett til privatliv etter EMK artikkel 8, jf. bl.a. Dokument 18 (2015–2016) *Melding for året 2015* fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, avgitt til Stortinget 1. april 2016.

7 Straffegjennomføringsloven § 17.

8 Se Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt (heretter Sivilombudsmannens særskilte melding), Dokument 4:3 (2018/19) side 39 med videre henvisninger til forebyggingsenhetens besøksrapporter.

9 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), (heretter Mandela-reglene), A/RES/70/175, regel 44.

10 Marte Rua og Peter Scharff Smith (red.) (2019), *Isolasjon, et fengsel i fengselet* side 21, med videre henvisning til Penal reform international, PRI (2017). Essex paper 3: Initial guidance on the interpretation and implementation of the UN Nelson Mandela Rules side 88–89.

11 Straffeprosessloven kapittel 14.

12 Straffeprosessloven §§ 186 annet ledd og 186 a.

13 Straffegjennomføringsloven §§ 37, 38, 39, 40 og 52.

14 Se for eksempel FNs torturkomité, avsluttende merknader til Norges 8. rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon, 5. juni 2018, CAT/C/NOR/CO/8, avsnittene 17 b).

isolasjon. Alle disse isolasjonsformene kan besluttes på fengselsnivå med umiddelbar virkning. Isolasjon må ikke forekomme på en nedverdiggende måte.¹⁵ En beslutning om isolasjon må være nødvendig i det enkelte tilfellet og være proporsjonal med det kriminalomsorgen søker å oppnå med inngrepet.¹⁶

Isolasjon som *reaksjon på brudd* på fengselsregelverket kan besluttes i medhold av straffegjennomføringsloven §§ 39 og 40. § 39 hjemler umiddelbar utelukkelse i inntil 24 timer som følge av brudd på regler om ro, orden og disiplin. § 40 hjemler utelukkelse fra fritidsfellesskapet i inntil 20 dager som reaksjon på brudd på reglene om ro, orden og disiplin. Fangen skal etter bestemmelsen kun avskjæres fra *fritidsfellesskapet* og har dermed rett til å delta i fellesskap under sysselsetting som skole eller arbeid, noe som kan avverge at det blir tale om innlåsing på cella i mer enn 22 timer i døgnet. Dersom fangen ikke har dagaktivitet, vil alternativet imidlertid ofte være innlåsing på cella, og fangen kan dermed bli de facto isolert som følge av tap av fritidsfellesskap.

Adgangen til å bruke isolasjon som disiplinærstraff ble begrenset til de ovenfor nevnte tiltakene i 2001. Tidligere var det videre hjemmel for bruk av isolasjon som disiplinærstraff. Mange er imidlertid bekymret for at den reelle årsaken til bruk av isolasjon i mange tilfeller fremdeles er en disiplinærreaksjon:

«Blant annet på grunn av svært skjønnsmessige inngrepshjemler for isolasjon [som forebyggende tiltak], og på grunn av antallet registrerte vedtak, er det grunn til å frykte at isolasjon fortsatt brukes som disiplinærstraff, men nå formelt under en annen merkelapp.»¹⁷

Isolasjon av hensyn til *orden og sikkerhet* kan besluttes i medhold av straffegjennomføringsloven § 37 om utelukkelse fra fellesskapet som *forebyggende* tiltak. Isolasjon som forebyggende tiltak kan også besluttes etter § 38 om sikkerhetsseng og sikkerhetscelle. Bestemmelsene som hjemler isolasjon, er skjønnspregede. Særlig gjelder det § 37 første ledd bokstav e, som hjemler isolasjon for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Den nedre grensen for å opprettholde «orden» er for eksempel svært uklar. Sivilombudsmanen har hatt til behandling en sak hvor en fange hadde forsovet seg to ganger og fikk vedtak om utelukkelse.¹⁸ De vagt angitte kriteriene gir både rettsikkerhetsmessige og menneskerettslige utfordringer. Kriminalomsorgens oversikt over hel utelukkelse viser at vilkåret «ro, orden og sikkerhet» ble brukt i en stor andel av vedtakene fra januar 2020 til mars 2021, flere av månedene i rundt halvparten av vedtakene dersom man ser bort fra covid-19-isolasjon.¹⁹

Isolasjon av *praktiske hensyn* kan besluttes i medhold av straffegjennomføringsloven § 37 åttende ledd. Det kreves akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold som nødvendiggjør bruk av isolasjon. Kravet om *akutte* forhold gir anvisning på en snover unntaksregel.

15 EMK artikkel 3 forbyr tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling.

16 EMK artikkel 8 nr. 2.

17 Marte Rua, Peter Scharff Smith, Thomas Horn og Johannes F. Nilsen, «Isolasjon i skandinaviske fengsler – en oversikt», i boka *Isolasjon, et fengsel i fengselet* (2019) side 56.

18 Sivilombudsmannens sak 2006/993.

19 <https://www.kriminalomsorgen.no/isolasjon.535936.no.html>

Ikke-akutte bygnings- og bemanningsmessige forhold er trolig ofte årsaken til at fanger blir sittende de facto isolert.²⁰ Om lag 200 av fengselsplassene i Norge befinner seg på avdelinger uten fellesskapsareal.²¹ Fangen får så små muligheter til fellesskap at hen i praksis sitter isolert.²² Det er også dokumentert de facto isolasjon som følge av planlagt redusert bemanning i helger som sparetiltak.²³ Enkelte har sittet årevis i de facto isolasjon.²⁴ Over halvparten av isolasjonstilfellene som ble registrert under dagsmålinger i 2018, var uten vedtak.²⁵ Manglende vedtak skaper uklarhet om hvorvidt terskelen for bruk av isolasjon er oppfylt, fangen får ingen begrunnelse eller reell klagemulighet, og inngripende tiltak blir ikke synliggjort på overordnet nivå. For å forebygge de facto isolasjon sendte Kriminalomsorgsdirektoratet i september 2019 instruks om at alle fanger skal ha minst to timers fellesskap per dag.²⁶

Den siste isolasjonsformen som kan besluttes på fengselsnivå, er såkalt *frivillig isolasjon*, jf. straffegjennomføringsloven § 37 niende ledd. Enkelte fanger makter ikke å være i fellesskapet, for eksempel som følge av sin helsesituasjon, utrygghet eller frykt. Kriminalomsorgen plikter å legge til rette for at fangene skal føle seg trygge, og for at psykiske lidelser ikke skal være til hinder for meningsfull menneskelig kontakt. Det er imidlertid trolig at mange selvisolerer seg som følge av at fengselet ikke greier å tilrettelegge tilstrekkelig for deltagelse i fellesskapet.²⁷

Det er enkelt å gjennomføre isolasjon både juridisk og i praksis. Etisk er det imidlertid svært problematisk. Å plassere en fange i isolasjon er en massiv begrensning i hverdagen, som allerede er svært rigid og avsondret fra storsamfunnet. Inngrepet innebærer gjerne en begrensning i fangens bevegelsesfrihet, frihet til å kommunisere med andre fanger og frihet til å lage seg ønsket mat ved behov, til å gå på toalettet uten å forhøre seg med fengselsbetjenter, til å dusje og vaske seg når man vil, og til å skaffe seg ønsket stimuli for hjernen. Å bli fratatt muligheten til å tilfredsstille elementære behov kan igjen medføre at det blir vanskelig å få hvile og sove, opprettholde adekvat døgnrytme og få utløp for vanskelige følelser som frustrasjon og sorg.

De sterke begrensningene i, eller føringene for, grunnleggende behov utsetter fangen for helsemessig fare. Særlig mangelen på meningsfull menneskelig kontakt trekkes frem som helseskadelig.

20 Sivilombudsmannens særskilte melding side 32 og 38.

21 Marte Rua, Peter Scharff Smith, Thomas Horn og Johannes F. Nilsen, «Isolasjon i skandinaviske fengsler – en oversikt», i boka *Isolasjon, et fengsel i fengselet* (2019) side 68.

22 Se f.eks. Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rapport fra Bergen fengsel, 18.12.14 side 17–18, CPT/Inf (2006) 14 punkt 62 og CPT/Inf (2019) 1 punkt 86.

23 Se Sivilombudsmannens sak 2007/894 og Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rapport fra Tromsø fengsel, 24.10.14 side 17–18.

24 CPT/Inf (2019) 1 punkt 86 fra Bergen fengsel: «A few prisoners had been held for several years *de facto* in a solitary-confinement type regime which was neither a disciplinary nor a security measure and devoid of a legal basis.»

25 Sivilombudsmannens særskilte melding side 36.

26 Kriminalomsorgsdirektoratet, «Rettspraksis fra norske domstoler vedrørende isolasjon av innsatte og varetektsfradrag», 10. september 2019.

27 Sivilombudsmannens særskilte melding side 44 og 56.

4 Hvorfor er isolasjon et problem?

Meningsfull sosial kontakt med andre mennesker er et grunnleggende behov. Vi er sosiale vesener som har behov for samhandling, samtaler og nærhet med andre mennesker. I tillegg har vi behov for selvbestemmelse, bevegelsesfrihet og handlefrihet. Med et fengselsopphold følger sterke begrensninger i disse frihetene. Men innenfor murene eksisterer det samfunn og fellesskap hvor den mer begrensede friheten har stor verdi. Ytterligere begrensninger i fangenes frihet er desto mer inngripende. Isolasjon utgjør, med unntak av å bli lagt i belteseng, den mest ekstreme form for inngrep i en fanges friheter.

Isolasjon utsetter den enkelte for stor helserisiko.²⁸ Det er umulig på forhånd å vite hvor sårbar en person er for isolasjon. Risikoen for helseskade øker over tid, men enkelte får umiddelbare stressreaksjoner. Umiddelbare stressreaksjoner oppstod hos en av mine klienter, som var 16 år da han ble plassert i isolasjon på glattcelle. Han hadde vondt i fingeren, noe han orienterte politipatruljen om. Han fikk beskjed om å si fra dersom tilstanden forverret seg, og det gjorde han:

«Cirka en time etter at jeg ble satt inn på cella ringte jeg på arrestforvarer og sa at jeg hadde vondt i fingeren min. Arrestforvarer sa at de ikke kunne gjøre noe med det.

En time etter dette ringte jeg igjen på arrestforvarer og sa at fingeren var blitt verre. Arrestforvarer lurte på hvorfor jeg ikke hadde sagt ifra tidligere, og sa at de skulle se på det i morgen.

Da ble jeg veldig stressa og følte at veggene nærmet seg meg mens jeg lå på cella. Jeg følte meg ukomfortabel og hjelpeløs. Jeg følte det var dårlig luft på cella, og at jeg ikke fikk puste ordentlig.

Jeg ble så redd at jeg ville dunke hodet i veggen. Jeg banka på døra da jeg hørte folk gå på utsida. Det stressa meg enda mer at jeg ikke fikk noe hjelp selv om jeg banka på døra og ringte på arrestforvarerne.»

Kunnskap om helserisikoen ved isolasjon er mangelfull, ikke bare i befolkninga generelt, og dermed hos dem som blir isolert og deres pårørende, men også blant ansatte i kriminalomsorgen, blant helsepersonell som arbeider med isolerte fanger, og blant forsvarsadvokater som er i kontakt med isolerte fanger. Mangelen på kunnskap er en utfordring i seg selv. Det er naturlig å tenke seg at stressnivået øker ved at fangen opplever sine reaksjoner som unormale. Det er også naturlig at det er vanskeligere for både pårørende, ansatte og advokater å møte (tidligere) isolerte fanger på en god og helsebringende måte, dersom kompetansen på isolasjon og skadevirkninger er lav. Skandinavisk isolasjonsnettverk har derfor utarbeidet brosjyrer til personer som blir isolert, samt til pårørende, ansatte og

28 Om skadevirkninger av isolasjon, se bl.a. Sharon Shalev, *A Sourcebook on Solitary Confinement*. London: Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics (2008) og Peter Scharff Smith, «The Effects of Solitary Confinement on Prison Inmates: A Brief History and Review of the Literature». *Crime and Justice*, 34, 476487 (2006).

advokater som er i kontakt med personer som er eller har vært isolert.²⁹ Der fremkommer det blant annet at isolerte ofte opplever både kognitive, fysiske og følelsesmessige reaksjoner som

- konsentrasjonsproblemer
- dårligere hukommelse
- søvnproblemer og tretthet
- magesmerter
- dårlig humør
- å bli fortere sint og irritert
- hodepine
- stive og ømme muskler
- å miste matlysten eller spise for mye
- bekymring og/eller tristhet
- å ha lettere for å gråte
- angst eller panikk

Dette er vanlige reaksjoner. I tillegg kan enkelte bli deprimerte, skade seg selv eller få selvmordstanker. Isolasjon kan utløse eller forsterke tidligere psykiske lidelser, og noen få risikerer å bli psykotiske.

5 Den nasjonale og internasjonale kritikken

Flere kilder viser at man allerede på 1800-tallet hadde kunnskap om isolasjonens *skadevirkninger*. I 1840-årene skal stortingsrepresentant Ludvig Kristensen Daa ha kritisert isolatet for «[d]ets tendens til at frembringe aands og legemes svekkelse».³⁰

Forsvarsadvokat og forfatter Cathrine Grøndahl har skrevet om Jens Bjørneboes beskrivelser av isolasjon i en artikkelserie i Dagbladet i 1959 og i romanen *Den onde hyrde* fra 1960.³¹ Bjørneboe kom i kontakt med fanger under sin soning av en promillemisdømt. I *Den onde hyrde* beskriver hovedpersonen Tonnie opphold i straffecellen i fengselet som å være i en likkiste:

«Cellen var liten og lufttett omkring ham; den var forferdende liten, så liten at han ikke kunne bevege seg og ikke puste, og den var den samme cellen han hadde sittet i for seks, eller snart syv år siden, da han var fjorten år gammel og hadde vært stengt inne flere uker i mørket i en celle ikke som ikke var stort mere enn to, tre meter lang og ganske smal. Det var alltid den samme cellen, og han hadde drømt om den igjen i natt, han hadde skreket igjen, slik som han skrek i dagevis den gangen. Og han drømte alltid om den, skrek og gråt i søvne, enda han var over tyve år nu.»

²⁹ Brosjyrene finnes på nettsidene til Skandinavisk isolasjonsnettverk: www.isolation.network.

³⁰ <https://www.bt.no/btmeninger/kommentar/i/0Be7M/vaar-tids-tortur>

³¹ Cathrine Grøndahl, «Alltid tilbake til den samme cella. Om *Den onde hyrde* av Jens Bjørneboe og isolasjon i norske fengsler» i boka *De menneskelige boliger. En bok om Jens Bjørneboe* (2020).

Grøndahl beskriver hvordan Bjørneboe fremhevet isolasjon som en brutal form for avstraffelse. Det var innesperringen i trange celler og ikke de fysiske avstraffelsene som knakk Tonnie.

Den danske psykologen Ida Koch³² har gjort lignende beskrivelser av isolasjon:

«Jeg har ingen betenkeligheter med å betegne anvendelse av isolasjon som vår tids siviliserte form for tortur. Den er ikke så synlig grusom som for eksempel pisking eller avviring av negler, men den er ikke av den grunn mindre brutal eller farlig for den som blir utsatt for den.»³³

Skadevirkninger under og etter isolasjonsopphold ble dokumentert i omfattende dansk forskning i 80- og 90-årene.³⁴ Dansk Retspolitisk Forening hadde en egen «isolationsgruppe» som var sentral i arbeidet med å spre kunnskap om isolasjon og skadevirkninger. Isolationsgruppen hadde et tett samarbeid med Norsk forening for kriminalreform (KROM) og deltok som innledere på flere av foreningas årlige kriminalpolitiske konferanser, som samler både fanger, fengselsvesen, politikere og andre interesserte.³⁵ Norske myndigheter ble dermed orientert om forskning på skadevirkninger av isolasjon for flere tiår siden. Etterfølgende internasjonal forskning de siste par tiårene har bekreftet og utdypet tidligere funn.

De *menneskerettslig problematiske* sidene ved bruk av isolasjon har også vært kjent for norske myndigheter i lang tid. Bruk av isolasjon var tema for Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) i 1993, 1997, 1999, 2005 og 2018,³⁶ FNs torturforebyggingskomité (CAT) i 1998, 2002, 2012 og 2018,³⁷ FNs menneskerettskomité (HRC) i 2006, 2011 og 2018³⁸ og FNs Working Group on Arbitrary Detention (WGAD) i 2007.³⁹

I 2012 skrev Nasjonal institusjon for menneskerettigheter en temarapport om bruk av isolasjon.⁴⁰ I rapporten ble hjemmelsgrunnlagene for bruk av isolasjon ansett som for vage, og saksbehandlingsreglene ble ansett for å uthule grunnleggende rettssikkerhetsgarantier, praksisen for å være bekymringsfullt omfattende og kontroll- og overprøvnings-

³² Ida Koch er spesialist i psykoterapi og har i over 20 år vært ekstern lektor ved Københavns Universitet i kriminologi. Koch har siden 70-årene gjort undersøkelser og forskningsarbeid og skrevet publikasjoner om blant annet skadevirkningene av isolasjon.

³³ Ida Koch: «Isolasjon sivilisert tortur», *Hefte for kritisk juss* nr. 3–4, 1995.

³⁴ Se Henrik Steen Andersen, Tommy Lillebæk og Dorte Sestoft: «Isolasjonsundersøgelsen» (1994), og av samme forfattere: «Efterundersøgelsen – en opfølgingsundersøgelse af danske varetægtsarrestanter» (1997), og Ida Koch: «Isolationens psykiske og sociale følger», *Månedsskrift for Praktisk Lægegerning*, 60 (juni), 1982 side 378.

³⁵ Peter Scharff Smith og Ida Koch, «Isolationens følger – fra 1800-tallet til i dag», i boka *Isolasjon, et fengsel i fengselet* (2019) side 127.

³⁶ CPT/Inf (94) 11, CPT/Inf (97) 11, CPT/Inf (2000) 15, CPT/Inf (2006) 14, CPT/Inf (2019) 1.

³⁷ CAT/C/SR.323, CAT/C/CR/28/3, CAT/C/NOR/CO/6-7, CAT/C/NOR/CO/8.

³⁸ CCPR/C/NOR/CO/5, CCPR/C/NOR/CO/6 og CCPR/C/NOR/CO/7.

³⁹ A/HRC/7/4/Add. 2.

⁴⁰ Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo: *Temarapport. Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv*, 2012.

ordningene for ikke å være tilstrekkelig effektive, alt med et menneskerettslig utgangspunkt.

I torturforebyggingsrapporteringene fra 2018 fremkommer det omfattende kritikk av fengselsbesluttet isolasjon. CPT kritiserte både langvarig de facto isolasjon, langvarig isolasjon av psykisk syke og mangel på menneskelig kontakt.⁴¹ CAT fremsatte omfattende bekymringer blant annet knyttet til isolasjon av psykisk syke fanger og bruk av langvarig isolasjon.⁴²

Siden 2014 har forebyggingsenheten hos Sivilombudsmannen belyst menneskerettslig problematiske forhold etter besøk i 19 norske fengsler. Forebyggingsenheten har skrevet grundige rapporter om de menneskerettslige kravene og praksisen i fengslene, belyst kritikkverdige forhold og skrevet anbefalinger om hvordan forholdene bør bedres for å forebygge menneskerettsstridig praksis. Sivilombudsmannen fant som nevnt forholdene knyttet til isolasjon og mangel på menneskelig kontakt så kritikkverdige at han valgte å sende en særskilt melding til Stortinget i juni 2019.

Etter dette ser vi at Norge lenge har blitt advart mot menneskerettsstridig isolasjonspraksis. De negative helseeffektene har vært synlige siden 1800-tallet, og dokumentert gjennom forskning siden 1980-årene. Siden 1993 har internasjonale menneskerettsorganer beskrevet kritikkverdig lovgivning og praksis og anbefalt endringer i bruken av isolasjon i norske fengsler.

6 Jussbuss' isolasjonsarbeid

Norsk isolasjonspraksis har også blitt kritisert av Jussbuss. Jussbuss har arbeidet med isolasjon av fanger innen alle fire pilarer: i saksbehandling, i rettspolitisk arbeid, innen utdanning og innen forskning.

Fengselsgruppa refererer en isolasjonssak fra 2019 slik:

«Klienten hadde blitt besluttet utelukket fra fellesskapet i medhold av strgfjl. § 37 (1) bokstav e for ufin oppførsel mot en betjent. Utelukkelsen ble opprettholdt i 6 dager. [...] Vi klaget på utelukkelsen, utelukkelsens varighet og manglende begrunnelse i vedtaket. Vi fikk delvis medhold. Regionen mente at vilkårene for utelukkelsen var tilstede den første dagen, men at det ikke var nødvendig å utelukke den innsatte de resterende 5 dagene. Regionen ba fengselet gjennomgå sine rutiner.»⁴³

41 CPT/Inf (2019) 1 punkt 69 og 80.

42 CAT/C/NOR/CO/8 punkt 17–20.

43 Jussbuss' årsrapport 2019.

Dette viser betydninga av at Jussbuss yter juridisk bistand til isolerte fanger. Isolerte fanger har som hovedregel ikke krav på fri rettshjelp.⁴⁴

Fengselsgruppa bistår også Advokatforeningens isolasjonsgruppe i arbeidet med å føre enkeltsaker for retten.

I saker hvor isolasjonen er relativt kortvarig, er det foreliggende klagesakssystemet, og domstolssystemet, lite egnet til å forhindre ulovlig isolasjon. Klagesaksbehandlingen og rettsprosessene tar for lang tid. Jussbuss' øvrige arbeidsmetoder blir derfor desto mer relevante for å forhindre ulovlig bruk av isolasjon og påvirke rettsstillinga til isolerte fanger.

Det rettspolitiske arbeidet er sentralt i denne sammenheng. Fengselsgruppa har ifølge Jussbuss' årsrapporter de senere år hatt isolasjon som ett av sine prioriterte rettspolitiske prosjekter. Jussbuss har drevet høringsarbeid og fått medieomtale på isolasjonsfeltet. Arbeidet er helt avgjørende for både politikeres og befolkningas mulighet til å få informasjon om livet på låst celle. For hvordan, og fra hvem, skal man ellers få kunnskap om isolerte fangers situasjon?

Jussbuss deltar også i NGO-forum for menneskerettigheter. Forumet skriver blant annet skyggerapporter til internasjonale overvåkningsorganer når Norge skal rapportere om sin praksis. For eksempel skriver forumet om sin erfaring til CAT, CPT og FNs menneskerettighetskomité. Denne skyggerapporteringa er viktig for å belyse de omstendighetene som myndighetene velger å unnta fra eller pynte på i sin rapportering. Nettverket består av mange menneskerettsorganisasjoner, men Jussbuss er en av svært få som har hyppig kontakt med fanger. Jussbuss' innspill om isolerte fangers situasjon gir derfor viktig kunnskap om isolasjon for både FNs og Europarådets rapporter om Norge.

Flere jussbussere har skrevet masteravhandling om bruk av isolasjon, hvorav fire er trykket i Jussbuss' stensilsérie.⁴⁵ I avhandlingene, som strekker seg fra 2001 til 2016, er det fremsatt omfattende menneskerettslig kritikk, med de samme bekymringer som de internasjonale og nasjonale overvåkningsorganer har ytret – blant annet omfattende bruk av isolasjon, vagt og skjønnsmessig hjemmelsgrunnlag og svake kontroll- og overprøvningsordninger.

44 Hovedregelen om fritt rettsråd i rettshjelploven § 11 første og annet ledd hjemler ikke rettshjelp i forbindelse med isolasjon. Det er mulig å søke om fri rettshjelp etter rettshjelploven § 11 tredje ledd. Dersom det innvilges rettsråd etter unntaksbestemmelsen, skal det som hovedregel gis som fem timer stykkpris. Et annet unntak er at isolerte varetektfanger har offentlig oppnevnt forsvare.

45 Se Vårin Hellevik, «Bruk av isolasjon i norske fengsler», 2001 (*Jussbuss' stensilsérie* nr. 84); Nora Hallén, «Straffegjennomføringsloven § 37 om forebyggende isolasjon. Gjeldende rett og rettspolitisk vurdering med særlig vekt på rettslige skranker for kriminalomsorgens anvendelse av bestemmelsen», Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, Masteroppgave, 2008; Ida Husom, «Isolasjon av mindreårige under straffegjennomføring – forholdet til FNs barnekonvensjon», 2011 (*Jussbuss' stensilsérie* nr. 119); Marit Lomundal Sæther, «Isolert fra rettsikkerhet? Forvaltningens kontroll og overprøving av fengselsbesluttete isolasjonsvedtak», 2014 (*Jussbuss' stensilsérie* nr. 129); Victoria Smedsrud Øyen, «Straffegjennomføringsloven § 37 (1) bokstav e om forebyggende isolasjon. En rettspolitisk vurdering av om bestemmelsen bør endres for å samsvare med føringer og kritikk fra menneskerettslige overvåkningsorganer», Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, Masteroppgave, 2015, og Mina Østmo Rabo: «Begrunnelse for, og vilkår ved bruk av isolasjon. En sammenlignende analyse av isolasjonshjemler i norsk rett», 2016 (*Jussbuss' stensilsérie* nr. 137).

7 Internasjonale minstestandarder gjelder ikke i norske fengsler

Mandela-reglene gir uttrykk for FN's *minimumsregler* for fanger.⁴⁶ Reglene er ikke i seg selv juridisk bindende i Norge. Jeg tror likevel «folk flest» ville blitt overrasket om de fikk kjennskap til hvor mange av FN's minstestandarder som ikke gjelder for fanger i norske fengsler. Særlig for isolerte fanger er det norske regelverket betydelig svakere enn FN's standarder.

De omfattende og alvorlige skadevirkningene som følger av isolasjon, har medført strenge internasjonale føringer for å isolere en fange. Blant annet er *terskelen* for å beslutte isolasjon høy. FN krever at isolasjon kun skal brukes i ekstraordinære tilfeller og som en siste utvei.⁴⁷ Straffegjennomføringsloven gir ingen anvisning om en tilsvarende terskel for å fatte et vedtak om isolasjon. Det er likevel en overdrivelse å si at den internasjonale terskelen for å beslutte isolasjon ikke gjelder i norsk rett. Overvåkningsorganenes uttalelser har over tid vært så samstemte at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter har uttalt at de må sies å være etablert som rettslig forpliktende utgangspunkter.⁴⁸ Det er problematisk at den rettslige standarden ikke fremkommer av intern norsk lovgivning, som må antas å være det tilgjengelige regelverket for den enkelte ansatte som skal fatte vedtak om isolasjon.

Om den høye terskelen er oppnådd i det enkelte tilfellet, er det opp til fengselet å avgjøre. Det finnes imidlertid internasjonale minstestandarder knyttet til systemer for *kontroll og overprøving* av isolasjonsbruk.⁴⁹ Det er krav om både et internt kontrollsystem og et eksternt og uavhengig tilsynssystem. Tilsynsrådsordningen i norske fengsler har over lang tid vært kritisert, herunder i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon:

«Tilsynsrådsordningen tilfredsstillende ikke standardene fastlagt i De europeiske fengselsreglene eller Mandelareglene. Det er ikke en ordning som sikrer et systematisk og jevnlig tilsyn, med de rammer som er nødvendig for å kunne ivareta innsattes rettsikkerhet etter internasjonale menneskerettsstandarder.»⁵⁰

For å sikre et *minimum av utetid* fra cella, likhet og forutberegnelighet, samt for å forebygge isolasjon, er det viktig å ha en nasjonal minstenorm for inn- og utlåsning fra cella. Europarådets torturforebyggingskomité anbefaler at fanger får mulighet til å tilbringe minst åtte timer med meningsfull aktivitet utenfor cella hver dag.⁵¹ I Danmark og Sverige

46 Mandela-reglene, A/RES/70/175, ble vedtatt av FN's generalforsamling i 2015, og var en videreføring av de reviderte United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, som igjen var en videreføring av FN's Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners fra 1955.

47 Mandela-reglene regel 45.

48 Dokument 18 (2015–2016) *Melding for året 2015* fra Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, avgitt til Stortinget 1. april 2016.

49 Mandela-reglene regel 83, 84 og 85. De europeiske fengselsreglene regel 9, 92 og 93.

50 Sivilombudsmannens særskilte melding side 80.

51 Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), *2nd General Report*, CPT/Inf (1992) 3, avsnitt 47.

er det ikke adgang til å holde fangene innelåst på cella i mer enn 12 timer per døgn.⁵² I Norge har vi imidlertid ingen rettslig bindende norm for utetid fra cella. Sivilombudsmannen omtaler dette som problematisk av flere grunner:

«I enkelte fengsler har vi funnet avdelinger som omtales som fellesskapsavdeling selv om de innsatte i gjennomsnitt sitter isolert mer enn 22 timer på cella per dag. [...] Mangelen på tydelige krav i lov eller forskrift om hvor mye fellesskap innsatte skal ha rett til, skaper uklarhet om når det har skjedd en begrensning i fellesskapet som krever vedtak om utelukkelse fra fellesskapet. Dette er problematisk i lys av legalitetsprinsippet og menneskerettslige krav om klar lovhjemmel for inngripende tiltak. I tillegg til å være inngripende, helseskadelig og uheldig for en god tilbakeføring til samfunnet, svekker dette de innsattes rettssikkerhet, blant annet ved å frata dem mulighet til å klage. Det svekker også overordnet myndighets kunnskap om den reelle graden av isolasjon og utelukkelse.»⁵³

FN har også strenge og absolutte regler knyttet til *varigheten* av isolasjonen. Isolasjonen skal vare i kortest mulig tid, og isolasjon i mer enn 15 dager er forbudt.⁵⁴ I norsk rett finnes ikke slike begrensninger for fengselsbesluttet isolasjon. Dette fremheves av CPT etter besøk i 2018:

«The CPT trusts that the Norwegian authorities will take the necessary steps to ensure that, in all prisons, prisoners punished with exclusion from company during leisure time are not subjected to a solitary confinement-type regime exceeding 14 days. The Committee also wishes to stress that, whenever a prisoner is placed in solitary confinement, he/she should be visited daily by a member of the health-care staff.»⁵⁵

Som CPT fremhever, er det også viktig å styrke isolerte fangers rett på helsetjenester. Både FN og Europarådet har regulert at *helsetjenesten* skal tilse isolerte fanger ved plassering i isolasjon og deretter minst én gang per dag.⁵⁶ Heller ikke dette fremgår av norsk lov eller forskrift.

Manglende regulering av helseoppfølging er spesielt problematisk siden Norge heller ikke har forbud mot isolasjon av sårbare grupper. Til sammenligning forbyr FN isolasjon av særskilt *utsatte grupper* som psykisk syke fanger dersom tilstanden forverres av isolasjon, og barn.⁵⁷

52 I Danmark er bestemmelsen fastsatt i forskrift: Justisministeriet i Danmark, «Bekendtgørelse nr. 866 om innsattes adgang til fellesskap m.v. med andre innsatte i kriminalforsorgens institusjoner», 25. juni 2018, § 6. I Sverige er det fastsatt i «Kriminalvården i Sveriges föreskrifter och allmänna råd om fängelse», 2011, kap. 6.

53 Sivilombudsmannens særskilte melding side 39.

54 Mandela-reglene regel 45 nr. 1 og regel 44, jf. regel 43 (b).

55 CPT/Inf (2019) 1 punkt 103.

56 Mandela-reglene regel 46 nr. 1; De europeiske fengselsreglene regel 43.2–42.3.

57 Mandela-reglene regel 45 nr. 2.

8 Er kriminalomsorgen bare mottagelig for hard juss?

Mandela-reglene, de europeiske fengselsreglene samt CPT og CAT sine anbefalinger er uttrykk for soft law og ikke juridisk bindende i seg selv. Med henvisning til at Mandela-reglene anvendes som kilde i for eksempel EMD, skriver imidlertid Sivilombudsmannen:

«Etterlevelsen av Mandelareglene er derfor viktig for å sikre at behandlingen av innsette skjer i tråd med menneskerettighetene, særlig for å forebygge krenkelser av det absolutte forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.»⁵⁸

Norske myndigheter har en positiv forpliktelse til å forebygge unødvendig bruk av isolasjon.⁵⁹ Til tross for omfattende kunnskap om isolasjonens skadevirkninger og utallige advarsler om menneskerettslig problematisk lovgivning og praksis, har både forvaltninga og lovgivende og utøvende makt i liten grad fulgt opp.

Med unntak av innskjerping av hjemmelsgrunnlaget for isolasjon av barn,⁶⁰ bevilgninger til aktivisering av isolerte på avdeling G ved Ila fengsel fra 2014,⁶¹ vedtak om å opprette en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling ved Ila fengsel for fanger med sterkt aggressiv adferd og psykiske lidelser⁶² og bevilgninger til aktivisering i og forebygging av isolasjon i 2021,⁶³ kan jeg ikke finne at politikerne har gjort særlige tiltak for å begrense bruken av isolasjon siden straffegjennomføringsloven ble innført. De nevnte tiltakene vil kun få betydning for et fåtall fanger, og de store strukturelle endringene som kreves i lovgivning, bygningsmasse, praksis og tilsynsordninger, står foreløpig uendret.

Under høringa om Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte advokat Frode Sulland at Advokatforeningen noen år tilbake forstod at verken politikere, påtalemyndigheten eller kriminalomsorgen kom til å gjøre endringer uten at de blir tvunget til det. Erfaring med at omfattende menneskerettsbrudd på glattcelle fortsatte til tross for internasjonal og nasjonal kritikk, var bakgrunnen for uttalelsen. Domstolsprøving var nødvendig for å redusere omfanget av de systematiske menneskerettsbruddene.

Fra 2018 har det blitt løftet flere isolasjonssaker for domstolene. På bakgrunn av at forebyggingsenheten og internasjonale overvåkningsorganer hadde påvist et stort omfang av de facto isolasjon, begynte flere forsvarsadvokater å undersøke om det var tilfellet for deres klienter under varetekt. Under hovedforhandling i straffesaken ble det påstått særskilt varetektsfradrag som følge av isolasjon under varetektsoppholdet i fengsel. Flere dommer konstaterte isolasjon i strid med EMK.⁶⁴

58 Sivilombudsmannens særskilte melding side 23.

59 CAT artikkel 16.

60 Straffegjennomføringsloven §§ 37 og 38 oppstiller særregler om bruk av isolasjon og tvangsmidler overfor mindreårige fanger. De skal benyttes i minst mulig grad og under fortløpende tilsyn og vurdering. Retten kan ikke beslutte isolasjon som tvangsmiddel overfor mindreårige etter straffeprosessloven § 186 a.

61 Prop. 93 S (2013–2014), Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014, kapittel 430.

62 Innst. 6 S (2018–2019) side 26 flg.

63 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrket-innsats-mot-isolasjon-i-fengsel-i-2021/id2829564/>

64 Se bl.a. HR-2019-2048-A, TBERG-2018-153795-2 og TSOFT-2018-164558.

I en sak fra august 2019 ble en varetektsfange løslatt fordi han tidligere hadde vært de facto isolert uten beslutning fra retten eller kriminalomsorgen.⁶⁵ Det var grunnlag for varetektsfengsling som følge av gjentakelsesfare, men domstolen løslot fangen da den anså fortsatt varetekt som et uforholdsmessig inngrep selv om isolasjonen hadde opphørt. Oslo fengsels leder Nils Finstad uttalte:

«Denne kjennelsen er alvorlig. [...] Isolasjonen er økende, og det skyldes i stor grad mangel på ressurser. Og så må vi også erkjenne at det delvis er en kultur og stilltiende aksept av dette. Det har pågått i mange år, og vi har alle et medansvar. Vi har sovnet litt fordi vi tror Kriminalomsorgen er bedre enn den er.»⁶⁶

Avgjørelsen fikk umiddelbare virkninger. Kriminalomsorgsdirektoratet sendte i september 2019 ut instruks om at alle innsatte skal ha minst to timers fellesskap per dag, med en frist på tre uker.⁶⁷ Få dager senere sendte direktoratet ut et høringsnotat med betydelig mer ambisiøse forslag: en minstandard for fellesskap på 10 eller 12 timer per døgn. Direktoratet understreket samtidig at disse tiltakene ville kreve betydelige ressurser i form av oppgradering, bygg, nybygg og økt bemanning. Tall fra kriminalomsorgens egne varslede dagsmålinger fra 2020 indikerer at antall fanger med mindre enn to timers fellesskap har gått ned sammenlignet med foregående år.⁶⁸

Det var i 1992 at CPT anbefalte en minstenorm for utetid fra cella. Senere har CPT i flere av sine rapporteringer av Norge beskrevet menneskerettslige utfordringer knyttet til isolasjon uten vedtak som følge av ressursproblemer i fellesskapsavdelinger.⁶⁹ Etter besøk i Oslo fengsel i 2018 hvor det ble funnet stor grad av de facto isolasjon, skrev forebyggingsenheten at fengselet bør jobbe systematisk for å sikre at all isolasjon som ikke har hjemmel i lov, opphører.⁷⁰ Det var derfor ikke overraskende at domstolen fant praksisen menneskerettsstridig. Det som imidlertid er overraskende, er at en varetektskjennelse har større slagkraft enn alvorlige bekymringer fra internasjonale og nasjonale menneskerettsorganer over lang tid. Kriminalomsorgsdirektoratet har hatt en sterk oppfordring til utsendelse av en instruks som den ovennevnte i flerfoldige år uten at det har skjedd noe. Det er selvsagt veldig positivt at det endelig iverksettes tiltak for å redusere bruken av isolasjon. Jeg sitter likevel igjen med en bismak – var det viljen det stod på i alle disse årene? Om denne prosessen skriver Kjersti Lohne og Marte Rua:

«[R]ettigheter [må] realiseres og håndheves, og det må finnes rettslige og politiske strukturer som muliggjør ikke bare rettslig mobilisering, men dens evne til gjennomslagskraft (Epp, 2008). Det er også forskjell på internasjonale menneskerettigheter

65 LB-2019-113010.

66 <https://rett24.no/articles/borgarting-loslot-fra-varetekt-etter-ulovlig-isolasjon>

67 Kriminalomsorgsdirektoratet, «Rettspraksis fra norske domstoler vedrørende isolasjon av innsatte og varetektsfradrag», 10. september 2019.

68 <https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4811958.823.bnqkza7pwmiaq/Statistikk+isolasjon+januar+2021.pdf>

69 Se CPT/Inf (2006) 14 punkt 62, CPT/Inf (2011) 33 punkt 53–54 og CPT/Inf (2019) 1 punkt 86.

70 Sivilombudsmannen, besøksrapport Oslo fengsel 19.–22. november 2018 side 38.

som et normativt rammeverk («soft law») og på «hard juss»: på rettslige avgjørelser tatt av nasjonale og internasjonale domstoler. Det er forskjell på å få kritikk for gjeldende praksis, og å få den dømt ulovlig av norske domstoler. Like fullt er retten også en del av samfunnet – den inngår i et sosial og politisk landskap (Mathiesen 2001).»⁷¹

Advokatforeningen har tatt konsekvensen av sin bekymring for at domstolsprosesser er nødvendige for å begrense isolasjonsbruken i norske fengsler. I 2017 ble Advokatforeningens isolasjonsgruppe etablert for å bringe saker inn for domstolene og bidra til domfellelser. Isolasjonsgruppen har bistått en kvinne som var tidligere innsatt ved Bredtveit fengsel. Den 8. mai 2020 erkjente staten brudd på EMK artikkel 3 overfor kvinnen som følge av at hun under fengselsopphold hadde blitt underlagt isolasjon som utgjorde nedverdiggende behandling.⁷²

Selv om jeg er enig med Frode Sulland i at domstolsprosesser har vist seg å være det mest effektive for å oppnå endringer på isolasjonsfeltet, er det grunn til å håpe at også myndighetene nå føler seg tvunget til å gjøre endringer. De tydelige signalene i Sivilombudsmannens særskilte melding om isolasjon om risiko for pågående menneskerettighetsbrudd har kanskje gitt en opplevelse av et visst press. I alle fall finnes det indikasjoner på at det er satt i gang enkelte større endringsprosesser. Blant annet arbeides det med nye regler for tilsynsråd i kriminalomsorgen og revidering av fengselshelseveilederen. Ikke minst arbeider Justis- og beredskapsdepartementet med forslag til endringer i straffegjennomføringsloven, blant annet gjennomgang av isolasjonshjemlene (straffegjennomføringsloven §§ 37 og 38).⁷³

Det er positivt at det nå kan være utsikt til endringer. Det må imidlertid også her nevnes at det er 13 år siden tidligere jussbusser Nora Hallén leverte sin masteravhandling om at § 37 bokstav e var for vag, og ni år siden Nasjonal institusjon for menneskerettigheter uttalte det samme i sin kritiske temarapport om isolasjon, i tillegg til at Norge har fått kritikk fra internasjonale overvåkningsorganer knyttet til vagt hjemmelsgrunnlag. Det er bekymringsfullt at myndighetene er så vidt sendrektige på et så inngripende og helseskadelig område, som har rammet *utallige* fanger i en årrekke.

Telling er nemlig en annen gjenganger som ikke har blitt prioritert av myndighetene. Det mangler pålitelig statistikk over isolasjonsbruk i norske fengsler. Sivilombudsmannen skriver i den særskilte meldinga om isolasjon:

«Det er sterkt kritikkverdig at forvaltningen, mer enn 20 år etter at Stortingets justiskomité etterlyste slike tall, mangler en pålitelig oversikt over omfanget av isolasjon i norske fengsler.»⁷⁴

71 Kjersti Lohne og Marte Rua, «Rettspolitisk mobilisering og strategisk sakførsel mot isolasjon i norske fengsler», *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* årg. 108 nr. 1 (2021).

72 <https://www.advokatbladet.no/advokatforeningen-isolasjon-isolasjonsgruppen/staten-erkjenner-brudd-pa-emk-artikkel-3-overfor-tidligere-innsatt/150907>

73 Prop. 143 L (2019–2020) punkt 1.

74 Sivilombudsmannens særskilte melding side 35.

CAT har etterspurt statistikk siden 2008 og har gjentatt dette i senere rapporteringer.⁷⁵ Oversikt over omfanget av isolasjon er viktig av mange grunner. Det er blant annet sentralt å ha grunnlagsmateriale for å vurdere hvor hyppig isolasjon benyttes, og om det er ulikheter i praksis i ulike fengsler og fengselsregioner, å ha oversikt over varigheten av isolasjonsopphold og å kunne vurdere effektiviteten av tiltak for å redusere bruk og skadevirkninger av isolasjon. Myndighetene skylder på mangelfullt datasystem. Med andre ord er det nedprioritert.

Selv om tallmaterialet har store svakheter, er det positivt at kriminalomsorgen har begynt å offentliggjøre noe mer informasjon om isolasjon på sine nettsider.⁷⁶ Informasjonen indikerer at det foregår et arbeid knyttet til bevisstgjøring på isolasjonsfeltet i kriminalomsorgen. Ifølge årsrapporter for Kriminalomsorgen fra 2019 og 2020 har arbeidet med å redusere isolasjon hatt høy prioritet.⁷⁷

Det er likevel ikke så lett å svare på spørsmålet jeg stilte innledningsvis, om det har skjedd positive endringer etter at Stortinget våkna i 2020. Under dagsmålingene var antallet fanger med mindre enn to timer fellesskap redusert i 2020, dersom man ser bort fra covid-19-relatert isolasjon. Imidlertid var det ingen nedgang i antall fanger med mindre enn åtte timer fellesskap, til tross for høy prioritet og iverksatte tiltak.⁷⁸ Covid-19 vanskeliggjør analysen av kriminalomsorgens evne til å begrense isolasjonsbruk i tråd med anbefalingene i Sivilombudsmannens særskilte melding. I stedet for redusert isolasjonsbruk har det alt i alt vært en dramatisk økning i 2020.⁷⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet skylder på pandemien. Kriminalomsorgsdirektoratet innførte rutiner for isolasjon, blant annet rutinemessig isolasjon av nyinnsatte, som ble frarådet av helsemyndighetene. Sivilombudsmannen skriver om dette:

«De innsattes risiko for smitte av koronaviruset må stå i et rimelig forhold til de alvorlige skadevirkningene av isolasjon. Funn fra undersøkelsen viser at full utelukking av alle nyinnsatte i 14 dager, uten at dette var basert på en individuell vurdering av smitterisiko, ikke var i samsvar med krav til nødvendighet og forholdsmessighet slik det følger av menneskerettslige krav.»⁸⁰

Sivilombudsmannens funn viser at det fortsatt er grunn til å være bekymra for kriminalomsorgens evne og vilje til å redusere isolasjonsbruk. Når nye situasjoner oppstår, er det isolerte fangers helsesituasjon som nedprioriteres. I tillegg består de nevnte store «gamle» utfordringene. Jussbuss må fortsatt være på vakt. Lykke til!

75 CAT/C/NOR/CO/5 punkt 8.

76 <https://www.kriminalomsorgen.no/isolasjon.535936.no.html#>

77 Kriminalomsorgens årsrapport for 2019 side 33 flg. og årsrapport for 2020 side 28 flg.

78 Kriminalomsorgens årsrapport for 2020 side 30.

79 <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/7Kqk4/isolasjonsboom-i-norske-fengsler-i-fjor-vaar-skadelig-og> Kriminalomsorgens årsrapport for 2020 side 30.

80 Sivilombudsmannens rapport *Ivaretakelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien* side 6.