



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref.
2016/2151

Vår ref.
17/1227 - KLE

Dato
01.06.2017

Oppfølging av Sivilombudsmannens besøksrapport fra Norgerhaven fengsel

Vi viser til Sivilombudsmannens besøksrapport fra Norgerhaven fengsel 19. – 22. september 2016. Justis- og beredskapsdepartementet mottok rapporten 13.3.2017.

Innledningsvis vil departementet understreke at rapporten fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet er grundig og at det i et forebyggingsperspektiv er svært viktig og nyttig arbeid som er gjort.

Nedenfor følger en orientering om oppfølging av rapportens funn, slik Sivilombudsmannen har bedt om i brev 13.3.2017. Rapporten konkluderer med 12 hovedfunn. I tillegg har departementet identifisert seks øvrige funn som kommenteres. Funnene vil bli behandlet i samme rekkefølge som i Sivilombudsmannens rapport.

Den praktiske oppfølgingen gjennomføres av Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Der ikke annet er oppgitt, vil departementet følge opp i den løpende styringsdialogen med KDI. Departementet avholder tertialvise styringsmøter med KDI i tillegg til tertialvis skriftlig rapportering.

1. Generelt om oppfølging av Sivilombudsmannens rapport

Rapporter fra fengselsbesøk følges som regel opp av fengselet. I dette tilfellet er Justis- og beredskapsdepartementet bedt om å svare. I brev 28.3.2017 ba departementet KDI, i samarbeid med Kriminalomsorgen region øst og Norgerhaven fengsel, om å redegjøre

for oppfølgingen av rapporten og funnene i den. KDI har også konsultert Helsedirektoratet i utarbeidelsen av sine svar. Når det gjelder funnene som dreier seg om den praktiske gjennomføringen av straff i Norgerhaven fengsel, vil departementet i stor grad vise til KDIs oppfølging. Svaret fra KDI 9.5.2017 er vedlagt.

Som et ledd i oppfølgingen avholdt Justis- og beredskapsdepartementet 19.5.2017 møte med det nederlandske justisdepartementet. Begge lands kriminalomsorgsdirikatorater deltok.

2. Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat i en annen stat

2.1. Delt jurisdiksjon skaper rettslig «hull»

Rapporten punkt 7 s. 17

«Resultatet av den delte jurisdiksjonen som ble etablert i avtalen mellom Norge og Nederland, synes dermed å være at det er etablert et rettslig «hull» som svekker de innsattes vern mot tortur og umenneskelig behandling.»

Departementet deler ikke Sivilombudsmannens oppfatning av at det er skapt et rettslig «hull» som svekker de innsattes vern mot tortur og umenneskelig behandling.

Slik departementet oppfattet Sivilombudsmannens høringsuttalelse til forslag til endringer i straffegjennomføringsloven 27.2.2015, var forebyggingsenheten bekymret for at deres mandat ikke skulle anerkjennes i mottakerstaten, og at «den foreslåtte hjemmel vil formodentlig skape situasjoner der forebyggingsenheter fra flere stater krever adgang til samme fengsel.» Norske myndigheter fikk på bakgrunn av dette avklart med nederlandske myndigheter at den nederlandske forebyggingsenheten etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) ikke ville hevde sitt mandat i Norgerhaven fengsel, slik at den norske forebyggingsenheten her ville være alene om dette tilsynet (se Prop. 92 LS (2014-2015) s. 36). I ettertid har det kommet en anbefaling fra FNs underkomité for forebygging (SPT) (februar 2016) om at forebyggingsenhetene i stater hvor den ene har innsatte i den andre, bør samarbeide om tilsyn og oppfølging. I rapporten gir Sivilombudsmannen uttrykk for at de ønsker et slikt samarbeid. Nederland har i svar til SPT 4. november 2016 uttrykt at de ikke anser sin forebyggingsenhet for å ha mandat til å føre tilsyn med et fengsel som Norge leier, fordi det her er norsk straffegjennomføringslov som gjelder. Dette synspunktet ble tatt opp med nederlandske myndigheter i møtet 19.5.2017. Norske og nederlandske myndigheter er positive til et slikt samarbeid og mener at det ikke er noe i avtalen som

er til hinder for samarbeid mellom de nasjonale forebyggingsenhetene. I etterkant av møtet er det opplyst fra det nederlandske justisdepartementet at det er etablert kontakt mellom forebyggingsenhetene.

Videre er det klart at den nederlandske forebyggingsenheten har mandat når det gjelder både transport og opphold i sykehus, og det er departementets syn at selv om ledelsen i fengselet ikke har vært i kontakt med den nederlandske forebyggingsenheten så langt i den perioden fengselet har vært i drift, så betyr ikke dette at det er skapt et rettslig «hull». I henhold til avtalen mellom statene og i den løpende dialogen har det vært en klar forutsetning at det skal legges til rette for tilsyn, og departementet ser det som en positiv følge av dette at Sivilombudsmannen også fikk tilgang til transport og steder utenfor fengselet. Vår vurdering er at nederlandske myndigheter er opptatt av å ivareta de innsattes vern etter menneskerettighetene. Det vises i denne forbindelse til avtalens fortale hvor det fremgår at partene «recognise and are bound by international human rights standards and norms.»

Departementet er imidlertid enig med SPT og Sivilombudsmannen i at et samarbeid vil være nyttig i et forebyggingsøyemed, og viser til at det nå skal være etablert kontakt mellom nederlandsk og norsk forebyggingsenhet.

2.2. Sentrale dokumenter skrevet på nederlandsk

Rapporten punkt 7 s. 17

«En særlig utfordring var at sentrale dokumenter som ombudsmannen må ha tilgang til for å kontrollere hvordan innsattes rettigheter og velferd ivaretas, slik som tilsynslogg for bruk av sikkerhetscelle og medisinske journaler, helt eller delvis var skrevet på nederlandsk.»

Departementet er enig i at sentrale dokumenter, slik som tilsynslogg for bruk av sikkerhetscelle og medisinske journaler, bør føres slik at det kan føres tilstrekkelig tilsyn fra Sivilombudsmannens side. KDI opplyser i denne forbindelse at «[n]år de aktuelle journalene likevel er blitt ført på nederlandsk, er det fordi nederlandsk fengsels- og helsepersonell benytter nederlandsk som sitt arbeidsspråk. Det er dessuten nederlandske tjenestemenn som fører førstelinjekontrollen med de aktuelle tiltakene, og det er videre slik at norsk ledelse i Norgerhaven fengsel er nederlandsk talende, og slik sett vil kunne føre tilstrekkelig etterkontroll med tiltak som bruk av sikkerhetscelle. Det forandrer likevel ikke det faktum at Ombudsmannen skal ha – og skulle ha hatt – tilgang på de aktuelle journalene på et språk som besøksteamet forstod. Det er derfor også beklagelig at dette ikke var tilfellet under Ombudsmannens besøk. Kriminalomsorgen vil likevel understreke at Ombudsmannen ville fått – og vil fortsatt kunne få – aktuell dokumentasjon oversatt til et språk man forstår, i tråd med det som forutsetningsvis må kunne sies å følge av Sivilombudsmannsloven § 7. Dette gjelder også dersom innsatte som har vært undergitt

slike tiltak, skulle be om innsyn i sakens dokumentasjon, jf. forvaltningsloven (fol.) §§ 18 og 19.»

3. Norges menneskerettslige forpliktelser

Sivilombudsmannen mener, slik vi oppfatter det, at det er forhold ved straffegjennomføringen i Nederland som innebærer en *risiko* for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Forebyggingsenheten stiller blant annet spørsmål om artikkel 14 og 17 i avtalen er i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet understreker at det p.t. ikke foreligger holdepunkter for at Norge faktisk begår menneskerettsbrudd eller at det *foregår* tortur og nedverdiggende eller umenneskelig behandling i Norgerhaven fengsel.

3.1. Mulighet til å straffe, påtale og etterforske tortur

Hovedfunn, rapporten punkt 8.2

«Norske myndigheter har etter avtalen fraskrevet seg muligheten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.»

Straffegjennomføring i Nederland som sådan, og avtalen i seg selv, strider etter departementets syn ikke mot Norges menneskerettslige forpliktelser. Departementet fastholder uttalelsene i forarbeidene¹, som Sivilombudsmannen viser til på s. 21 i sin rapport: «...*det er en grunnleggende forutsetning for å inngå avtale om straffegjennomføring i en annen stat at dette ikke skal innebære et inngrep i de innsattes menneskerettigheter. Norske myndigheter er forpliktet til å sikre og respektere rettighetene til innsatte som soner i en annen stat på samme måte som for innsatte i norske fengsler.*»

I avtalen er det forutsatt at strafferettslige forhold som begås av innsatte i fengselet reguleres av nederlandsk rett. Jurisdiksjonen på dette området ligger fast. Vi viser til Prop. 92 LS (2014-2015), blant annet punktene 6.3 og 6.4.1.

Den praktiske gjennomføringen av vernet etter torturkonvensjonen, herunder plikten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, må følge jurisdiksjonen. Det er enighet mellom Norge og Nederland om at statene har et felles ansvar for å verne innsatte i Norgerhaven fengsel mot tortur og umenneskelig behandling. Norske myndigheter kan som hovedregel ikke selv etterforske, straffe og påtale straffbare handlinger i Nederland. Gjennom traktaten og samarbeidsavtalen er det likevel skapt

¹ Prop. 92 LS (2014-2015), s. 10

en klar ansvarsfordeling mellom norske og nederlandske myndigheter som sikrer at det i alle tilfeller er enten Nederland eller Norge (eller begge) som er ansvarlig for å ivareta de innsattes menneskerettslige vern. Med unntak av FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), har Nederland ratifisert de samme internasjonale menneskerettslige konvensjoner og individuelle klagemekanismer som Norge. Nederland har således den samme plikten til å følge opp risiko for eller brudd på vernet mot tortur og umenneskelig behandling. Etter vårt syn er de innsatte på denne måten vernet mot brudd på torturkonvensjonens bestemmelser.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av avtalen har norske myndigheter, løpende og tett dialog med nederlandske myndigheter. I forkant av avtalens ikrafttredelse i 2015 ble det avholdt et møte mellom påtalemyndighetene i Nederland og Norge hvor representanter fra Riksadvokaten og Kripos var til stede. Her ble blant annet den praktiske gjennomføringen av avtalens artikkel 14 og 17 diskutert. Det ble avtalt faste månedlige møter mellom ledelsen i Norgerhaven fengsel og påtalemyndigheten i Nederland. Disse gjennomføres som avtalt. I møtene diskuteres straffbare forhold som begås i fengselet, og norske myndigheter har således god oversikt over hvordan sakene håndteres av nederlandsk politi. Ledelsen i fengselet rapporterer til KDI om håndteringen av straffbare forhold i fengselet, og hvis de anser det som nødvendig kan KDI anmode Riksadvokaten om å evaluere håndteringen av praksisen. Departementet ser slikt samarbeid og dialog som et meget viktig ledd i arbeidet med å forhindre tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.

Departementet mener at artikkel 14 og 17 i avtalen ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

3.2. Bruk av tvangsmidler, inkludert våpen

Hovedfunn, rapporten punkt 8.3

«En annen stats myndighetsorganer er i bestemte situasjoner gitt myndighet til å benytte tvangsmidler, inkludert våpen, overfor innsatte som er straffedømt i Norge. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling.»

Som hovedregel er det norske regler om tvangsmidler som gjelder i Norgerhaven fengsel, jf. avtalens artikkel 4, jf. forskrift om straffgjennomføring i Nederland § 2. I gitte situasjoner, dersom norsk fengselsleder må tilkalle forsterkninger, for eksempel ved brann eller opprør, vil nederlandske myndigheter kunne benytte våpen og

tvangsmidler mot innsatte. Departementet mener imidlertid at dette er løst på en tilfredsstillende måte ved at tilkalling av forsterkninger skjer etter anmodning fra den norske fengselslederen og at det kun vil skje i tilfeller hvor det også i Norge vil være anledning for politiet å benytte våpen eller tvangsmidler. Departementet viser til KDIs uttalelse om at «[d]et motsatte – at nederlandske myndigheter ikke skulle kunne bistå norske myndigheter på nederlandsk jord i en nødsituasjon eller særlig farlige situasjoner – ville vært uholdbart, og ville, i seg selv, innebære en forhøyet risiko for brudd på Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder plikten til å hindre krenkelser av EMK art 2 (retten til liv) og art. 3 (torturforbudet).»

Vi viser for øvrig til vurderinger og begrunnelser i punkt 3.1 som gjør seg gjeldende også her. Departementet mener ansvaret etter torturkonvensjonen er ivaretatt. Det er avtalt en klar ansvarsfordeling, og Nederland er bundet av de samme folkerettslige plikter som Norge.

Oppfølging:

- KDI har endret retningslinjene om straffegjennomføring i Nederland slik at det går helt klart frem av bestemmelsen at det er norsk lov om tvangsmidler som gjelder inne i Norgerhaven fengsel.

4. Transportfasen

4.1. Bruk av bodycuff under transport

Hovedfunn, rapporten punkt 8.4

«Innsatte blir rutinemessig påsatt tvangsmiddelet bodycuff under flytransport, uten individuell vurdering og skriftlig vedtak.»

Departementet har bedt KDI vurdere om «Skriftlig instruks for flytransport» og praksisen er i tråd med straffegjennomføringsloven § 38 og forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Det vises til KDIs svar når det gjelder bruken av bodycuff under transport.

Som påpekt av KDI er bruken av bodycuff under transport nært knyttet til selve overføringsvedtaket, og det kan reises spørsmål om det er å anse som et selvstendig vedtak. Departementet mener at beslutningen om å bruke bodycuff eller andre tvangsmidler under transport til og fra Nederland er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse, herunder krav til skriftlighet og begrunnelse.

Når det gjelder spørsmålet om rutinemessig bruk av bodycuff er tilstrekkelig hjemlet i straffegjennomføringsloven § 38, må det som redegjort for av KDI legges til grunn at en i vurderingen av om innsatte må bruke bodycuff under transporten, både må se hen til individuelle forhold og til forhold knyttet til den aktuelle situasjonen.

KDI uttaler at «*Kriminalomsorgen må både ta i betraktning momenter som kan knyttes til det enkelte individ eller den aktuelle situasjonen (at det er en flygning som skal gjennomføres, at flere innsatte skal transporteres i fellesskap, etc.). At det ikke bare er momenter knyttet opp mot det enkelte individ som skal tas inn i vurderingen, følger også av strgfjl. § 38 andre ledd første punktum, jf. ordlyden «dersom forholdene gjør det strengt nødvendig». Tvangsmiddelet bodycuff benyttes under transport til og fra Nederland i et forebyggende øyemed, jf. ordlyden «for å ... hindre». Formålet er å hindre «alvorlige oppptøyer eller uroligheter», samt «rømning ... under transport», jf. strgfjl. § 38 første ledd bokstav c og d. I de sikkerhetsmessige vurderingene som er foretatt (herunder hvorvidt bodycuff er det lempeligste tiltaket for å oppnå nevnte formål), har kriminalomsorgen lagt vekt på at domfelte som overføres til Nederland gjennomgående er idømt straff for alvorlige straffbare handlinger, at innsatte transporteres i fellesskap med andre innsatte, at flygninger – i seg selv – er en situasjon som krever iverksettelse av tiltak for å eliminere risiko, at utagering om bord i et fly vil kunne få fatale konsekvenser, at bodycuff er et lempeligere tiltak enn alternative tvangsmidler som strips, håndjern og transportjern, at tilstramming av bodycuff er en lempeligere måte å få kontroll på innsatte som utagerer enn ren fysisk maktanvendelse, og, til slutt, at bodycuff gir høy grad av kontroll og sikkerhet, samtidig som det gir innsatte betydelig bevegelsesfrihet når nylonreimene ikke er strammet til. På denne bakgrunn mener kriminalomsorgen at bruk av bodycuff under transport til og fra Nederland, er tilstrekkelig hjemlet i strgfjl. § 38.»*

Departementet deler ikke Sivilombudsmannens oppfatning av at «[d]et er vanskelig å se at den rutinemessige påføringen av tvangsmidler er i samsvar med et reelt sikkerhetsbehov,...» (rapporten s. 27). Vurderingen av den *totale* sikkerheten under transport med fly er svært viktig. Når mange innsatte overføres samtidig, er sikkerhet av særlig stor betydning. Vi viser til KDIs redegjørelse for relevante momenter i vurderingen, og slutter oss til deres forståelse av straffegjennomføringsloven § 38. Saken vil imidlertid kunne stille seg annerledes dersom det kun er en enkelt innsatt som overføres, eller dersom det er individuelle forhold hos den innsatte som gjør at han ikke bør påsettes bodycuff.

Oppfølging:

- KDI vil sørge for at vurderingen av bruk av tvangsmidler i forbindelse med transport til og fra Norgerhaven fengsel, blir nedfelt i et skriftlig vedtak.
- KDI har inntatt i transportbeskrivelsen bruk av bodycuff under transport, og hvilke vurderinger som ligger til grunn for eventuell bruk av bodycuff.

4.2. Manglende bruk av sikkerhetsbelter

Rapporten punkt 8.4.6, s. 26

«Ombudsmannen fastholder at manglende trafikksikkerhet utgjør en fare for innsattes liv og helse, og at dette bør følges opp.»

I rapporten pekes det på den manglende bruken av sikkerhetsbelter ved transport i Nederland.

I Nederland skjer transporten av de innsatte i såkalte cellebusser, hvor de innsatte sitter enkeltvis eller to og to i avlukkede celler. Etter nederlandsk lov er det i utgangspunktet påbudt med setebelter, men nederlandsk transportenhet har fått innvilget unntak for bruk av sikkerhetsbelter i cellebusser av hensyn til de innsatte og ansattes sikkerhet.

Anbefalingen fra Den europeiske torturforebyggingskomitéen (CPT) til nederlandske myndigheter om oppfølging av manglende setebelter ble tatt opp i møtet med nederlandske myndigheter 19.5.2017. Nederland opplyser at de ikke enda har gitt sitt svar til CPT, men at det vil foreligge før sommeren.

5. Retten til likeverdige helsetjenester

5.1. Ivaretagelse av innsattes pasientrettigheter

Hovedfunn, rapporten punkt 8.5.1

«Norske myndigheter har ikke foretatt en tilfredsstillende gjennomgang av hvordan innsattes pasientrettigheter er ivaretatt etter nederlandsk helselovgivning.»

Ved utarbeidelsen av avtalen med Nederland og ny straffegjennomføringslov § 1 a var det tett dialog mellom hhv. Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet og Helsedirektoratet. Formålet var å sikre innsattes rett til helsehjelp under straffegjennomføring i annen stat. Helsedirektoratet var på befaring i Norgerhaven fengsel og konkluderte i sin rapport 13.11.2014 med at helsetilbudet der var likeverdig med helsetilbudet til innsatte i norske fengsler, med unntak for innsatte med psykiske problemer som trenger tjenester fra spesialisthelsetjenesten.

Innsatte som har krav på helsetjenester som ikke kan tilbys i Norgerhaven fengsel, blir ikke overført dit, jf. straffegjennomføringsloven § 1a tredje ledd, jf. forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 4, annet ledd bokstav f. KDI bekrefter i sitt svar at denne regelen også overholdes i praksis. Det sentrale er etter departementets oppfatning den grundige vurderingen som gjøres av innsatte før vedkommende overføres til straffegjennomføring i Nederland. Det vises herunder til KDIs beskrivelse av denne vurderingen. Før overføring vurderes det nøye om innsattes pasientrettigheter etter norsk lov vil kunne ivaretas ved soning i Norgerhaven fengsel. Dersom man kommer til at dette ikke vil la seg gjøre vil personen ikke bli overført. Helsetjenesten som ytes i Norgerhaven fengsel er god, og domfelte har klageadgang på personell og de tjenestene som ytes, samt til norske myndigheter dersom innsatte mener at han ikke får helsehjelp som er likeverdig med den han ville fått i et norsk fengsel. Det vises her til punkt 5.3, hvor det fremgår at klageordningen når det gjelder helsetjenester for innsatte er forbedret.

Selv om det ikke er gjort noen skriftlig utredning av pasientrettighetene innsatte har etter nederlandsk rett, er det vår vurdering at nederlandske myndigheter i hovedsak gir de samme grunnleggende pasientrettigheter som Norge, for eksempel når det gjelder klageadgang og rett til journalinnsyn. På bakgrunn av Sivilombudsmannens rapport har departementet likevel bedt KDI foreta gjennomgang av de grunnleggende pasientrettigheter de innsatte har etter nederlandsk rett.

Oppfølging:

- KDI skal foreta en skriftlig gjennomgang av innsattes grunnleggende pasientrettigheter etter nederlandsk rett innen 1.10.2017.

5.2. Oppfølging av spesialisthelsetjenesten

Hovedfunn, rapporten punkt 8.5.3

«Innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer ble ikke sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten.»

Når det gjelder dette hovedfunnet synes det å være ulik oppfatning mellom KDI og Sivilombudsmannen når det gjelder den faktiske oppfølgingen av spesialisthelsetjenesten.

KDI opplyser følgende:

«Domfelte som har behov for helsetjenester som ikke kan tilbys ved straffegjennomføring i Nederland, vil ikke overføres til Norgerhaven fengsel. Dette følger av forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 4 andre ledd bokstav f. Kriminalomsorgens vurdering

av vilkåret vil alltid gjøres i samråd med helseavdelingen ved Ullersmo fengsel. Der innsatte mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR), vil vurderingen også foretas i samråd med behandlende instans i norsk spesialisthelsetjeneste. Overføring av LAR-pasienter har følgelig bare skjedd der det har vært helt klart at innsatte vil få et «likeverdig» tilbud om helsehjelp i Norgerhaven fengsel, jf. strgjfl. § 1a. Kriminalomsorgen kan derfor ikke se at Ombudsmannen har belegg for å påstå at innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer ikke blir sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten i Norgehaven fengsel, jf. rapportens pkt. 8.5.3, s. 29 om at forskriften § 4 annet ledd bokstav f) ikke ser ut til å bli «overholdt i praksis».

I praksis vil norsk helsetjeneste foreta en grundig vurdering av alle de aktuelle innsattes helse, uavhengig av om innsatte har søkt seg til Norgerhaven fengsel eller ikke, jf. fvl. § 17 om kriminalomorgens utredningsplikt i forvaltningssaker. Kriminalomsorgen får én av tre anbefalinger fra helsetjenesten:

- 1. Av helsemessige årsaker anbefales ikke overføring til Nederland.*
- 2. Pasienten kan overføres til Norgerhaven.*
- 3. Pasienten kan overføres til Norgerhaven, men følgende forhold må ivaretas av kriminalomsorgen for at overføring skal være forsvarlig sett fra et helsemessig ståsted.*

Der helseavdelingen uttaler at helsemessige årsaker er til hinder for en overføring (eksempelvis ved at innsatte ikke vil bli sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten), vil innsatte naturligvis ikke bli overført til Norgerhaven fengsel, jf. forskriften § 4 annet ledd bokstav f).»

Innsatte med behov for spesialisthelsetjenester skal ikke overføres til Norgerhaven fengsel og kriminalomsorgen foretar i så henseende en grundig vurdering av hver enkelt innsatt før de overføres. Departementet understreker at LAR-pasienter kun overføres etter å ha søkt om det selv. Dersom det under straffegjennomføring i Norgerhaven fengsel oppstår helseproblemer som krever oppfølging fra spesialisthelsetjenesten, vil den innsatte bli tilbakeført til Norge.

5.3. Klageordninger for helsehjelp

Hovedfunn, rapporten punkt 8.5.4

«Innsatte i Norgerhaven fengsel har ikke reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp.»

Når det gjelder klage over hvorvidt helsetilbudet er «likeverdig» i Norgerhaven fengsel, opplyser KDI:

«Domfelte som gjennomfører straff i Norgerhaven fengsel, er å anse som innsatt i fengsel i Norge og skal, med de presiseringer som følger av strgjfl. § 1a tredje ledd, ha de rettigheter (herunder rett til å klage) som følger av dette, jf. strgjfl. § 1a andre ledd. Etter strgjfl. § 1a tredje ledd gjelder imidlertid pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 (om klage over helsehjelp) bare for kriminalomsorgens plikt til «å sørge for» at innsatte får tilbud om helsehjelp som er likeverdig med tilbudet i Norge.

Vurderingen av spørsmålet om helsetilbudet er å regne som «likeverdig» i den enkelte sak, vil måtte bero på en konkret og materiell vurdering av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dersom klagen skulle tas til følge av Fylkesmannen, må kriminalomsorgen etter strgjfl. § 1a tredje ledd enten «sørge for» at den innsatte gis forsvarlig helsehjelp i mottakerstaten av likeverdig kvalitet som tilsvarende helsehjelp i Norge, eller «sørge for» at innsatte tilbakeføre innsatte til Norge for videre straffegjennomføring og helsehjelp her, jf. Prop.92 LS (2014-2015), pkt. 5.3.1, s 17.

Dersom klage i praksis er blitt fremsatt i Norgerhaven fengsel, og klagen har sannsynliggjort at det aktuelle helsetilbudet i Norgerhaven fengsel ikke er i overenstemmelse med tilsvarende helsehjelp i Norge, har kriminalomsorgen valgt å tilbakeføre innsatte allerede etter mottak av klage for videre straffegjennomføring og helsehjelp i Norge. Samtidig er klagen blitt videreformidlet til Fylkesmannen for behandling der.»

Vedrørende klager på helsepersonells yrkesutøvelse, ytelse av helsehjelp eller manglende helsehjelp opplyser KDI:

«Klage på selve utførelsen av de konkrete helsetjenestene som ytes i Norgerhaven fengsel vil formidles til mottakerstatens klagemyndigheter og behandles etter nederlandsk lovgivning. Kriminalomsorgens plikt i denne sammenheng er å «sørge for» nødvendig informasjon til innsatte om hvilke klagemuligheter som finnes, jf. forvaltningsloven § 11 (veiledningsplikt) og Prop. 92 LS 2014–2015, pkt. 5.3.3, s. 18.

Nederlandske myndigheter har utarbeidet informasjonsbrosjyren I have a complaint about health care, what to do?. Informasjonsbrosjyren inneholder en mal for hvordan en klage skal utformes og hvor den skal fremsettes. Brosjyren har etter det kriminalomsorgen er kjent med, vært i sirkulasjon i Norgerhaven fengsel under hele prosjektperioden.

For å effektivisere denne – allerede eksisterende – klageordningen, er det imidlertid tatt skritt for å etablere en ordning der en medisinsk rådgiver fra Justisdepartementet i Nederland vil kunne opptre som mekler mellom innsatte og helseavdelingen. På denne måten kan den innsatte da ta opp spørsmålet med en uavhengig tredjepart og diskutere behandlingen, og mulige løsninger på situasjonen. Dersom dette likevel ikke skulle føre til en løsning, kan innsatte, som tidligere, fremme klage som vanlig etter nederlandsk regelverk.

KDI tar i alle fall på alvor Ombudsmannens observasjoner om at «ingen visste hvordan den nederlandske klageordningen for helse fungerte» og at «det ikke [forelå] noen form for informasjonsmateriell som redegjorde for fremgangsmåten ved klager på helsehjelpen som ytes under oppholdet i Norgerhaven fengsel», jf. rapportens 8.5.4, s. 31. Som en del av oppfølgingen av dette punktet, vil kriminalomsorgen derfor utfylle KDIs retningslinjer, og utarbeide og distribuere en forbedret brosjyre med aktuell informasjon som også inkluderer muligheten til ta opp spørsmål med tredjepart. Det vil også tas inn i innsamlingssamtalene med innsatte at vedkommende vil kunne klage over helsetilbudet til både nederlandske og norske myndigheter om innsatte skulle være misfornøyd med helsetilbudet i Norgerhaven fengsel.»

Når det gjelder innsyn i pasientjournal opplyser KDI at de «er enig med Ombudsmannen om at innsyn i journal er viktig dersom en ønsker å klage på helsehjelp, eller på manglende helsehjelp. Innsatte i norske fengsler har i så måte også rett til innsyn i journalen sin med bilag og har etter særskilt forespørsel rett til kopi, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 5-1. Kriminalomsorgen har derfor vært – og vil fortsette å være – behjelpelige overfor innsatte som ønsker å klage på helsehjelp ved at pasientjournalen i sin helhet vil kunne oversettes, slik at dette ikke skulle utgjøre noen reell begrensning av den innsattes klagemuligheter.

Også utenfor de tilfeller det er aktuelt for innsatte å klage over helsehjelpen, vil innholdet i pasientjournalen kunne oversettes dersom innsatte ber om det. Det vil i alle fall lages et sammendrag av helsejournalen på engelsk, med de tilføyinger i pasientjournalen som er gjort av nederlandsk helsepersonell, ved tilbakeføringen av innsatte til Norge.»

Departementet viser til KDIs redegjørelse og er tilfreds med at punktene som Sivilombudsmannen påpeker, i hovedsak er fulgt opp.

Oppfølging:

- Adgangen til å klage over helse, enten til norske eller nederlandske myndigheter, er inntatt i KDIs retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland.
- KDI vil sørge for å utarbeide forbedret brosjyre med aktuell informasjon om helseklager, innen 30. juni 2017.

5.4. Faglig uavhengighet

Hovedfunn, rapporten punkt 8.5.5

«Organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel gir økt risiko for rolleblending, særlig ved helsepersonells involvering i fengselets beslutningsprosesser om restriktive tiltak.»

KDI opplyser at «[h]elsepersonell vil aldri treffe beslutninger etter straffegjennomføringsloven, verken i Norge eller i Nederland. Dette er et grunnleggende prinsipp i straffegjennomføringen: For å unngå pulverisering av ansvaret for de vedtak som skal treffes i fengsel, er avgjørelsesmyndigheten alene lagt til fengselsleder, jf. strgjfl. § 6.

Det er dermed ikke «organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel» som ligger til grunn for «involvering» av helsepersonell i det aktuelle vedtaket som Ombudsmannen viser til, men norsk lov. Før sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng brukes, «skal» lege så vidt mulig rådspørres, jf. strgjfl. § 38 andre ledd tredje punktum som bestemmer at uttalelse fra lege så vidt mulig skal innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Slike betraktninger fra helsepersonell vil kunne være helt avgjørende i vurderingen av hvorvidt restriktive tiltak anses forholdsmessige av kriminalomsorgen. Dette er også godt i tråd med forvaltningslovens krav om at kriminalomsorgen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.»

I møtet med det nederlandske justisdepartementet 19.5.2017 tok departementet opp hvordan Nederland forholder seg til oppfordringen fra CPT (etter besøket i mai 2016) om at Nederland flytter ansvaret for helsetjenester i fengslene fra Justisdepartementet til Helsedepartementet. Nederland har foreløpig ikke avgitt svar, jf. punkt 4.2.

6. Besøk og sending av post

Hovedfunn, rapporten punkt 8.6

«Innsattes reelle mulighet til å motta besøk er vesentlig begrenset.»

Sivilombudsmannen viser selv til at det på besøkstidspunktet var 17 norske statsborgere i fengselet av 232 innsatte. Svært mange av de innsatte i Norgerhaven fengsel kommer fra land utenfor Norge og har familie i andre land enn Norge. For alle

disse vil det ikke nødvendigvis være større mulighet for å komme på besøk til Norge enn til Nederland. Departementet støtter imidlertid KDIs syn på at pårørendes besøksmuligheter vil være en utfordring for noen innsatte. KDI opplyser at det foretas en omfattende saksbehandling i hver enkelt sak, og uttaler at «[s]aksbehandlingen innbefatter blant annet en kartlegging av om innsatte mottar besøk. Dersom det er tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler imot en overføring til Nederland, vil ikke innsatte bli overført jf. forskriften § 4 (herunder familiesituasjon, regelmessig besøk fra barn, etc.). Dette kravet er, etter KDIs mening, også overholdt i praksis.»

Tilrettelegging av besøk til Norgerhaven fengsel følges opp, og fengselet har lagt godt til rette for bruk av videokonferanse. Etter departementets oppfatning er det av stor betydning at leie av fengselet er et midlertidig tiltak og at de innsatte kun gjennomfører straff i Norgerhaven fengsel i en begrenset tidsperiode. Departementet viser også til Borgarting lagmannsretts dom 29.6.2016, hvor det fremkommer at manglende mulighet for besøk i de aktuelle sakene ikke er å anse som brudd på EMK artikkel 8 eller Grunnloven § 102.

7. Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis

Hovedfunn, rapporten punkt 8.7

«Innsattes soning påvirkes negativt av språkutfordringer og ansattes manglende kjennskap til norsk regelverk og praksis.»

Departementet er enig med Sivilombudsmannen i at språkutfordringer kan påvirke innsattes soning negativt, selv om språkutfordringene i Norgerhaven fengsel neppe er større enn i andre norske fengsler.

KDI viser til at det i Norgerhaven fengsel er iverksatt mange tiltak for å avhjelpe språkutfordringer både for norske og utenlandske innsatte:

«Alle nederlandske tilsatte ble kurset særskilt i engelsk vår og sommer 2015, informasjonsmaterialet om Norgerhaven fengsel er oversatt til 7 forskjellige språk, det brukes tolk dersom det skal forkynnes vedtak, vedtak fattes på engelsk og kriminalomsorgens behovs- og ressurskartleggingsverktøy (BRIK) er oversatt til engelsk nettopp med henblikk på innsattegruppen i Norgerhaven fengsel. Den 1. januar 2017 ble det dessuten opprettet en egen innsattstafdeling i Norgerhaven fengsel, med særlig henblikk på å kartlegge innsatte og deres behov ved innkomst.»

Når det gjelder innsatte som har norsk som morsmål, skal det nevnes at det er flere norske tjenestemenn i Norgerhaven fengsel, at representanter for den norske sjømannskirken i

Rotterdam besøker fengselet hver uke, at det avholdes servicetorg med norske interesseorganisasjoner og tjenesteytere i fengselet, samt at innsatte har mulighet for skypekonsultasjoner med norske tjenesteytere som NAV og skolemyndigheter.»

Departementet understreker at innsatte alltid skal forkynnes vedtak på et språk de forstår.

Oppfølging:

- Det er opprettet en innkomstavdeling i Norgerhaven fengsel, med særlig henblikk på å kartlegge innsatte og deres behov ved innkomst.
- Ledelsen i Norgerhaven fengsel sørger for at underretting av vedtak alltid skal skje ved bruk av sertifisert tolk ved språkutfordringer.

8. Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå

Hovedfunn, rapporten punkt 8.8

«De innsattes mulighet til soningsprogresjon er vanskeliggjort på grunn av lang saksbehandlingstid ved søknader om prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel.»

Departementet viser til KDIs redegjørelse når det gjelder saksbehandlingen. Departementet er enig med Sivilombudsmannen i at situasjonen slik den var på besøkstidspunktet, med lang saksbehandlingstid og manglende bruk av foreløpig svar på søknader eller klager, er svært uheldig, og ikke i tråd med forvaltningsloven. Etter Sivilombudsmannens besøk har Norgerhaven tilsatt flere saksbehandlere og foreløpig svar er innført. KDI opplyser at saksbehandlingstiden nå har gått betraktelig ned, både i saker om prøveløslatelse og i saker om overføring til mindre restriktivt fengsel. Fra et tilfeldig utvalg av 10 saker i begge kategorier er saksbehandlingstiden nå henholdsvis 18 og 67 dager.

Når det gjelder saksbehandlingstidens betydning for innsattes mulighet for soningsprogresjon er vi enige i at prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel er viktige tiltak for å sikre innsatte en gradvis og vellykket tilbakeføring til samfunnet. Vi mener at utfordringene i Norgerhaven fengsel knyttet til dette nå er løst på en tilfredsstillende måte. Vi viser til de tiltak som gjennomføres i Norgerhaven fengsel, og som KDI beskriver i sitt brev s. 12 og 13.

Oppfølging:

- Norgerhaven fengsel har utarbeidet en egen forvaltningsmelding som benyttes dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse om prøveløslatelse eller overføring til mindre restriktivt fengsel kan besvares, jf. fvl § 11a.
- Saksbehandlingen i Norgerhaven fengsel er styrket (én jurist og én administrativt ansatt).
- Departementet vil innhente statistikk på saksbehandlingstid i styringsdialogen.

9. Praksis for underretning av vedtak

Rapporten punkt 8.9, s. 38

«Det fremkom også at andre innsatte hadde bistått ved underretning av vedtak.»

Departementet er enig med Sivilombudsmannen i at det er uheldig med bruk av innsatte som tolk ved underretting av vedtak, og er klar på at dette ikke skal skje.

KDI opplyser at *«[d]ersom det fremstår som sikkerhetsmessig ubetenkelig, vil kriminalomsorgen i det daglige benytte andre innsatte som et muntlig mellomledd mellom kriminalomsorgen og den innsatte. Dette er effektivt og kostnadsbesparende, og i mange tilfeller også best i samsvar med innsattes egne ønsker. Ved underretting av vedtak skal imidlertid innsatte – som et klart utgangspunkt – ikke benyttes som mellomledd mellom innsatte og kriminalomsorgen. Fengselsledelsen i Norgerhaven fengsel har tatt dette opp med de nederlandske ansatte, og understreket at underretning av vedtak alltid skal skje ved bruk av sertifisert tolk ved språkutfordringer. Dette blir i dag også fulgt opp i praksis.»*

Departementet viser til tiltak under punkt 7 om at underretting av vedtak alltid skal skje ved bruk av sertifisert tolk ved språkutfordringer.

10. Målgruppe for overføring

Hovedfunn, rapporten punkt 8.10

- «Tvungen overføring til en annen stat for norsk straffegjennomføring utgjør et stort inngrep i de innsattes liv.»
- «Det er bekymringsfullt at innsatte som har omfattende behov for helsehjelp, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres til straffegjennomføring i en annen stat.»

Departementet behandler disse to hovedfunnene samlet, da de begge faller inn under punkt 8.10 i rapporten om målgruppe for overføring.

Fengselsstraff innebærer i seg selv et stort inngrep i innsattes liv. Omtrent 65 prosent av de innsatte i Norgerhaven fengsel er overført dit på frivillig basis. Det gjøres en

grundig vurdering i hver enkelt sak, både av helsemessige, familiemessige og utdanningsmessige forhold, før det besluttes at en innsatt skal overføres til Norgerhaven. Det er departementets syn, at for de innsatte som er overført mot sin vilje, så innebærer dette ikke et så stort inngrep at man kan si at dette på noen måte bryter med Norges menneskerettslige forpliktelser eller at det er et brudd på de innsattes rettigheter i henhold til norsk lov. Det vises herunder til Borgarting lagmannsretts dom 29.6.2016 hvor lagmannsretten fant at retten til privat- og familieliv ikke var brutt i den aktuelle saken, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Departementet understreker også de tiltak som er gjort i Norgerhaven fengsel for å gjøre straffegjennomføringen enda bedre for de innsatte, så som ekstra dagpenger, utvidet telefontid og bruk av videosamtaler for å holde kontakt med pårørende.

Departementet innhenter månedlig statistikk over hvilke innsatte som overføres til Nederland. Her inngår antall innsatte som overføres på frivillig grunnlag. Departementet er tilfreds med antallet frivillige og at det har økt siden oppstarten. Det er vår vurdering at kriminalomsorgen overfører i henhold til forskriftsbestemmelsene.

11. Sivilombudsmannens vurdering av forholdene ved Norgerhaven fengsel

11.1. Beskyttelse og ivaretagelse

Rapporten punkt 9.4.1, s. 46

«Sivilombudsmannen vil fraråde bruk av andre innsatte som tolk i en innkomstfase. Ved innkomst i et fengsel befinner innsatte seg i en sårbar situasjon, særlig i et fengsel i en annen stat, med andre rutiner. Det er viktig å unngå at det etableres uønskede maktrelasjoner mellom innsatte.»

Departementet er enig med Sivilombudsmannen i at det er uheldig med bruk av innsatte som tolk ved innkomst, og at dette ikke skal skje. Departementet viser til at det er etablert en egen innkomstavdeling i Norgerhaven fengsel.

KDI uttaler at de er *«enig med Ombudsmannen at det vil kunne etableres uønskede maktrelasjoner mellom innsatte der andre innsatte benyttes som tolk i en innkomstfase. For blant annet å kunne ivareta slike og andre hensyn i denne fasen av soningen, etablerte Norgerhaven fengsel 1. januar 2017 en egen innkomstavdeling, jf. pkt. 11. Erfaringene er meget gode.»*

Rapporten punkt 9.4.2, s. 47

«Det bør foretas en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, slik at sårbarheter kan avdekkes og følges opp.»

Vold og trusler mellom innsatte er et viktig tema for kriminalomsorgen. KDI opplyser at det er kriminalomsorgens inntrykk at de innsatte i Norgerhaven fengsel opplever stor grad av trygghet og trivsel. Opprettelsen av en innkomstavdeling, der fangesammensetning blir kartlagt og vurdert, bidrar i arbeidet med å beskytte de innsatte. KDI opplyser videre at de *«vil be Kriminalomsorgen region øst om å foreta en sikkerhetsinspeksjon i Norgerhaven fengsel før sommeren med spesielt fokus på alle de aspekter ved straffegjennomføringen som nevnes, dvs. en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, slik at sårbarheter kan avdekkes og følges opp. En gjennomgang vil, slik Ombudsmannen anbefaler, omfatte praksis for risikovurdering ved nyinnsettelse og en vurdering av om særlige områder av fengselet bør overvåkes grundigere, fortrinnsvis gjennom økt tilstedeværelse av ansatte. Også i kriminalomsorgens forskning er innsattes egensikkerhet, trygghet og trivsel viktige tema. På oppdrag fra KDI vil derfor Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) gjennomføre en klimaundersøkelse blant de innsatte i Norgerhaven fengsel. Formålet med undersøkelsen er å studere kvaliteten på livet til innsatte som sitter i Norgerhaven fengsel, deres personlige sikkerhet, trivsel og velvære, kontakt med familie og venner, m.m.»*

Oppfølging:

- KDI skal sørge for at Kriminalomsorgen region øst foretar en sikkerhetsinspeksjon i Norgerhaven fengsel innen utløpet av juni 2017.
- KRUS vil gjennomføre en klimaundersøkelse blant de innsatte.

12. Avsluttende bemerkninger

Justis- og beredskapsdepartementet minner om at Norgerhaven fengsel er opprettet som en midlertidig løsning på kapasitetsproblemene i kriminalomsorgen, inntil tilsvarende kapasitet er på plass i Norge. Soningskøen i Norge har vært et problem gjennom en årrekke, og usikkerheten for de som venter på en innkalling til fengsel medfører ulike individuelle og samfunnsmessige problemer. Soningskø medfører også økt press på varetektskapasiteten, noe som har ført til oversittelse i politiarrest som Norge flere ganger er kritisert av CPT for. Etter opprettelsen av Norgerhaven fengsel er soningskøen redusert betraktelig, og antall oversittere i politiarrest som følge av mangel på fengselsplasser er nå nærmest ikke-eksisterende. Det er likevel ikke slik at

opprettelsen av Norgerhaven fengsel som et køavviklende tiltak, skal skje på bekostning av de innsattes soningsprogresjon, helse eller menneskerettigheter.

Med vennlig hilsen

Unni Gunnes e.f
ekspedisjonssjef

Kjersti Lehmann
seniorrådgiver

Kopi:
Kriminalomsorgsdirektoratet
Norgerhaven fengsel

Vedlegg: KDIs brev 9.5.2017

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur