



Justis- og beredskapsdepartementet
v/avdeling for kriminalitetsforebygging
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
202302064-39

Dato:
15.06.2023

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

1. Innledning

1.1 Generelt

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 02.02.2023 med tilhørende høringsnotat vedrørende forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel). KDI har oversendt høringen til kriminalomsorgens regioner, høringsvar fra både regionene og enkelte enheter ligger vedlagt vårt høringsvar.

KDI vil innledningsvis bemerke at det er svært positivt at regelverket knyttet til utelukkelse og tvangsmidler revideres og nå foreslås endret. Eksisterende regelverk er til dels gammelt hvilket som gjør at det per i dag ikke er i tilstrekkelig overensstemmelse med dagens rettstilstand, da særlig med tanke på internasjonale regler og føringer. Det vises også til at dette er sentrale momenter i den kritikken som er fremmet den siste tiden med tanke på bruk av isolasjon og mangel på tilstrekkelig menneskelig kontakt i norske fengsler. Kriminalomsorgen er bevisst kritikken som har blitt fremmet og jobber med å forbedre situasjonen. Utfordringen er imidlertid å balansere dagens situasjon opp mot der man vil være. Det vises i denne sammenheng til at kriminalomsorgen står i en situasjon hvor det er en rekke utfordringer med eksisterende fengselsbygg som er til dels gamle og ikke i tilstrekkelig grad har arealer som egner seg for et moderne og faglig godt aktivitetstilbud og fellesskapsaktiviteter. Kriminalomsorgens vanskelige økonomiske situasjon begrenser også muligheten for å endre på dette i tilfredsstillende grad, i tillegg til at det i stor grad gjør seg gjeldende i forhold til tilgjengelige ressurser, både med tanke på bemanning, men også det innholdsmessige tilbudet ovenfor innsatte.

1.2 Innledende betraktninger til merknadene

KDI har i utarbeidelse av høringsvaret foretatt en prinsipiell vurderingen av hvor vi skal «legge listen» for vårt hørings svar, inkludert hvorvidt vi skal gi innspill på at forslagene må reflektere den faktiske ressurs-, bemannings- og bygningsmassesituasjonen vi har i dag eller om innspillet skal baseres på en standard for der hvor vi mener at kriminalomsorgen burde være. KDI har valgt at det mest riktige er at vårt innspill, som fagdirektorat, baseres på det siste med en forankring i kriminalomsorgens virksomhetsstrategi og våre nasjonale og internasjonale forpliktelser. Vi ser imidlertid klart, som illustrert av innspillene fra etaten, at det vil være store utfordringer for etaten å implementere slike standarder gitt de rammebetingelsene som vi har i dag. Selv om det er viktig å ta med seg og foreta en avveining opp mot disse forholdene, så mener vi at det ikke er riktig å nedjustere og tilpasse våre innspill til de gjeldende rammebetingelsene. Dette vil kunne medføre at opprettholdelse av status quo og derav potensielt sedimentere praksis som kan være på kant med de nasjonale og internasjonale forpliktelsene vi har. En del av våre innspill er dermed på tvers eller delvis divergerende fra de innspillene som kommer fra etaten og vi påpeker derfor at dette ikke på noen måte er et uttrykk for at de behov og utfordringer som beskrives er høyst reelle, men snarere at et løft av rettighetsperspektivet er en nødvendig forutsetning for at kriminalomsorgen skal kunne utvikle seg i takt med den utvikling av kriminalomsorgen som KDI ønsker også påkrevet av internasjonale forpliktelser.

Vi vil i det følgende fortløpende knytte merknader til bestemmelsene, og der hvor det anses hensiktsmessig, særlig med tanke på konsekvenser av endringsforslagene og våre innspill, vise til relevante innspill fra etaten. Vi vil avslutningsvis si noe om hvilke administrative og økonomiske konsekvenser av lovforslagene og vårt høringsinnspill.

2. Merknader til det foreslåtte utkastet

2.1 § 1 første ledd nytt annet punktum

KDI støtter forslaget om henvisning til menneskerettsloven §§ 2 og 3. Som det fremkommer av merknad til bestemmelsen så er forslaget fremmet for å få tydeligere frem det som allerede følger av menneskerettsloven § 2. KDI ser at det er hensiktsmessig at straffegjennomføringsloven også inneholder en direkte henvisning til forpliktelser som staten har påtatt seg gjennom internasjonale konvensjoner.

2.2 § 2 Formål

KDI støtter forslaget om å tydeliggjøre formålsbestemmelsen og presisere at kriminalomsorgen skal forebygge isolasjon og negative virkninger av isolasjon for alle innsatte. Det foreslås imidlertid at ordlyden gjøres mer forpliktende ved at «arbeide for å» og «så langt mulig» tas ut av andre ledd. Gitt de potensielle skadevirkningene av isolasjon, mener KDI at det er viktig at loven klart og tydelig pålegger kriminalomsorgen en plikt til å forbygge isolasjon, og ikke kun uttrykker en ambisjon.

KDI påpeker samtidig at oppfyllelsen av disse pliktene, slik situasjonen er i dag når det gjelder bygningsmasse, bemanning og manglende ressurser, vil være utfordrende.

I tråd med våre innledende betraktninger i punkt 1.2 så mener KDI at § 2 første ledd bør revideres slik at formålsbestemmelsen i større grad gjenspeiler Norges menneskerettslige forpliktelser, internasjonale normer og rammeverk. KDI foreslår følgende forslag til nytt første ledd:

«Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet, som *ivaretar de innsattes rettigheter og sørger for tilfredsstillende materielle forhold.*»

2.3 § 4 nytt annet ledd

Forslag om å innta henvisning til helselovgivningen her, støttes av KDI. Det foreslås videre at det inntas en henvisning til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 i en fotnote til bestemmelsen av pedagogiske grunner.

2.4 § 6 annet ledd første punktum

Det ser ut til at det er feil i henvisningene som fremgår av § 6 og at det skal være § 37 a annet ledd *tredje* punktum, § 38 c *tredje* ledd annet punktum og § 38 e annet ledd *tredje* punktum.

2.5 § 7 bokstav e annet og tredje punktum

KDI støtter en presisering av klagefristens utløp i bestemmelsen. Imidlertid oppleves forslaget noe uklart. Slik forslaget er utformet så kan bestemmelsen forstås slik at klagefristen utløper når utelukkelsen eller tvangen har opphørt. Det foreslås derfor en ordlyd som sier at en klage kan fremsettes så lenge tiltaket opprettholdes og senest 7 dager etter at det har opphørt.

2.6 § 17 Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre

2.6.1 Første ledd

Det fremkommer av høringsnotatet og forslag til nytt første ledd annet punktum at kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. I merknad til forslaget så sies det at det nye punktumet ikke er ment å danne grunnlag for et rettskrav om 8 timers utlåsning fra cellen for den enkelte innsatte, og heller ikke en rettslig forpliktelse for kriminalomsorgen, men at det er ment å være en ambisjon.

I forbindelse med intern høringsrunde i kriminalomsorgen, så har KDI fått ulike tilbakemeldinger når det gjelder forslag til lovfesting av en slik ambisjon. Det vises her til blant annet til høringsinnspill fra Halden og Ringerike fengsel som påpeker at et krav om 8 timer utlåsningstid vil innebære enkelte utfordringer. Det er vist til at i enkelte avdelinger i fengslene vil dette ikke være mulig å gjennomføre da det ikke er egnede fellesskapsrom. Dagens bemanningssituasjon vil videre gjøre det vanskelig å oppnå en slik ambisjon. Bergen fengsel viser på sin side til at de langt på vei ivaretar målsettingen om 8 timer utlåsningstid, men at dette ikke er mulig i enkelte avdelinger da man ikke har egnede fellesskapsrom.

Både Region vest og øst har i sine høringsinnspill uttrykt at ordlyden i § 17 første ledd bør gjøres mer forpliktende enn hva som fremgår av forslaget. Det er derimot tydeliggjort at dagens bygnings- og bemanningssituasjon ikke er forenlig med en forpliktelse på 8 timer fellesskap, men at det likevel er viktig at loven gjenspeiler forpliktelser og krav som er i tråd med blant annet anbefalinger fra Sivilombudet, Norges Institusjon for Menneskerettigheter (NIM) og den europeiske torturførebyggingskomiteen (CPT). Det er også fremhevet at det bør tydeliggjøres at det er et krav om *minimum* 8 timers fellesskap per dag, inkludert helger, og at kravet ikke er oppfylt ved å tilby et gjennomsnitt på 8 timer når uken ses under ett, og at kravet gjelder 8 timer daglig, og ikke at kravet oppnås ved å tilby et gjennomsnitt på 8 timer når uken ses under ett.

Det er åpenbart at dagens bygnings-, bemannings og ressursmessige situasjon vil være en utfordring i forhold til en forpliktelse om 8 timer fellesskap. KDI er imidlertid av den oppfatning at det bør legges til rette for at innsatte i norske fengsler skal tilbys *minimum* 8 timers fellesskap daglig. Det norske straffegjennomføringssystemet er basert på et humanistisk prinsipp og på

individuell tilrettelegging for de domfelte og innsatte, hvilket også bør gjenspeiles i loven. Mer tid utenfor celle bygger også opp under deler av formålet med straffen og arbeidet som gjøres mot løslatelse, nemlig at den innsatte skal rehabiliteres og settes i stand til å reintegreres inn i samfunnet.

Det vises videre til at internasjonale føringer, herunder de europeiske fengselsreglene (the European Prison Rules (EPR)) hvor det er et grunnleggende prinsipp at personer som er frihetsberøvet bare underlegges restriksjoner i det omfang som er nødvendig og proporsjonalt med illeggelsen og formålet. Videre at ressursmangel ikke kan rettferdiggjøre restriksjoner som går lenger enn nødvendig eller soningsforhold som innebærer en krenkelse av de innsattes menneskerettigheter. EPR og Mandela reglene tar utgangspunkt i at alle innsatte, både domfelte og varetektsfengslede, skal ha et tilfredsstillende daglig aktivitetstilbud bestående av arbeid, utdanning, yrkesfaglig opplæring og trening.ⁱ

I revidert kommentarutgave til EPRⁱⁱ er det sagt følgende om fengselsregime:

«Rule 25 underlines that the prison authorities should not concentrate only on specific rules, such as those relating to work, education and exercise, but should review the overall prison regime of all prisoners to see that it meets basic requirements of human dignity. Such activities should cover the period of a normal working day. It is unacceptable to keep prisoners in their cells for 23 hours out of 24, for example. The CPT has emphasised that the aim should be to ensure that all prisoners (untried as well as sentenced prisoners) are able to spend a reasonable part of the day (i.e. eight hours or more) outside their cells, engaged in purposeful activity of a varied nature (work, preferably with vocational value, education, sport, recreation and association).»

Tilnærmingen som beskrevet her vil være i tråd med og til dels følge av normalitetsprinsippet. Det vil si at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen, og at straffen ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn. Hverdagen i et fengsel skal så langt det lar seg gjøre være tilsvarende som den man vil ha på utsiden, herunder at man tilbringer rundt 7-8 timer på jobb, skole eller tilsvarende og at man etter dette har noe fritid. Det vises i denne forbindelse også til dansk og svensk rett hvor det er lovfestet klokkeslett for innlåsingsperiode og i at denne ikke skal være for lenger enn 12 timer innen gitt tidspunkt.

KDI viser videre til at CPT har anbefalt at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteterⁱⁱⁱ, samt at Sivilombudet i sin særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler^{iv} har anbefalt at det etableres en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.

På bakgrunn av det ovennevnte så anbefaler KDI at det lovfestes et krav om at innsatte skal ha rett til minimum 8 timers utlåsning fra cellen daglig. I denne sammenheng bør det også presiseres at fellesskapet skal være av en viss kvalitet for den innsatte i tråd med føringer som nevnt ovenfor.

ⁱ De europeiske fengselsreglene, regel 25 nr. 1 og 2 og Mandelareglene regel 4 og 5.

ⁱⁱ Commentary to Rec(2006)2-rev, CM(2020)17-add2, 1 July 2020

ⁱⁱⁱ Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), 2nd General Report, 1992, CPT/Inf (1992) 3, avsnitt 47.

Europarådet: Komiteen for torturforebygging (CPT), 26th General Report, 2017, CPT/Inf (2017) 5, avsnitt 58

^{iv} Dokument 4:3 (2018/19)

2.6.2 Andre ledd

Forslag til endring i § 17 annet ledd støttes. KDI mener det her er viktig at det lovfestes, og således sikres, at ingen innsatte skal være fullstendig isolert og at alle, som et minimum skal ha rett til to timers meningsfylt menneskelig kontakt.

I høringsinnspillene fra enheter i kriminalomsorgen så har det kommet innspill på at det bør i større grad presisere hva som ligger i definisjonen «meningsfull menneskelig kontakt» og at dette bør fremkomme av bestemmelsen. KDI støtter disse innspillene og mener at det i lovproposisjonen bør utdypes hva dette innholdsmessig kan være. Eksempelvis bør det fremgå at dette innebærer kontakt med en form for sosialt innhold og at det skal være noe mer utover den kontakt man får gjennom ansatte utførelse av ordinære arbeidsoppgaver. Videre kan dette også være samtaler og annet som innebærer kontakt med helse, advokat, NAV og andre forvaltningssamarbeidspartnere. Utvidet kontakt med familie, venner og tilsvarende via videolink kan videre være eksempel på hva som kan regnes som slik kontakt.

I henhold til forslaget gjelder første og annet punktum også innsatte som er underlagt tvangsmidler. KDI støtter i utgangspunktet presiseringen her om at disse også skal sikres to timer meningsfull kontakt.

KDI mener videre at det bør presiseres at retten til to timer meningsfull kontakt bør knyttes til de personene som har mindre enn to timer fellesskap hver dag, og/eller de som ikke får noe fellesskap overhode. Pr. i dag er det språklig sett knyttet opp mot alle som er «utelukket», både delvis og helt. I en situasjon hvor det er begrenset ressurser så vil det være viktigere at de innsatte som er helt utelukket/avstår og/eller ikke får to timer fellesskap prioriteres opp mot innsatte som får inntil fire timers fellesskap eller som er delvis utelukket og har mer enn fire timer fellesskap, men med begrensninger i forhold til andre på avdeling grunnet i egne forhold/adferd.

2.6.3 Tredje ledd

Når det gjelder endring av bestemmelsens tredje ledd, så støttes en videreutvikling av bestemmelsen. Tredje ledd er ment å regulere anledning til å begrense fellesskapet for innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Av merknad til bestemmelsen så fremkommer det at forslaget er mer generelt utformet enn adgangen til å beslutte utelukkelse etter §§ 37 flg. Den generelle utformingen er imidlertid ikke ment å gi en «smalere» adgang til å begrense fellesskapet enn det som følger av reglene om utelukkelse etter §§ 37-37 c.

Slik forslaget i tredje ledd er utformet, så er KDI av den oppfatning at kriteriene for å begrense fellesskapet for innsatte på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå ikke oppfyller kriteriene som fremgår av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 nr. 2. Det vises her til at en beslutning om begrensning av fellesskap skal være nødvendig og stå i forhold til formålet med restriksjonen, og derfor i seg selv ikke kun kan begrunnes med hensynet til sikkerhet, den innsatte selv eller dersom hensynet til andre innsatte selv tilsier det. Det bør derfor fremkomme av bestemmelsen at en slik restriksjon må være nødvendig og forholdsmessig. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig må også gjøres i de tilfeller hvor kriminalomsorgen skal kontrollere kontakt, jf. tredje ledd siste punktum. Forholdene som er nevnt er nærmere redegjort for i høringsnotatet, KDI mener likevel at dette bør presiseres i lovteksten.

Av merknad til § 17 tredje ledd er det vist til at kriminalomsorgen skal «(...) løpende vurdere om det er mulig å gi den innsatte kontakt med andre innsatte, om ikke i et større fellesskap så for eksempel i form av en felles aktivitet med én eller et lite antall andre innsatte.». KDI støtter dette

forslaget, men gjør samtidig oppmerksom på de føringer som følger av forskrift om straffegjennomføring § 6-3.

KDI foreslår videre at det vurderes om hjemmel for begrensning av fellesskapet for innsatte som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd bør inntas i en egen hjemmel tilhørende ny § 37. Det vises her til at § 17 første og annet ledd per i dag og ved nytt forslag regulerer adgang til fellesskap, samt at innsatte skal sikres minimum to timer meningsfylt kontakt. §§ 37 flg. regulerer nærmere begrensning av fellesskap, det vil derfor være mer logisk, samt gi en bedre oversikt i regelverket, dersom også begrensning av fellesskap ovenfor innsatte som nevnt i § 10 annet ledd også inntas her.

Det vises også til at Ila fengsel og forvaringsanstalt i sitt høringsinnspill har uttalt at endringsforslagene til § 17 annet ledd vil innebære justeringer i ordlyd og vurderingstema som ikke lenger vil gjenspeiles i forvaringsforskriften § 13. Videre er det uttalt at forskriften § 13 viser blant annet til «ro, orden og sikkerhet», som også §§ 17 og 37 benytter og som man ønsker å gå bort fra siden ordlyden anses å være for lite presis i angivelsen av hvilken atferd som kan medføre utelukkelse^v. Forslag til nytt tredje ledd i § 17 viser kun til hensynet til «sikkerhet». Ila mener her at i de tilfeller hvor en forskriftsbestemmelse så vidt eksplisitt forutsettes å leses i sammenheng med en konkret lovbestemmelse, så må det være naturlig å vurdere behovet for endringer også i forskriften.

2.7 § 22 Lufting

Det anses positivt at det foreslås å tydeliggjøre en hovedregel om lufting og fysisk aktivitet. Imidlertid stilles det spørsmål ved hva som ligger i ordlyden «noe» i andre punktum. Både region sør, vest og øst har i sine høringsinnspill vist til at ordlyden er noe uklar og at det er vanskelig å se at det her oppstilles noen terskel i forhold til hva som er ment. KDI støtter denne oppfatningen. Det fremkommer videre av høringsinnspillene at det er bra at bestemmelsen gjøres mer forpliktende, men at enkelte fengsler per i dag ikke har egnede luftegårder og at bemanningssituasjonen vil kunne føre til at bestemmelsen vil være krevende å gjennomføre i praksis hver dag. Enn videre er det påpekt at det bør tas inn et sikkerhetsmessig forbehold i bestemmelsen, herunder at det kan være forhold som gjør både lufting og fysisk aktivitet utenfor cellen uforsvarlig.

KDI anbefaler at terskelen i § 22 tydeliggjøres. Det foreslås her at begrepet «noe» erstattes med «*ekstraordinære forhold*». Dette vil bidra til å heve terskelen og vise til at utgangspunktet er at innsatte skal ha rett til å oppholde seg i friluft hver dag, og det kun rent unntaksvis skal kunne fravikes.

2.8 § 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

2.8.1 Generelt

Forskning har vist at det blant innsatte i fengsel er en opphopning av levekårsutfordringer og innsettelse i fengsel forsterker dette.^{vi} Innsatte i fengsel er en utsatt gruppe som er i en sårbar situasjon. Deres livsutfoldelse er i stor grad innskrenket når det kommer til handlingsfrihet og kontroll på egen hverdag. I tillegg er det flere innsatte som er særlig sårbare både på grunn av alder, sykdom, sosiale utfordringer eller andre forhold, hvilket krever en større bevissthet rundt konsekvensene av utelukkelse og isolasjon. Utelukkelse fra kontakt med andre mennesker og fellesskap er således en ytterligere innskrenkning på livssituasjonen til en allerede utsatt gruppe

^v Dokument 4:3 (2018/19) pkt. 6.4 og høringsnotatet s. 66.

^{vi} Røde Kors (2022) Sosial puls 2022 – En rapport om de største humanitære behovene i Norge

og må anses som et inngripende tiltak som har stor innvirkning på hverdagen til den innsatte. KDI påpeker at dette er momenter som er viktig å ta hensyn til i en avgjørelse om utelukkelse og anbefaler at det i § 37 inntas at det ved beslutninger om utelukkelse av innsatte og dennes varighet må ses hen til individuelle sårbarhetsfaktorer ved personen og vedkommende situasjon, inkludert, men ikke begrenset til, alder, helsesituasjon og øvrige begrensninger og kontrolltiltak som vedkommende er ilagt for å se og ta med den totale belastningen av tiltaket. Dette vil være sentralt i en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering som skal foretas etter EMK art. 8 og terskelvurdering etter EMK art. 3. Ut ifra lovkravet, forutberegnelighet og pedagogiske hensyn bør disse kriteriene, som nevnt ovenfor, vurderes å nedfelles i lov. Dette vil også være viktig ut i fra kravene som følger av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

KDI mener videre at det i § 37 også bør inntas en passus om brukervedvirkning, herunder innsattes rett og mulighet til å uttale seg i tilknytning til beslutning om utelukkelse, i de tilfeller hvor dette er mulig. Lovfesting av dette kan bidra til å styrke innsattes følelse av å kunne påvirke situasjonen i noe større grad selv, sikre i større grad kommunikasjon og forståelse rundt en beslutning, samt at det kan bidra til å styrke motivasjon og motvirke følelsen av hjelpeløshet.

Det anbefales også at det i både § 37 og de påfølgende bestemmelsene i større grad tydeliggjøres hva som menes med utelukket i de enkelte tilfellene. Slik forslaget er utformet nå, så er det for KDI noe usikkert hva som for eksempel gjelder for de som er utelukket, om det her også er snakk om de som avstår fra fellesskapet etter eget ønske, samt hvilke krav om for eksempel rapportering og tilsyn som gjelder for de som er delvis utelukket fra fellesskapet. I §§ 37 flg. vil det være snakk om flere typer utelukkelse, herunder helt og delvis utelukkede, samt de som avstår fra fellesskapet etter eget ønske. I tillegg er det varetektsinnsatte som er isolert som følge av beslutning av retten. Når det gjelder varetektsinnsatte, så sier straffegjennomføringsloven § 46 blant annet at skadelig virkninger av fengslingen skal så vidt mulig forebygges, jf. første ledd. Av annet ledd følger det at kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon etter straffeprosessloven § 186 annet ledd og § 186 a. Videre følger det av retningslinjene til bestemmelsen nærmere føringer om blant annet forebygging av negative virkninger av isolasjon, menneskelig kontakt og henvisning til retningslinjene til § 37 om tilsyn av tilsatt og helsepersonell i forbindelse med utelukkelse fra fellesskapet. KDI mener at det vil være viktig å se § 46 opp mot de foreslått endringene knyttet til utelukkelse og harmonisere bestemmelsene hva gjelder krav til oppfølging av kriminalomsorgen og helsetjenesten.

Terskel for bruk av utelukkelse

KDI støtter forslag om presisering og heving av grense for når innsatte skal kunne utelukkes i tråd med menneskerettslige standarder. Det er her viktig at det tydeliggjøres at terskelen for utelukkelse skal være høy og kun besluttes i de tilfeller hvor det anses strengt nødvendig og i ekstraordinære tilfeller.

I § 37 a første ledd er det foreslått at utelukkelse kan besluttes i «*ekstraordinære tilfeller dersom dette er strengt nødvendig*» for å hindre de situasjoner som fremgår i oppregningen i bokstavene a) til d). Vi forstår det slik at begrepene «*ekstraordinære tilfeller*» og «*strengt nødvendig*» er kumulative vilkår, jf. blant annet uttalelse i strekpunkt på side 6 i høringsnotatet.

Kriminalomsorgen arbeider for å hindre at utelukkelse tar form av isolasjon ved at innsatte skal tilbys minst to timers meningsfull kontakt hver dag. Selv om den enkelte utelukkelsen ikke skulle ta form av fullstendig isolasjon i tråd med definisjonen i Mandelareglene, støtter KDI at

utelukkelse av innsatte kun skal skje i ekstraordinære tilfeller. KDI mener imidlertid at oppregningen i § 37 a bokstavene a) til d) *nettopp* utgjør slike ekstraordinære tilfeller, og at begrepet således bør sløyfes innledningsvis i bestemmelsen første ledd. Slik forslaget er formulert så ser KDI at det ut ifra et rettsanvendelses perspektiv vil være vanskelig å håndheve.

Eksempel til illustrasjon: Fengselet vurderer at det er «*strengt nødvendig*» å utelukke en innsatt for å hindre at han skader en medinnsatt. Slik bestemmelsen er formulert må fengselet også vurdere om situasjonen kan anses som «*ekstraordinær*». Er det da skadepotensialet som må være ekstraordinært eller andre forhold(?). Videre vises til bokstavene b) og d), der utelukkelse først er aktuelt ved «*betydelig*» materiell skade og «*særlig*» negativ miljøpåvirkning. KDI stiller spørsmål ved hvilke tilleggsvurderinger som her må gjøres for å karakterisere den materiell skaden eller den negative miljøpåvirkningen som «*ekstraordinær*».

KDI ser i denne forbindelse at det vil være nødvendig å gi nærmere føringer i retningslinjene til § 37 a knyttet til hva som ligger i «*strengt nødvendig*» for å sikre at det er ment å være en høy terskel og hva dette innebærer.

2.8.2 Første ledd

KDI ser det som hensiktsmessig at det innledningsvis i bestemmelsen defineres nærmere når man er å anse som utelukket, herunder helt og delvis utelukket. Det er imidlertid påpekt enkelte konsekvenser av denne definisjonen i høringsinnspillene fra etaten som KDI vil fremheve. Det vises blant annet til Region øst sitt høringsinnspill hvor det er vist til at kravet om fire timers fellesskap vil være svært vanskelig for enkelte av enhetene per i dag på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold. Region øst har uttalt følgende:

«Dersom man ser denne definisjonen i sammenheng med endringen i muligheten til å utelukke etter bygnings- og bemanningsmessige forhold, som etter det foreslåtte skal begrenses til seks dager, vil endringen kunne medføre at nesten alle innsatte i Oslo fengsel vil sitte utelukket uten hjemmel i lov.»

Region vest har også gitt innspill på at de vil ha tilsvarende problemstilling ved enkelte avdelinger.

KDI mener videre til at det fremstår uklart om det også ved delvis utelukkelse er tilsvarende krav til vedtak, tilsyn og registrering. Det fremgår av høringsnotatet på side 63 at «*Kravene om lovhjemmel, at det skal treffes vedtak mv., vil etter forslaget gjelde også for delvis utelukkelse.*». Denne uklarheten er imidlertid er påpekt av flere og det anses derfor at det er et behov for en tydeliggjøring i lovteksten at de ulike lovhjemlene og kravene også gjelder for de som er å anse som delvis utelukkede.

Som nevnt i punkt 2.6.1, så er KDI av den oppfatning at det bør lovfestes en plikt til minimum 8 timers fellesskap. I nåværende forslag til nytt første ledd så er det kun innsatte som har et begrenset fellesskap ut over fire timer *på grunn av forhold ved den innsatte*, som anses som delvis utelukket. Dette vil da innebære at det ikke foreligger hjemmel i lov i de tilfeller hvor innsatte har begrenset tilgang på fellesskap som følge av forhold som ikke er knyttet til den innsatte, for eksempel i tilfeller hvor fellesskapet er begrenset ut over fire timer som følge av bygnings- og bemanningsmessige forhold og som de fremhevede innspillene fra etaten viser, så vil dette kunne medføre at man ved enkelte enheter vil kunne komme i en situasjon hvor man ikke har mulighet til å oppfylle kravet og heller ikke har hjemmel til å formelt utelukke.

2.8.3 Tredje ledd

KDI stiller spørsmål ved om tilgang til minimum to timers daglig meningsfylt kontakt med andre personer kun gjelder for de som er helt utelukket, i så fall bør dette presiseres som redegjort for i punkt 2.8.2. Videre er det også uklart om kravet her også vil gjelde for de som avstår fra fellesskapet.

2.8.4 Fjerde ledd

Forslag om at det lovfestes krav til enkeltvedtak ved utelukkelse støttes av KDI. Dette er med på å tydeliggjøre når slikt vedtak skal fattes og vil, som nevnt i merknad til bestemmelsen, være et godt pedagogisk grep.

Når det gjelder forslag om at der hvor innsatte selv velger å avstå fra felleskap etter eget ønske så er det ikke krav om vedtak, så fremkommer det av høringsinnspillene fra etaten at de fleste stiller seg positivt til at slike beslutninger kun skal registreres. Det pekes imidlertid på at en slik ordning vil kunne være uheldig med tanke på at skadevirkningene av isolasjon er like store uavhengig av om innsatte velger det selv eller ikke. Videre at det er bekymring knyttet til fare for at denne gruppen innsatte kan få mindre oppfølging og/eller at det blir mindre bevissthet rundt de negative konsekvensene av denne formen for isolasjon. Høringsinnspillene viser videre til at det vil være viktig at det oppstilles krav til tilsyn og oppfølging, at det utformes en tiltaksplan, samt at varigheten på disse utelukkelsene også skal rapporteres og varsles om til overordnet nivå i likhet med øvrige utelukkelse. KDI støtter innspillene om at det tydeliggjøres i regelverket at disse kravene også gjelder de som avstår fra fellesskapet. I all hovedsak bør konsekvensene, inkludert aktivitetsplikten, av denne formen for utelukkelse være tilsvarende for de som har et vedtak om utelukkelse. KDI mener videre at det i i forskrift skal fastsettes et krav om at man etter tre dager skal ha en samtale med innsatte hvor det orienteres om potensielle skadevirkninger som kan oppstå ved isolering og at man søker å kartlegge årsaken til hvorfor innsatte ønsker å avstå fra fellesskapet.

2.8.5 Femte ledd

Region øst har i sitt høringsinnspill foreslått at det inntas et nytt sjettede ledd i bestemmelsen som sier følgende: *«utelukkelsen skal avsluttes umiddelbart dersom grunnlaget for den ikke lenger er tilstede.»*. Forslaget er ment å understreke viktigheten og rettsvirkningene av den fortløpende vurderingen som skal skje. KDI støtter forslaget, men anbefaler at forslaget tas inn som en forlengelse av femte ledd, i stedet for som et nytt sjettede ledd.

KDI foreslår videre at det bør presiseres at desto lengere utelukkelsen varer, så øker kravene til begrunnelse for opprettholdelse og aktivitetsplikt. For eksempel at det inntas følgende: *«Desto lenger en utelukkelse har vedvart, desto strengere krav vil det være til kriminalomsorgens avbøtende tiltak og begrunnelse for å opprettholde vedtaket.»*

2.8.6 Sjettede ledd

KDI anbefaler at femte og sjettede ledd bytter rekkefølge i bestemmelsen. Sjettede ledd sier noe om rammene og hva som må gjøres i de tilfeller hvor man har besluttet å utelukke, mens femte ledd sier noe om omfanget og perioden for utelukkelse, samt krav som må ivaretas. Etter vår mening vil det gi mer sammenheng i bestemmelsen om disse leddene byttes om.

2.8.7 Sjuende ledd

KDI foreslår at sjuende ledd i forslaget tas ut. Det vises her til at dette allerede fremkommer, og er nå foreslått tydeliggjort, i formålsbestemmelsen i § 2. Som det fremkommer av merknaden til forslaget så er dette ment å være en spesifisering av forslaget til § 2 første ledd annet punktum.

KDI mener imidlertid at med de foreslåtte presiseringene fra vår side, er det ikke nødvendig å ha med dette også i § 37.

2.9 § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

2.9.1 Overskrift

KDI anbefaler at overskriften til § 37 a bør gjenspeile de forhold som er søkt å regulere her. Av første ledd er det opplistet tilfeller hvor det kan besluttes utelukkelse. I henhold til merknad til bestemmelsen så er første ledd en videreutvikling av gjeldende § 37 første ledd, med unntak av bokstav e («oppretholdelse av ro, orden og sikkerhet»). Det sentrale her er at det skal benyttes i ulike situasjoner for å «*hindre*» noe. Bestemmelsen skal benyttes som et forebyggende tiltak, og KDI mener at dette derfor også bør gjenspeiles i overskriften, tilsvarende gjeldende overskrift i § 37.

2.9.2 Første ledd

Når det gjelder de ulike utelukkelsesgrunnlagene så støtter KDI videre at tidligere bestemmelse om «ro, orden og sikkerhet» ikke lenger fremkommer av høringsforslaget. Bestemmelsen oppleves per i dag som en form for sekkebestemmelse som favner videre enn hva som må antas å ha vært intensjonen med bestemmelsen. Imidlertid ser KDI enkelte utfordringer knyttet til det nye forslaget, da særlig med tanke på forslagets bokstav d). Det vises her til at i henhold til den foreslåtte ordlyden, så vil utelukkelse kun være aktuelt i det tilfellet at innsatte «*fortsetter å påvirke miljøet*». I henhold til høringsnotatet s. 67 så er bokstav d) en videreføring av nåværende § 37 første ledd bokstav a. Av forarbeidene til nåværende § 37 så fremkommer det at det skal være en forutsetning for utelukkelse etter denne delen av bestemmelsen at den innsatte tidligere har fått en advarsel om at en gitt oppførsel anses problematisk og kan medføre utelukkelsen om den fortsette, jf. Prop. 92 L (2012-2013). Av høringsnotatet så fremkommer det at dette sikrer en viss forutberegnelighet for den innsatte, og reduserer dermed de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene ved en skjønnsmessig utforming noe. Bestemmelsen er videre ment å inkludere bruk av rusmidler i fellesskapet med negativ effekt på fengselsmiljøet. Forslaget slik det er utformet vil dermed ikke kunne anvendes ovenfor innsatte som ikke har mottatt en form for advarsel. KDI har mottatt flere høringsinnspill knyttet til at dette oppleves som utfordrende. En konsekvens vil være at man vil ha innsatte i fellesskapet som er ruspåvirket, uten å ha hjemmel til å fjerne de fra fellesskapet. Dette kan for eksempel være innsatte som møter sterkt ruspåvirket til straffegjennomføring, eller som kommer tilbake fra permisjon ruset. Slik KDI ser det vil dette kunne skape uheldige situasjoner og være lite hensiktsmessig og kunne være direkte destruktivt for fellesskapet. Det vil også kunne oppleves som en belastning for de øvrige innsatte, særlig de som selv har rusproblemer og utfordre kriminalomsorgen evne til å sikre et forsvarlig og trygt miljø i fellesskapet. Det anbefales derfor at ordlyden «*fortsetter*» tas ut av forslaget. Nærmere føringer for når det anses at innsatte påvirker miljøet i fengselet på en særlig negativ måte kan reguleres i retningslinjer til bestemmelsen.

2.9.3 Andre ledd

I flere av våre mottatte høringsinnspill fra etaten så bes det om en klargjøring av hva som ligger i «*spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke (...)*», herunder om dette innebærer at det skal treffes vedtak hver uke, eller om det er tilstrekkelig at det vurderes og at vurderingen dokumenteres. I denne forbindelse vises det til at lokalt nivå i bestemmelsen er tildelt myndighet til å fatte vedtak om utelukkelse i inntil tre måneder, mens regionen kan beslutte videreføring også utover tre måneder, som en sikkerhetsventil, jf. høringsnotatet s. 79, dersom det foreligger helt særlige omstendigheter.

KDI vil anbefale at store deler av dagens ordning i § 37 femte ledd knyttet til varighet og beslutningskompetanse videreføres i nytt lovverk, slik at hel utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 14 dager, skal løftes til regionalt nivå som skal ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkelse. Videre bør utelukkelse som overstiger 42 dager, meldes til KDI. Den totale perioden som en utelukkelse etter denne bestemmelsen kan besluttes bør settes til tre måneder, men som foreslått, med en snever adgang til videreføring ved helt særlige omstendigheter. Hva som er å regne som «*helt særlige omstendigheter*» bør defineres nærmere i retningslinjer.

Gitt at det er forskningsmessig belegg for at alvorlig skadevirkningene ved isolasjon, særlig hva gjelder total isolasjon (mer enn 22 timer på cellen), inntreffer ved rundt 14 dager, mener KDI at det vil være viktig å løfte vedtak om utelukkelse etter 14 dager til regionalt nivå. Dette vil sikre en fornyet behandling av grunnlaget for utelukkelsen før varigheten har blitt for lang og de mulig påfølgende skadekonsekvensene for store. Det vil også være viktig å løfte de langvarige utelukkelsene til KDI da håndteringen av disse sakene kan innebære tiltak som direktoratet er nærmest til å få på plass, være seg omplassering av innsatte, involvering av andre etater samt sikre kontroll med utviklingen og bruk av langvarige utelukkelse.

Det anbefales videre at tidligere ordning knyttet til varighet og vurdering av delvis utelukkelse som omhandlet i dagens § 37 sjettede ledd også videreføres.

2.10 § 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

KDI er enige i at det bør være en høy terskel for å kunne utelukke innsatte på grunn av forhold ved fengselet, herunder bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Det er også i høringsinnspillene stor enighet om dette. Utfordring som imidlertid påpekes av flere regioner og enheter, er at en høy terskel sammenholdt med krav om minst 4 timer fellesskap, vil kreve betydelige økonomiske ressurser. Videre vil bygningsmassen slik den er i dag i enkelte fengsler også vanskeliggjøre overholdelse av foreslåtte frister. Dagens bygningsmasse og mangel på ressurser sett opp mot nytt forslag, vil kunne føre til at innsatte vil kunne sitte utelukket uten hjemmel i lov.

Bestemmelsen er ment å kun gjelde i de tilfeller hvor det foreligger ekstraordinære tilfeller. I høringsnotatet s. 72 nevnes eksempler på slike tilfeller, herunder brann, andre bygningsmessige skader og uforutsett personalmangel. Det er også her vist til Sivilombudets særskilte melding hvor det henvises til merknader fra FNs torturkomité og deres bekymring knyttet til registrert økning av utelukkelse som skyldes bygnings- og bemanningsmessige forhold. KDI mener at tidsrommet for utelukkelse bør være av kort varighet, men det må likevel gi rom for å kunne områ seg og særlig da akutte situasjoner kan gå over noe lengre tid.

KDI merker seg videre departementets forbehold om at det vil kunne ta noe tid før et eventuelt lovvedtak settes i kraft for § 37 c annet ledds vedkommende, jf. høringsnotatets s. 81.

2.11 § 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

2.11.1 Andre ledd

KDI anbefaler at det bør fremgå at andre ledd også omfatter de som avstår fra fellesskap etter eget ønske. Slik forslaget er utformet, så fremkommer dette av både første og tredje ledd, men ikke andre, hvilket kan skape uklarheter om denne gruppen også er omfattet. Det fremkommer av høringsnotatet s. 87 at bestemmelsen er ment å gjelde alle typer utelukkelse, hvilket understreker behovet for presiseringen.

KDI er videre av den oppfatning at det i større grad bør fremgå at helsetjenesten har en rolle i tilknytning til å komme med faglig råd og veiledning knyttet til utelukkelsen av den enkelte innsatte. KDI har stor forståelse for helsepersonells behov for å være på en arms lengde avstand fra beslutningen om bruk av utelukkelse og det er på det rene at denne skal ligge hos kriminalomsorgen. De ansatte i kriminalomsorgen har imidlertid ikke helsekompetanse eller nødvendigvis kjennskap til relevante helsemessige forhold ved den innsatte og helsetjenesten må derfor kunne, innenfor rammene av taushetsplikt og eventuelt med samtykke fra innsatte, gi nødvendig informasjon om hvilke helsemessige konsekvenser en utelukkelse eller videre utelukkelse vil kunne ha for den innsatte. Det følger av kravene til vedtak om utelukkelse at det skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering og sentralt i denne vil nødvendigvis være den innsattes helsesituasjon og hvorledes tiltaket påvirker denne.

Det vises videre til at helsepersonell etter Mandela reglene 33 (*frarådningsplikten*), 34 (*varslingsplikt til eksterne ved indikasjoner på tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff*), 46.2 (*rapportering til fengselet om behov for å terminere eller endre tiltak*) og 46.3 (*helsetjenestens kompetanse til å endre eller anbefale endring av tiltak*) og EPR 43.3 (*varslingsplikten ved forhold eller tiltak som innebærer vesentlig risiko for den innsattes fysiske eller psykiske helse*) har en rekke plikter, inkludert en frarådningsplikt der hvor utelukkelse kan medføre negative og skadelige helsekonsekvenser eller forverre en helsetilstand hos den innsatte. Etter samme regelsett skal helsepersonell også, der hvor det anses som nødvendig ut i fra en helsemessig vurdering, anbefale opphør eller endring av tiltaket.

Videre bør det tydeliggjøres i andre ledd at tilsyn og oppfølging av den innsatte bør gjennomføres så raskt som mulig.

2.11.2 Tredje ledd

KDI er positive til forslaget om å lovfeste at det skal utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring av innsatte til fellesskapet. Som nevnt i høringsnotatet s. 84 bør en slik plan ikke være for omfattende og forholdsvis enkel å forholde seg til, både for ansatte og innsatte. Det vil imidlertid være viktig at en slik tiltaksplan jevnlig oppdateres, særlig i de tilfeller hvor utelukkelsen går over noe lengre tid, for å sikre at formålet med tiltaksplanen ivaretas i tilstrekkelig grad. Det bør også her vurderes om utarbeidelse av tiltaksplanen i en viss grad bør gjøres i samarbeid med den innsatte i de tilfeller hvor dette anses formålstjenlig og er mulig.

2.12 § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen

2.12.1 Første ledd

I intern høringsrunde i kriminalomsorgen har KDI mottatt flere innspill knyttet til forslag om rapportering. Det fremkommer av høringsnotatet s. 90 at dette er ment å gis i statistisk form. Enkelte enheter mener her at regionalt nivå vil være i stand til å innhente slik informasjon på egen hånd ut ifra både dagens saks- og arkivsystem, herunder KOMPIS og DocuLive, samt at det forventes at nytt etatssystem vil kunne ivareta en slik datainnhenting. Videre har KDI mottatt innspill på at bestemmelsen kun bør oppstille rammer for at kriminalomsorgen plikter å etablere rutiner for en effektiv internkontroll for utelukkelsessakene, men at det nærmere ikke bør reguleres i lovtekst.

Når det gjelder rapportering knyttet til antall innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, så bør også her varigheten av utelukkelsen fremgå.

KDI støtter intensjonen bak forslaget og mener at det er viktig å sikre informasjon om omfanget av utelukkelse. Dette vil særlig være viktig med tanke på situasjonen som kriminalomsorgen per

i dag står i, inkludert manglende bygnings- og bemanningsmessige ressurser. Dette var videre et av områdene som kriminalomsorgen mottok kritikk på, blant annet i Sivilombudets særskilt melding.^{vii} KDI har i etterkant jobbet med interne rutiner for å sikre oppfølging og sikring av slik styringsinformasjon.

2.12.2 Andre ledd

Det er uklart hva som ligger i involvering av regionen. Er det her ment at regionalt nivå kan beslutte å forlenge en utelukkelse dersom forholdene tilsier at opphevelse av utelukkelse vil medføre en særlig og betydelig risiko for noen sikkerhet, eller hvor det ikke anses forsvarlig å oppheve utelukkelsen. Et eventuelt handlingsrom for regionen bør presiseres nærmere. Lovteksten bør være så klar og tydelig som mulig når det gjelder varigheten av de ulike tiltakene og hvem som kan beslutte hva. Det bør her vurderes om det til de enkelte utelukkelsesgrunnlagene bør eksplisitt komme frem varighet på de ulike tiltakene, samt når og hva overordnet nivå kan ta stilling til og for hvor lenge. Det vises i denne anledning til punkt 2.9.3 ovenfor vedrørende KDIs innspill knyttet til at de nåværende reglene for varighet på tiltaket i forhold til hvem som kan fatte vedtak om dette bør videreføres i stor grad.

2.13 § 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

2.13.1 Første ledd

Forslaget innebærer en heving av terskel for å utelukke innsatte under 18 år. Forslaget er i tråd med CPT sine standarder med tanke på at unge innsatte kun skal utelukkes i ekstremt sjeldne tilfeller hvor det ikke finnes noen andre løsninger. KDI har imidlertid mottatt innspill på at forslaget legger opp til en for snever adgang til å anvende utelukkelse overfor mindreårige ved at det kun vil være aktuelt ved «*ekstraordinære tilfeller*». Region øst har i sitt høringsinnspill uttalt at den foreslåtte ordlyden legger opp til at utelukkelse av mindreårige kun skal skje ved helt spesielle hendelser, som ligger utenom det vanlig. Det er videre vist til at en slik ordlyd i verste fall kan begrense kriminalomsorgens adgang til å vurdere utelukkelse ved alvorlige hendelser, som ikke fremstår som spesielle/ekstraordinære. Det er derfor foreslått at ordlyden i første ledd endres til: «*Innsatte under 18 år kan bare unntaksvis utelukkes fra fellesskapet når det er strengt nødvendig for å (...)*». I forlengelse av dette foreslås det videre å videreføre de nåværende skrankene i straffegjennomføringsloven § 37 andre ledd om at «*mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelig*». Det foreslås at dette føyes inn i forslagets andre ledd.

KDIs klare utgangspunkt er at utelukkelse av mindreårige kun unntaksvis skal finne sted, og da kun hvis det er helt nødvendig. Forhold som kan tilsi at mindreårige utelukkes vil for eksempel være for å forebygge alvorlige hendelser, herunder beskytte sårbare unge mot seg selv og andre, ivareta sikkerheten for medinnsatte, samt sikkerhet i fengselet, inkludert for de ansatte. Kriminalomsorgen har en plikt til å sørge for forsvarlige og trygge forhold i fengselet og dette gjelder særlig ovenfor barn.

Ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel har i sitt høringsinnspill uttalt at de opplever det noe problematisk at forslag til hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år er så sterkt begrenset sammenlignet med dagens regler. Ungdomsenheten opplever at de har mindreårige som nekter å være i fellesskapet med andre innsatte og som ikke bør eller kan tvinges ut i det. De viser her til at deres erfaring er at det er situasjoner hvor det er gode grunner for at den mindreårige ikke skal være i fellesskapet og at dette anses som det eneste riktige for å ivareta hensynet til den

^{vii} Dokument 4:3 (2018/19) kapittel 5.

mindreåriges selvbestemmelsesrett og barnets beste. Som et konkret eksempel vises det til at mindreårige som blir varetektsfengslet opplever dette som svært traumatiserende og svært ofte er sårbare og redde den første tiden. Ungdomsenheten mener at det å gi mindreårige innsatte en mulighet til å bearbeide situasjonen de er i, få bistand og veiledning av trygge ansatte og mulighet til å opparbeide relasjoner med de ansatte er av stor betydning for å sette dem i stand til å håndtere og fungere i et fellesskap med andre innsatte.

Videre er det påpekt av Ungdomsenheten at det ikke bør gjøres innskrenkninger i mulighet for utelukkelse av mindreårige i de tilfeller hvor dette er nødvendig for å forebygge verbal og fysisk vold eller håndtere situasjoner hvor voldsutøvelse skjer. Det er videre påpekt at det bør være anledning til å utelukke mindreårige i de tilfeller hvor det skjer akutte hendelser knyttet til en innsatt på avdeling og hvor det vil være behov for å utelukke de andre innsatte til situasjonen er håndtert. Dette vil kunne være nødvendig der hvor man må bruke tilgjengelig mannskap for å håndtere situasjonen, hindre at de medinnsatte blander seg inn, samt ivareta hensynet til barnets beste ved at medinnsatte ikke er tilskuer til hendelsene, og verne den innsatte som er i situasjonen. Det er anført at det vil kunne være hensiktsmessig å utelukke innsatte ved innkomst for å foreta en nærmere kartlegging av innsatte, samt sikre at innsatte ikke tar inn stoff, kniv og andre ulovlige gjenstander på avdeling. Videre bør innsattes fysiske og psykiske helsetilstand avklares, samt at innsatte bør få mulighet til å etableres gradvis i fellesskapet på en trygg og god måte. Det vil også være et behov for et utelukkelsesgrunnlag i de tilfeller hvor innsatte vil være å anse som utelukket fra fellesskapet som følge av at det kun er én innsatt på enheten. Ungdomsenheten er av den oppfatning at det ikke bør fattes vedtak i disse tilfellene, men at det i likhet med at innsatte avstår fra fellesskapet etter eget ønske, bør registreres og samtidig sørge for at det foreligger en plikt til særlig oppfølging av disse innsatte.

Region øst har videre uttalt i sitt høringsinnspill at de er uenige i at det ikke lenger skal være adgang til å utelukke mindreårige innsatte på grunn av trusler. De har i denne anledning vist til FNs barnekonvensjon art. 19 nr. 1 som gir barn vern mot både fysisk og psykisk vold. Slik regionen ser det, så innebærer dette også et vern mot å bli utsatt for trusler fra andre barn. På bakgrunn av dette anbefaler regionen at kriminalomsorgen bør ha en hjemmel for å skjerme mindreårige som utøver straffbare handlinger mot hverandre under fengselsoppholdet.

KDI støtter forslaget om å heve terskelen for når mindreårige innsatte skal kunne utelukkes. Dette er en sårbar gruppe hvor man alltid bør sørge for å vurdere øvrige tiltak før man beslutter utelukkelse. Imidlertid ser KDI at forslaget knyttet til utelukkelsesgrunnlag er noe mangelfullt. Det vises her til høringsinnspill som er nevnt ovenfor. Det bør videre vurderes om hjemlene som oppstilles vil være tilstrekkelig for å ivareta kriminalomsorgens mandat når det gjelder å forhindre kriminelle handlinger og aktivitet. Det vil kunne være annen type kriminalitet enn det som vil falle inn under «skade seg selv eller andre» og «hindre betydelig materiell skade», og det er her viktig at kriminalomsorgen er i stand til å ivareta vår forpliktelse i forhold til å stanse slike handlinger. Dette vil også være viktig med tanke på innsattgruppen. Det anbefales derfor at departementet vurderer å innta en hjemmel som har til formål å beskytte og forebygge i de tilfeller hvor det er nødvendig for å ivareta den mindreårige, men også de andre innsatte på enheten. Dette vil kunne være aktuelt i situasjoner hvor den mindreårige er i en særlig sårbar situasjon og har behov for både beskyttelse mot selv og andre. Videre vil det kunne være aktuelt for å beskytte sikkerheten ovenfor de øvrige innsatte, samt ansatte. Som nevnt ovenfor bør hjemmelen kun unntaksvis kunne benyttes og bare i situasjoner som anses som akutt.

2.13.2 Tredje ledd

KDI støtter i utgangspunktet forslaget om at det skal være en absolutt tidsfrist for varighet av utelukkelse av mindreårige. Som nevnt ovenfor så er KDI av den oppfatning at utelukkelse av mindreårige kun skal besluttes dersom dette er strengt nødvendig, forholdsmessig og hvor barnets beste er vurdert. En klar grense for varigheten av en slik utelukkelse vil også bidra til å redusere potensielle skadevirkninger ved lengre utelukkelse.

Region vest og Ungdomsenheten ved Bjørgvin har uttalt at det ikke er heldig å sette en absolutt grense for utelukkelsens varighet. Ungdomsenheten har videre uttalt at utgangspunktet for mindreårige er og bør fortsette å være for kortest mulig tid, men at det ikke anses realistisk å fastsette tidspunkt da det er mennesker man ivaretas og det kreves en individuell vurdering. Region vest har videre uttrykt at en slik bestemmelse vil innebære at kriminalomsorgen ikke vil ha noen andre handlingsalternativer utover nødrett/nødverge dersom behovet for utelukkelse fortsatt er tilstede ved utløpet av syvdagersfristen. Region øst er i utgangspunktet enige i at det bør være en absolutt grense for utelukkelse av mindreårige, men at det bør åpnes for at det helt unntaksvis, i ekstraordinære tilfeller, bør være en snever adgang til å gjøre unntak fra også dette for å unngå å komme i en situasjon hvor man er nødt til å utelukke noen i strid med lovens krav, men da ut ifra nødrettsbetraktninger. Region øst foreslår at en adgang til å unntaksvis forlenge utelukkelse utenfor grensen bør godkjennes eller vedtas av regionalt nivå som en form for sikkerhetsventil.

KDI ser de utfordringene som påpekes av både Region vest, Ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel og Region øst. En slik absolutt grense vil også være en utfordring i de situasjoner hvor man på grunn av plassmangel ved ungdomsenhetene er nødt til å benytte plasser som er etablert for mindreårige i ordinært fengsel. Mindreårige vil i slike situasjoner kunne bli utelukket som følge av at det ikke er mulig å gjennomføre fellesskap i tråd med barnets beste, det vises her til FNs barnekonvensjon art. 37 bokstav c). KDI ser at man her vil risikere at mindreårige blir utelukket utover den foreslåtte og absolutte tidsfristen, men at utelukkelsen da ikke lenger vil ha hjemmel i lov. Videre vil man også kunne risikere at det oppstår situasjoner hvor kriminalomsorgen i mangel på effektive, og mildere, virkemidler kun står igjen med bruk av tvangsmidler som et alternativ. I denne anledning vises det også til at forslag om bruk av sikkerhetscelle ikke har en tidsbegrensning, slik forslag om utelukkelse har.

På bakgrunn av de ovennevnte utfordringene knyttet til en slik absolutt grense for varighet, så anbefaler KDI at det åpnes opp for en snever unntaksregel for situasjoner der hvor det ikke er mulig å gjennomføre fellesskap på en trygg, forsvarlig måte i tråd med barnets beste. Som foreslått av Region øst så bør en slik beslutning vedtas av regionalt nivå. Det kan imidlertid vurderes om det bør fastsettes en begrensning på slik forlengelse, for eksempel at regionalt nivå kan forlenge med inntil ytterligere 7 dager.

KDI anbefaler videre at dagens administrative regler knyttet til vurdering av utelukkelse videreføres, herunder at regionalt nivå fatter vedtak ved utelukkelse over 3 dager og at det ved utelukkelse som overstiger 5 dager bør sendes melding til KDI. KDI mener at videreføring av dagens ordning vil være med på styrke rettssikkerheten ovenfor mindreårige innsatte.

2.13.3 Fjerde ledd

KDI støtter forslaget om å avløse kravet om «kontinuerlig tilsyn» etter dagens § 37 syvende og tiende ledd. Kravet om kontinuerlig tilsyn har medført utfordringer i praksis. Dette gjelder særlig på natt og dette er påpekt i høringsinnspill fra både Region øst og Ungdomsenheten ved Bjørgvin

fengsel. Ungdomsenheten mener imidlertid at lovforslaget ikke anses å være tilstrekkelig godt nok for å ivareta sikkerheten opp mot denne gruppen innsatte. Det vises til at flere av de innsatte har en høynet selvmordsfare, og utelukkelsestilfellene omhandler ofte innsatte med store utfordringer. Ungdomsenheten mener at for å forhindre selvskading og selvmord, så bør det i endringene i reglene om tilsyn med påsyn etableres pust og bevegelsessensor på cellene til mindreårige innsatte. Region øst har påpekt at kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å følge opp barn som er utelukket fra fellesskapet for å sikre at de ikke utsettes for umenneskelig behandling og anbefaler at det bør i tillegg fremgå av bestemmelsen at kriminalomsorgen skal føre jevnlig tilsyn med mindreårige innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Omfanget og hyppigheten av tilsynet må vurderes konkret i hver enkelt sak, basert på hva som er til barnets beste.

KDI er positive til at det legges opp til at den mindreårige til enhver tid skal kunne kontakte kriminalomsorgens personale, men mener at det er uheldig at det i sin helhet overlates til den mindreårige å melde fra til kriminalomsorgen om egne behov. Kriminalomsorgen har en klar omsorgsplikt og det er viktig at denne utøves aktivt ovenfor denne gruppen som ikke alltid vil være i stand til å se og ta de beste vurderingene for seg selv. Noen vil derfor ikke oppsøke kriminalomsorgen eller be om deres tilstedeværelse selv om de har behov for å være og snakke med noen. KDI vil derfor anbefale at det tas inn som et utgangspunkt at kriminalomsorgen skal være tilstede/i nærheten, med mindre den mindreårige motsetter seg dette. Selv om den mindreårige motsetter seg dette, så vil det være viktig at kriminalomsorgen er tilgjengelig og at de sjekker inn med den mindreårige jevnlig.

2.14 § 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel

2.14.1 Generelt

Innsatte i fengsel er en sårbar gruppe^{viii} og det kriminalomsorgen har de siste årene erfart en betydelig økning av psykisk syke i fengslene^{ix}. Bruk av tvangsmidler er et inngripende tiltak med stort skadepotensiale. På denne bakgrunn så mener KDI at det bør vurderes om man i den generelle bestemmelsen om tvangsmidler skal ta med en passus om utagerende adferd og selvskading som utgangspunkt skal søkes responderes på med andre virkemidler enn tvang, for eksempel i fjerde ledd. Dette vil naturligvis måtte vurderes opp mot hvilken situasjon det er snakk om, hvor man er i forløpet og hva som er mulig. Et slikt utgangspunkt følger av minste inngreps prinsipp, men vil likevel kunne ha en pedagogisk effekt.

KDI mener at det derfor også i § 38 bør inntas en passus, i likhet med utelukkelse, om at i vurderingen av bruk av tvang og tvangsmidler så må sårbarhetsfaktorer tas med. Slike faktorer vil være, men ikke begrenset til, innsattes alder, helsetilstand og spesielt den psykiske tilstand til innsatte. I tillegg må det tas hensyn til andre ilagte begrensninger som gjelder for vedkommende. Dette vil være avgjørende faktorer knyttet til en vurdering av tiltaket opp mot EMK art. 3 og 8 og bør ut ifra lovkravet, forutberegnelighet og pedagogiske hensyn vurderes å nedfelles i lov.

Region vest har i sitt høringsinnspill uttalt at de støtter forslag om at vilkårene for bruk av sikkerhetscelle presiseres i nytt forslag, men påpeker at kriminalomsorgen må være svært oppmerksom på innsatte som kan ta skade av tvangsmidler. Dette gjelder særlig opp mot grupper som kan være spesielt sårbare for bruk av tvangsmidler, eksempelvis innsatte med traumer, utviklingshemming eller kognitiv funksjonsnedsettelse eller unge innsatte under 25 år.

^{viii} EMD Bures mot Tsjekkia, nr. 37679/08, dom av 18.10.2012, avsnitt 85 og 88.

^{ix} Cramer, Victoria (2014) «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler»

KDI mener videre at det i § 38 også bør inntas en passus om brukervedvirkning, herunder innsattes rett og mulighet til å uttale seg i tilknytning til beslutning om bruk av tvangsmidler. I de tilfeller hvor dette er mulig, vil innsatte kunne ha mulighet til å uttale seg og medvirke til valg av tvangsmidler. Dette vil videre også kunne være hensiktsmessig i vurderingen av hvilke tvangsmidler som er og fremstår som mest inngripende, samt for å forebygge nye tilfeller. Dette vil også legge til rette for at man i større grad konsultere med den innsatte i forkant av hendelser både for å forklare hva slags adferd som kan gi grunnlag for å benytte tvangsmidler og hvilke alternativer har man for å sikre forutberegnelighet for den innsatte, men også slik at den innsatte selv kan gi relevante opplysninger som kan være avgjørende for kriminalomsorgen i vurderingen av nødvendigheten og forholdsmessigheten av et slikt tiltak.

Tilsvarende som ved utelukkelse og som nevnt i punkt 2.11.1 er KDI av den oppfatning at det i større grad bør fremgå hvilken rolle helsetjenesten skal ha, inkludert faglig råd og veiledning knyttet til de helsemessige aspektene ved bruk av tvangsmidler. Det er viktig at helsetjenesten ikke oppfattes som ansvarlig for beslutningen, hvilket ene og alene ligger hos kriminalomsorgen, men det vil være viktig å få innspill fra helsetjenesten knyttet til hvilke helsemessige konsekvenser bruk av tvangsmidler vil kunne ha/har for den innsatte. Dette gjelder særlig sett opp mot tidligere traume og underliggende sykdommer som kan påvirkes ved bruk av tvangsmidler. Både Mandela reglene^x og de Europeiske fengselsreglene^{xi} skisserer en klar frarådning-, rapportering og varslingsplikt for helsetjenesten som ikke synes godt nok reflektert i det foreliggende lovforslaget. KDI er innforstått med at hvordan dette rent faktisk skal gjøres i praksis nok vil utpensles i nasjonalt faglig råd for helsetjenesten i fengsler, men mener at det er viktig å lovfeste noe mer om hvilke plikter helsetjenesten har utover det å yte helsetjenester og føre tilsyn med den innsatte. Helsetjenesten kan sitte med informasjon om den innsatte og en faglig kompetanse vedrørende de helsemessige aspektene ved bruk av tvangsmidler som ikke de ansatte i kriminalomsorgen nødvendigvis har. Det er forståelse for at dette kan medføre vanskelige profesjonsetiske grenseganger, særlig sett fra et behandler perspektiv, og berøre problemstillinger knyttet til taushetsplikten. Samtidig er det viktig at Kriminalomsorgen og helsetjenesten samhandler innenfor sine respektive mandater og rammer slik at man i sum sikrer at et så vidt inngripende tiltak som tvangsmidler er, bygger på all den informasjonen som er relevant for å vurdere nødvendigheten og forholdsmessigheten av et slikt tiltak, inkludert hvordan det vil påvirke den innsattes fysiske og psykiske helse. Vi mener at om man legger seg på den listen som Mandela reglene og de europeiske fengselsreglene legger opp til så vil man kunne ivareta den innsatte på best mulig måte samtidig som man tar hensyn til helsetjenestens behov for uavhengighet og avstand fra beslutningen, og de profesjonsetiske rammene som gjelder for helsepersonell. Det vises i den forbindelse til at begge regelsett begrunnes i en hensyntagen til disse faktorene balansert opp mot hensynet til den innsatte. Vi opplever at helsetjenestens rolle er mer tilbaketrukket i det nye forslaget, enn etter gjeldende lovgivning og frykter konsekvensen av det for det nødvendige samhandlingen mellom kriminalomsorgen og helsetjenesten.

KDI foreslår også at «fengsel» i § 38 endres til «kriminalomsorgen», dette for å sikre at bestemmelsen ikke setter begrensninger som ikke vil samsvare med dagens praksis. Det vises her for eksempel til at tvangsmidler vil kunne benyttes under transport.

^x Mandela reglene 33, 46.2 og 46.3

^{xi} Europeiske fengselsreglene 43.3

Videre bør det vurderes om det bør fremgå av straffegjennomføringsloven at det er en forutsetning at de som er bemyndiget til å beslutte og bruke tvangsmidler innehar nødvendig kunnskap om og opplæring i tvangsmidler. Dette vil enten være naturlig å innta i § 38, alternativt i § 6 om myndighet til å treffe avgjørelser og § 8 om krav til tilsatte mv. Lovfestingen av en slik forutsetning vil bidra til å sikre, samt stille krav til at ansatte har nødvendig kunnskap og forståelse for når et tvangsmiddel skal kunne benyttes.

KDI ønsker også å stille spørsmål ved om fysisk maktanvendelse bør reguleres i lov. Da ikke i tilknytning til § 38 og de mekaniske tvangsmidlene som reguleres her, men i en egen bestemmelse som omhandler tjenesteutførelse og de tilfeller hvor slik bruk anses nødvendig. Dette reguleres i dag av forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-11 annet ledd.

Terskel for bruk av tvangsmidler

Region øst har i sitt høringsinnspill uttalt at forslaget synes å ha en lavere terskel enn ved bruk av utelukkelse, herunder at utelukkelse kun skal benyttes ved «ekstraordinære omstendigheter», mens det ved bruk av både sikkerhetscelle, polstret celle, sikkerhetsseng og løse belter og beskyttelseshjelm er et krav om det er «strengt nødvendig».

KDI er av den oppfatning at det ikke her oppstilles nødvendigvis en lavere terskel enn ved bruk av utelukkelse. Slik KDI ser det så tilsier kravet om «strengt nødvendig» at terskelen skal være høy. EMK artikkel 8 nr. 2 krever, i tillegg til lovkravet og kravet om at inngrepet må ivareta et bestemt formål, at inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn. I dette vilkåret ligger et krav til forholdsmessighet, hvilket som innebærer at det må gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak. Når det videre er tale om at noe må være *strengt* nødvendig, så tilsier dette etter KDIs oppfatning at tvangsmidler kun kan benyttes i de tilfeller hvor det er eneste muligheten til å oppnå et bestemt formål og andre mindre inngripende tiltak ikke vil være tilstrekkelig for å oppnå dette. Det vises for øvrig til punkt 2.8.1 og merknad knyttet til terskel for bruk av utelukkelse.

2.14.2 Første ledd

I første ledd er det foreslått å innta en uttømmende liste over aktuelle tvangsmidler. Det er i merknad til bestemmelsen vist til at første ledd definerer hva som menes i straffegjennomføringsloven med uttrykket «tvangsmidler». Det fremgår videre av merknaden at dersom det skal benyttes andre typer tvangsmidler, så vil det kreve endring av lov. KDI støtter i utgangspunktet at loven oppstiller en uttømmende liste. Det gir forutberegnelighet både for ansatte og innsatte, samt det er i tråd med internasjonale normer og føringer. Imidlertid ser KDI at det vil begrense handlingsrommet til kriminalomsorgen noe. Særlig i de tilfeller hvor det vil være andre mindre inngripende tvangsmidler som per i dag ikke benyttes og som vil kunne erstatte andre mer inngripende tvangsmidler. KDI ønsker ikke og ser det heller ikke hensiktsmessig å ha en vid hjemmel eller adgang til å regulere bruk av andre tvangsmidler, men ønsker at det i lov åpnes for at KDI unntaksvis kan godkjenne bruk av andre mindre inngripende tvangsmidler i påvente av endring i lov. Det legges da til grunn at det stilles klare krav til den forutgående vurderingsprosessen i forkant av godkjennelse av et slikt tvangsmiddel.

KDI anbefaler at transportjern tas ut av oversikten over hvilke tvangsmidler som skal kunne benyttes. Dette begrunnes med at KDI mener at andre tvangsmidler vil være bedre egnet i de tilfeller hvor slikt tvangsmiddel anses nødvendig, for eksempel bodycuff. Vi ser i tillegg at dette tvangsmiddelet vil kunne være problematisk opp mot forbudet som er satt i Mandelareglene 47 nr.1 og EPR 68 nr. 6 hvilket også taler for at man går bort fra bruken av transportjern.

I flere av høringsinnspillene fremkommer det at skjold bør være en del av opplisting av tvangsmidler. Det fremkommer av merknad til bestemmelsen at skjold bevisst ikke er tatt med i oppregning da det primært er en beskyttelse for kriminalomsorgens personell. Per i dag benyttes imidlertid skjold både som et beskyttelsesutstyr for de ansatte, men også som et tvangsmiddel i ulike situasjoner. Slike situasjoner vil typisk være for å få kontroll på en utagerende innsatt, tvinge en innsatt mot en vegg eller ned mot gulvet. Videre inngår bruk av skjold som en del av opplæringen innenfor fysisk maktanvendelse. På bakgrunn av det ovennevnte mener KDI at skjold bør fremgå av opplistingen i første ledd. Det bemerkes videre at beskyttelseshjelm og løse belter bør omtales som en enhet og ikke separat, dette da ordlyden i første ledd bør gjenspeile bruken ellers i bestemmelsen og i § 38 d.

Når det gjelder polstret celle og beskyttelseshjelm og løse belter vises det til punkt 2.17.4 og 2.18.1.

KDI vil i denne forbindelse også påpeke at brukerperspektivet vil være særlig viktig vedrørende ulike tvangsmidler og hvordan bruken av disse oppleves, det vises i denne sammenheng til at høringsnotatet også er forelagt tillitsvalgte ved de ulike fengslene.

2.14.3 Tredje ledd

I høringsnotatet s. 101 redegjøres det for når en beslutning om tvangsmidler vil være å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Det skilles her mellom bruk av tvangsmidler som går over noe tid, og kortvarig bruk av for eksempel håndjern og spyttbeskytter i en akutt situasjon for å stanse eller roe ned en innsatt. Departementet viser til at høringsnotatet ikke inneholder forslag som er ment å endre klassifiseringen opp mot forvaltningslovens definisjoner, men at bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter i kombinasjon med beskyttelseshjelm vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og saksbehandlingen må følge kravene etter straffegjennomføringsloven § 7. Det er videre vist til Prop. 143 L (2019-2020) punkt 9.4 hvor dette er nærmere vurdert.

I høringsrunden har KDI mottatt høringsinnspill fra Region øst hvor det anføres at det klart må fremgå av lov at bruk av tvangsmidler er enkeltvedtak, og at dette skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, tilsvarende som forslag til ny § 37 fjerde ledd. Det er videre vist til at det må gjøres en vurdering av hvilke tvangsmidler som skal utløse krav om enkeltvedtak og sies noe om når omfanget av bruken utløser krav om enkeltvedtak, for eksempel der håndjern benyttes over tid som ledd i et regime og ikke som et enkeltstående tilfelle.

KDI mottok henvendelse fra Sivilombudet av 28.03.2023 hvor de viste til at de var gjort oppmerksomme på at det ikke fremgikk av kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven når bruk av tvangsmidler er et enkeltvedtak. Det ble her vist et omgjøringsvedtak fattet av KDI hvor det ble konkludert med at en beslutning om å bruke håndjern som ledd i et sikkerhetsregime, er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. KDI har i svar av 20.03.2023 kommunisert at vi ser et behov for presisering i retningslinjene, herunder at det bør sies noe om når det skal treffes enkeltvedtak og for hvilke tiltak det skal være klagerett. Videre uttalte vi at det bør sies noe om i hvilke situasjoner det skal fattes enkeltvedtak, hvilke vurderinger som må gjøres både i forkant og fortløpende, og form- og innholdsmessige krav til slike vurderinger inkludert skriftlighet, begrunnelse og orientering om klagemulighet.

Bruk av tvangsmidler er et inngripende tiltak, og særlig ovenfor den gruppe personer som det her er snakk om gitt at de sitter i fengsel og således allerede befinner seg i en sårbar situasjon. KDI mener derfor, som Region øst, at det også bør fremgå av lov tilsvarende som forslaget knyttet til

utelukkelse og ny § 37 fjerde ledd, når det skal fattes enkeltvedtak ved bruk av tvangsmidler. Dette vil bidra til å styrke innsattes rettsikkerhet og samtidig gi overordnet nivå bedre mulighet til å følge opp og føre kontroll med bruken på dette området. Videre vil det sikre at nye bestemmelser i straffegjennomføringsloven i større grad er i tråd med utviklingen av menneskerettighetene, jf. høringsnotatet s. 101.

2.14.4 Fjerde ledd

KDI støtter forslag om at det i de tilfeller hvor det anses nødvendig å benytte tvangsmidler, så er det det minst inngripende som skal velges. Imidlertid mener KDI at det også her vil være viktig å si noe om kumulativ bruk av tvangsmidler som noen av de fordrer, eksempelvis spytthette og beskyttelseshjelm. Det vises i denne sammenheng til at det ikke alltid vil være gitt hvilket tvangsmiddel som er minst inngripende. Tilsvarende så bør det her også fremgå noe om suksessiv bruk av tvangsmidler, samt at det vil være viktig å se hele forløpet og den totale tvangen som utøves i sammenheng. Endelig at det fremheves at desto lenger tvangsmiddelbruken vedvarer, desto høyere blir terskelen for begrunnelsen og vurdering av alternative midler.

2.14.5 Femte ledd

KDI støtter forslaget i femte ledd om at innsatte på sikkerhetscelle, i sikkerhetsseng eller i løse belter og beskyttelseshjelm skal ha anledning til å kontakte advokat eller en annen person utenfor fengselet. Dette kan også virke som en sikkerhetsgaranti for den innsatte at noen på utsiden har kjennskap til at man er underlagt tvangsmidler og har mulighet til å følge dette opp rettssikkerhetsmessig. Det har imidlertid kommet innspill på at «annen person» bør spesifiseres nærmere. Dette begrunnes blant annet med hensyn til sikkerhet, men også av hensyn til den innsatte selv og personer som på utsiden som mottar samtalen.

Sikkerhetscelle, sikkerhetsseng og løse belter og beskyttelseshjelm anses som de mest inngripende tvangsmidlene og skal kun benyttes når det er strengt nødvendig og andre, mindre inngripende tiltak, anses utilstrekkelig. Dette tilsier at situasjoner hvor disse benyttes så vil innsatte som oftest være høyt aktivert og i en særlig sårbar situasjon. Det bør, ut i fra hensynet til den innsatte selv, men også den som kontaktes vurderes i det enkelte tilfelle hvem innsatte skal kunne kontakte. KDI mener det er hensiktsmessig i retningslinjer å angi mer konkret hvilken personkrets som er aktuell og at det bør være en grense på at vedkommende som kontaktes må være over 18 år.

2.15 § 38 a Bruk av håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter

2.15.1 Første ledd

Det vises her til enkelte merknader som fremkommer av punkt 2.14.2 ovenfor.

2.16 § 38 b Bruk av kølle eller gass

KDI viser til innspill til § 38 vedrørende skjold og anbefaler at skjold inntas som et tvangsmiddel i § 38 b.

KDI mener videre at i de tilfeller hvor det anses strengt nødvendig å benytte gass, så bør helsetjenesten varsles. Bruk av slik gass kan medføre helsemessige reaksjoner og helsetjenesten bør derfor vurdere hvilke reaksjoner innsatte har på slik bruk, samt en eventuell oppfølging i etterkant av bruk.

I henhold til dagens retningslinjer til § 38 så fremkommer det av punkt 38.8 at gass aldri kan benyttes utenfor fengselets område, med unntak av OC-gass (pepperspray) som kan benyttes av Kriminalomsorgens transporttjeneste med begrenset politimyndighet. KDI mener at det bør inntas i bestemmelsen at OC-gass skal kunne benyttes i fengsel og under transport. Det er ikke grunnlag for å begrense myndigheten til Kriminalomsorgens transporttjeneste.

2.17 § 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

2.17.1 Andre ledd

KDI mener at her som for utelukkelse så er det ikke tilstrekkelig at helsetjeneste kun skal varsles, men de må også anmodes om å besørge oppfølging og tilsyn i tråd med Mandelareglene 46.1 og EPR punkt 43.2 som begge må ses opp mot de øvrige pliktene hva gjelder frarådning, rapportering og tilrådning, som nevnt ovenfor i punkt 2.14.1. Videre vil en vurdering av hvordan dette påvirker den innsatte helsemessig være avgjørende for nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres etter EMK art. 3 og 8.

2.17.2 Tredje ledd

Region sørvest har i sitt høringsinnspill uttalt at innsatte på sikkerhetscelle bør ha tilsyn minst én gang hver halvtime og viser til at dette er i tråd med dagens praksis i regionen. Det er i denne forbindelse vist til at hyppigere tilsyn vil føre til at innsatte ikke føler seg overlatt til seg selv og det kan bidra til å komme i dialog med innsatte.

KDI er enige med regionen i at det er viktig med hyppig tilsyn. I henhold til forslaget så skal tilsyn foretas *minst* én gang i timen. Det fremkommer videre av merknad til bestemmelsen at kriminalomsorgen skal føre tilsyn oftere enn én gang i timen dersom det er behov for det, men at det nærmere innholdet i kriminalomsorgens tilsyn må reguleres i retningslinjer. KDI ser derfor ikke behov for å lovfeste krav om tilsyn minst én gang hver halvtime, men mener at det er tilstrekkelig at nærmere innhold reguleres i retningslinjer.

2.17.3 Fjerde ledd

I flere av innspillene fra lokale enheter og regionene så gis det uttrykk for at man ikke stiller seg bak forslag om at det skal fattes vedtak hver sjettede time. Når det gjelder lokalt nivå så begrunnes dette primært i tidsbruken et slikt forslag vil innebære og at enhetene da må bruke sårt tiltrengte ressurser på å skrive hyppige vedtak, noe som vil gå utover ivaretagelsen av den innsatte. Videre vises det til at en slik hyppighet på vedtaksfattingen vil være vanskelig å håndtere rent praktisk for mange enheter, samt at dette kravet ikke anses som hensiktsmessig gitt at tiltaket skal vurderes fortløpende og ikke skal benyttes lengre enn som er strengt nødvendig for å oppnå formålet. Når det gjelder regionalt nivå, så vises det til at regionskontorene ikke har bemanning på kveld, natt eller i helger, noe som vil vanskeliggjøre overholdelse av seks timers fristen. Dersom regionalt nivå skal fatte vedtak hver sjettede time så må det vurderes å opprette en beredskapsturnus for dette som vil innebære økt ressursbehov.

Det stilles også spørsmål ved om vedtakskompetansen ligger hos lokalt eller regionalt nivå etter to døgn gitt at forslaget innebærer at bruk av tiltaket over to døgn skal meldes til regionalt nivå som avgjør om det skal opprettholdes. Det er også reist spørsmål om hvor lenge regionalt nivå kan opprettholde og forlenge tiltaket.

Etter en avveining mellom de praktiske hensynene og innsattes rettsikkerhet, så foreslår KDI at intervall for vedtaksfattning om bruk av sikkerhetscelle settes til hver 12 time, men at det skal foretas en interim vurdering midt i perioden for vedtaksintervallet, altså etter seks timer. Interim vurderingen vil da ikke måtte fattes i vedtaksform, og registrering av vurderingen i

saksbehandlingssystemet hvor det vises til kort hva som er grunn til at tiltaket ikke kan opphøre og hvorvidt opprettholdelse anses som forholdsmessig. Når det gjelder bruk av sikkerhetscelle som overstiger to døgn, så bør regionalt nivå ta stilling til hvorvidt tiltaket skal forlenges, det vil si at vedtakskompetansen ligger der. Samme vedtaksintervall og interim vurdering foreslås også å gjelde for regionalt nivå. Det vises her til at tiltaket på dette tidspunktet har vært benyttet i lengre tid, hvilket høyner kravene til begrunnelse og terskelen for forholdsmessighet, særlig sett opp mot avhjelpende tiltak og oppfølging som er gitt. Melding til KDI bør sendes i de tilfeller hvor tiltaket opprettholdes i over fire døgn.

Det er her viktig å fremheve at tiltaket kun skal opprettholdes så lenge det er strengt nødvendig. Det vil i denne forbindelse være essensielt at det foretas fortløpende vurderinger. KDI mener imidlertid at en slik interim vurdering som foreslått ovenfor vil sikre nødvendig notoritet for dette, i tillegg til vedtaksfatting hver 12 time. Den innsatte vil ha sine prosessuelle rettsikkerhetsgarantier i behold, uansett vedtaksintervall, gitt at vedtaket kan påklages så lenge det er i effekt. Det anses videre at en for hyppig vedtaksfatting vil kunne medføre unødig ressursbruk hvilket som kan resultere i dårligere kvalitet på vurderingene og vedtakene. KDI mener derfor i sum at formålet ivaretas ved forslaget som fremkommer ovenfor og at det innebærer en balanse mellom det praktiske og hensynet til den innsattes og ivaretagelse av dennes rettigheter

2.17.4 Femte ledd

Kriminalomsorgen har etter Sivilombudets kritikk vedrørende bruken av sikkerhetsseng^{xii}, nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med å se på hvorvidt og i så fall hvordan bruk av sikkerhetsseng kan avvikles. Som et ledd i dette arbeidet jobbes det med iverksettelse av en omfattende handlingsplan med 23 tiltak som søker å redusere bruken av sikkerhetsseng i kriminalomsorgen, inkludert kompetansebygging og opplæring i konfliktdepende kommunikasjon. Det er som ledd i dette arbeidet foretatt en del undersøkelser, blant annet opp mot erfaringer knyttet til bruk av polstret celle i andre land og erfaringer fra andre etater med bruk av alternative tiltak til sikkerhetsseng. Ved tidspunktet for høringsfristen er ikke arbeidet knyttet til disse undersøkelsene slutført, og KDI vil derfor måtte komme tilbake til og supplere med innspill og anbefalinger når dette arbeidet er ferdigstilt.

2.18 § 38 d Bruk av sikkerhetsseng eller løs belter og beskyttelseshjelm

2.18.1 Første ledd

Løse belter og beskyttelseshjelm er i forslaget fremmet som et alternativ til bruk av sikkerhetsseng der hvor det er strengt nødvendig, forutsatt at bruk av disse tvangsmidlene fremstår som mindre inngripende. Når det gjelder vurderingen av hva som vil være minst inngripende, så vil det, slik KDI ser det, være viktig at det legges til rette for at innsattes syn på dette tas hensyn til og at innsatte får en mulighet til å uttale seg, så langt dette lar seg gjøre. Det vises her kommentarene i punkt 2.14.1 hvor det er inntatt et forslag om innsattes medvirkning. Det vil også i denne vurderingen være sentralt å se hen til hvilke helsemessige konsekvenser de forskjellige tvangsmidlene vil ha for den innsatte. Eksempelvis vil innsatte som har tidligere traumerelatert erfaring med belteseng kunne oppleve dette som mest inngripende og belastende, mens andre innsatte vil kunne oppleve det å få en beskyttelseshjelm påsatt med tvang kombinert med påsettelse av løse belter som betraktelig mer inngripende da det potensielt kan innebære mer fysisk maktanvendelse i form av fastholding og/eller annen form for passivering.

^{xii} Dokument 4:3 (2018/19), kap. 9.

Når det gjelder løse belter og beskyttelseshjelm så vises det til at også dette er noe som den etablerte arbeidsgruppen undersøker nærmere og arbeider med, og det vises derfor til redegjørelse i punkt 2.17.4 ovenfor. KDI vil dermed også her forbeholde seg retten til å komme tilbake med supplerende innspill på dette punktet så snart arbeidet er ferdigstilt.

2.18.2 Andre ledd

KDI støtter forslaget om at ansvarlig helsetjeneste skal varsles straks tvangsmiddelet er tatt i bruk, og at det skal anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte. KDI mener imidlertid at helsetjenestens rolle her bør harmoniseres med det som er skissert i Mandela reglene og de europeiske fengselsreglene. Det å ha et klart bilde av hvordan bruk av tvangsmiddelet kan påvirke den innsattes helsesituasjon, særlig om den kan forverre den eller være helseskadelig er avgjørende for den nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres etter EMK art. 3 og 8. Det vises for øvrig vårt innspill vedrørende involvering av helsetjenesten hva gjelder utelukkelse under punkt 2.14.1 som også er gjeldende her.

2.18.3 Fjerde ledd

Når det gjelder intervall på vedtaksfatingen, så har KDI også her mottatt enkelte innspill på at vedtaksfating hver sjette time vil være krevende å få til, tilsvarende som ved forslag om vedtaksfating etter § 38 c fjerde ledd.

KDI ser at det er tilsvarende utfordringer ved vedtaksfating hver sjette time, som kommentert også til § 38 c fjerde ledd. KDI foreslår derfor også tilsvarende alternativ knyttet til vedtaksfating som redegjort for i punkt 2.17.3.

KDI er imidlertid i tvil om hva som vil være det beste med tanke på intervall på vedtaksfastsetting. På den ene side ser man klart at det av hensyn til tiltakets svært inngripende karakter krever at det gjøres grundige og hyppige vurderinger. På den andre side så vil vårt foreslåtte forslag ivareta at det gjøres vurderinger hyppig, samtidig som det gir rom for at ansatte vil ha tid og ressurser til å jobbe med innsatte og således gjøre et opphold på sikkerhetsseng så kort som mulig.

2.19 § 38 e Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

2.19.1 Første ledd

KDI støtter forslaget som presiserer at terskelen for å benytte tvangstiltak ovenfor innsatte under 18 år skal være høyere enn for øvrige innsatte. Som det fremkommer av merknad til bestemmelsen, så er utgangspunktet at man ikke skal benytte tvangsmidler overfor denne gruppen innsatte. Når det er sagt så må det også erkjennes at den gruppen av mindreårige som kommer inn til kriminalomsorgen ofte har svært sammensatte utfordringer, omfattende historikk og en god del utageringspotensiale som tidvis gjør det tvingende nødvendig å benytte tvangsmidler for å beskytte den innsatte mot seg selv, men også for å verne andre mindreårige innsatte og de ansatte. Ungdomsenheten vest har vist til at dagens situasjon er at sikkerhetscelle kun benyttes i helt ekstraordinære tilfeller hvor det er strengt nødvendig og i svært korte perioder. Romerike fengsel har uttalt at Ungdomsenheten Øst sin sikkerhetscelle også er lite brukt og kun når det har vært tvingende nødvendig.

Region øst har kommunisert at de ønsker en presisering av at sikkerhetscelle kun kan anvendes der hvor «*mindre inngripende tiltak forges har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig*», slik som i nåværende § 38 (4) og at dette opprettholdes. KDI støtter innspillet, men mener at dette kravet bør ligge til grunn ikke bare i tilknytning til sikkerhetscelle, men generelt ved bruk av tvangsmidler. Dette anbefales derfor inntatt i bestemmelsens første ledd.

2.19.2 Andre ledd

Ungdomsenhetene har uttalt at det vil være krevende ressursmessig å fatte vedtak hver sjettede time. Det anføres at dette er tid som heller burde benyttes på den innsatte det gjelder, konfliktdepping, deeskalering oppfølging av tjenestepersoner og øvrige innsatte. Region øst er enige i dette og mener at innsattes rettssikkerhet vil bli tilstrekkelig ivaretatt ved at det føres kontinuerlig tilsyn med den innsatte, og at spørsmålet om bruk av sikkerhetscelle utover 24 timer skal vurderes av regionalt nivå.

KDI er enig med ovennevnte innspill når det gjelder tidsintervallet for vedtaksfatting. KDI ser her at det er viktig at vurderinger gjøres hyppig og at tiltaket aldri varer lenger enn det som er tvingende nødvendig. Samtidig ser KDI at det også vil være viktig at ansatte får tid til å følge opp den mindreårige i tilstrekkelig grad, slik at oppholdet blir så kort som mulig. Et alternativ vil være å justere fristene noe for når det skal fattes vedtak. For eksempel kan det vurderes om det vil være tilstrekkelig å fatte vedtak hver 12 time, men at det likevel skal foretas en vurdering som skriftliggjøres i vårt saksbehandlingssystem hver sjettede time. Dersom bruk av sikkerhetscelle overstiger 24 timer, skal det meldes omgående til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Samme vedtaksintervall og interim vurdering foreslås også å gjelde for regionalt nivå. Det vises her til at tiltaket på dette tidspunktet har vært benyttet i noe tid, hvilket høyner kravene til begrunnelse og terskelen for forholdsmessighet, særlig sett opp mot avhjelpende tiltak og oppfølging som er gitt. Melding til KDI bør sendes i de tilfeller hvor tiltaket opprettholdes i over tre døgn.

Det bør inntas en tilsvarende bestemmelse som i forslag til ny § 37 f andre ledd i forhold til at hensynet til barnets beste skal vektlegges, og at det skal innhentes uttalelse fra tverretattlig team og ansvarlig helsetjeneste ved vurdering av bruk av tvangsmidler. Videre bør det være samme krav her til vurderingen av barnets beste. Det antas at det også her kreves at ansvarlig helsetjeneste straks skal varsles, men det kan av pedagogiske grunner være greit å presisere det og at helsetjenesten skal anmodes om oppfølging og tilsyn av den mindreårige.

2.19.3 Tredje ledd

Åna fengsel mener at en begrensning for bruk av spyttbeskytter ut i fra alder ikke vil være sikkerhetsmessig forsvarlig. Det vises til at spytting mot tjenestemenn forekommer også fra de som er under 18 år, og det bør derfor være åpnet for bruk av dette der gitt de andre særskilte krav som allerede ligger til grunn for å bruke tvangsmidler mot innsatte under 18 år. Det er videre vist til at det er et krav om proporsjonalitet og formålstjenlighet for bruken, samt at spyttbeskytter kun er ment til bruk for korte perioder, det må være behovsprøvd og sikkerhetsmessig vurdert.

Ungdomsenheten Øst har uttalt at det er flere tilfeller av spytting på enheten og at de ser behov for en hjemmel for bruk av spyttbeskytter for å hindre at mindreårige innsatte pådrar seg nye straffbare forhold. Region øst har uttalt at de har forståelse for Ungdomsenhetens syn, men støtter departementets forslag om at spyttbeskytter ikke skal kunne anvendes ovenfor mindreårige innsatte. Det er videre vist til at barn er særlig sårbare for krenkelser etter EMK art. 3, og kriminalomsorgen har et særskilt ansvar for å sikre at barnets sosiale og helsemessige trygghet blir ivaretatt, jf. Grl. § 104 (3). Region sier videre at risikoen for spytting må avverges på andre måter.

KDI støtter både departementets forslag om at spyttbeskytter ikke skal kunne brukes på innsatte under 18 år og Region øst sin vurdering av dette.

2.19.4 Fjerde ledd

Ungdomsenheten vest støtter forslaget om at innsatte under 18 år ikke skal plasseres i sikkerhetsseng eller påføres løse belter. Imidlertid ser enheten det hensiktsmessig å kunne ha en adgang til å påføre sikkerhetshjelm for å kunne beskytte innsatte som forsøker å påføre seg selv skade, særlig mot hodet og at dette vil kunne avverge alvorlige hodeskader. Region vest har uttalt at de mener at beskyttelsesutstyr i kombinasjon med løse belter bør kunne benyttes der det er tvingende nødvendig for å oppnå de formål som bestemmeselene i de aktuelle forslagene omhandler. Videre er det uttalt at det fremstår noe paradoksalt at tvangsmidler som kulle eller gass kan benyttes mot mindreårige, men at beskyttelseshjelm etter forslaget ikke kan tas i bruk der vilkåret tvingende nødvendig er oppfylt.

KDI har forståelse for det behovet som Ungdomsenheten vest og Region vest ser og påpeker, men mener at sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm ikke skal kunne benyttes ovenfor denne gruppen av innsatte. Når det gjelder sikkerhetsseng så er det enighet om dette, slik at det kommenteres ikke ytterligere. Hva gjelder beskyttelseshjelm så vil ikke dette kunne benyttes alene da man lett vil kunne dra hjelmen av. Bruk av beskyttelseshjelm vil dermed nødvendiggjøre kombinasjon med et annet tvangsmiddel, nemlig løse belter. Videre er det slik at det må forventes at det må benyttes en viss grad av fysisk maktanvendelse for å få på både hjelmen og de løse beltene samt at bruk av selve beskyttelseshjelmen vil også kunne innebære et element av sensorisk inngrep da det begrenser synsvidden. Dette må dermed anses som særlig inngripende tiltak ovenfor en sårbar gruppe innsatte.

Mindreårige har et særskilt vern mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff jf. Barnekonvensjonens artikkel 37 a og terskelen for når behandling eller straff er tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, er lavere enn for voksne jf. uttalelse fra FNs spesialrapportør mot tortur. Gitt forannevnte så mener KDI at risikoen for krenkelse av menneskerettighetene her er så vidt stor at det ikke anbefales at disse tvangsmidlene skal kunne benyttes ovenfor mindreårige i fengsel.

2.20 Opphevelse av § 39 og endringer i § 40

Region øst har uttalt at de er positive til at § 39 og § 40 annet ledd bokstav d oppheves. Det vises her til at regionen nylig har gjennomført et prøveprosjekt hvor de har pålagt enhetene å benytte skriftlig irettesettelse som hovedreaksjon ved førstegangshendelser for å begrense bruk av utelukkelse. Tilbakemeldingene foreløpig fra enhetene er at de opplever at de har et begrenset handlingsrom for å reagere på uønskede hendelser og etterlyser flere alternativer for å hindre og begrense uønsket atferd. Regionen foreslår på bakgrunn av tilbakemeldingene og gjennom erfaringer fra klagesaksbehandlingen at departementet vurderer en fullstendig revisjon av § 40. Det anbefales at det i større grad legges opp til at innsatte skal møtes med reaksjoner som har sammenheng med de uønskede hendelsene, og som kan bidra til å redusere faren for nye, lignende hendelser. For eksempel gjennom tilpassede adferdssamtale, knyttet til sinnemestring, stressmestring og lignende. Imidlertid vil en slik ordning kreve økt tilførsel av både ressurser og kompetansehevingstiltak.

KDI støtter departementets forslag om å oppheve § 39 og § 40 annet ledd bokstav d. Videre støtter KDI forslaget til Region øst om at det bør foretas en revisjon av § 40 på bakgrunn av de erfaringene som regionen har gjort seg i tilknytning til prøveprosjektet. Når det gjelder hvilke virkemidler som kan være hensiktsmessig å benytte så vil det være viktig å få innspill fra de forskjellige brukergruppene på dette slik at det imøteses.

2.21 Helse- og omsorgstjensteloven § 3-9

Av høringsinnspillene som KDI har mottatt fra etaten så fremgår det at det er stor enighet knyttet til at ansvar for tilsyn av innsatte som utelukkes også bør lovfestes her. KDI støtter dette. Dette vil også være i tråd med en av anbefalingene i Sivilombudets særskilt melding^{xiii} som sier følgende:

«Lovfeste helsetjenestens oppfølgingsansvar av isolerte, slik at innsatte som er isolert eller utelukket, blir fulgt opp av helsepersonell daglig.»

En lovfesting av helsetjenestens plikt til å følge opp de utelukkede vil videre også være i tråd med forutsetningen i Mandelareglene 46.2 og 46.3 og EPR 43.3 og 53A b.

Det vises til kommentarer ovenfor under §§ 38 c og d om tilsyn av helse ved bruk av visse tvangsmidler. Videre så er det uklart hva som innholdsmessig ligger i kravet til tilsyn og dette burde reguleres noe nærmere. Det er registrert at man vil kunne adressere noe av dette i nasjonalt faglig råd for helsetjenester i fengsel. Dette er imidlertid ikke lett tilgjengelig for allmenheten og det vil også være viktig for den innsatte og gjerne pårørende å vite hva slags oppfølging man har krav på i den situasjonen. Tilsvarende så vil det være viktig for de ansatte som skal fatte vedtak og som skal varsle helsetjenesten å vite hva de kan be om og «kreve» av tilsyn.

Hva slags oppfølging og tilsyn som de innsatte får av helsepersonell når de er underlagt isolasjon eller tvangsmidler i fengsel har vært sentrale elementer i EMDs vurdering av forholdsmessigheten av slike tiltak etter EMK art. 8, men også terskelvurderingen for EMK art. 3. Erfaringsmessig varierer også tilsynet med den innsatte varierer veldig både geografisk, men særlig etter hvilken helsetjeneste det er som står for gjennomføringen av det, hvorvidt det er helsetjenesten i fengsel eller legevakt.^{xiv} Det vil derfor være viktig å tydeliggjøre hvilke krav som ligger i begrepet tilsyn ovenfor denne pasientgruppen.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

KDI arbeider med beregninger av de økonomiske konsekvenser av forslagene. Dette arbeidet vil bli ettersendt til Justisdepartementet om kort tid.

Med hilsen

Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Line Wilberg
seksjonssjef

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Vedlegg

- Høringsinnspill fra Region sør
- Høringsinnspill fra Region sørvest
- Høringsinnspill fra Region øst
- Høringsinnspill fra Region vest
- Høringsinnspill fra Region nord

^{xiii} Dokument 4:3 (2018/19) s. 90.

^{xiv} Dokument 4:3 (2018/19) pkt. 10.1.



Kriminalomsorgsdirektoratet

Deres ref:

Vår ref:
202302064-25

Dato:
11.04.2023

REGION SØR: SVAR PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I TRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - FELLESSKAP - UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER I FENGSEL

Det vises til brev av 08.02.23 fra KDI om ovennevnte høring med frist for innspill 12.04.23. Høringen har vært forelagt alle enhetene i region sør, men det er kun Ringerike fengsel som har kommet med innspill til denne, jf vedlagte høringssvar av 28.03.23.

Innledningsvis vil vi bemerke at vi er positive til at bestemmelsene om utelukkelse fra fellesskapet/isolasjon revideres, og vi er også positive til de fleste av forslagene. Vi har imidlertid enkelte kommentarer til de konkrete lovforslagene:

§ 22 Lufting:

For at regelverket skal være mer i tråd med Mandela-reglene og De europeiske fengselsreglene, er vi enig i at bestemmelsen om lufting med hell kan utformes mer forpliktende enn i dag. Det er imidlertid uklart hva som ligger i begrepet «noe» («*Dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte*»). Videre mener vi det er uheldig å lovfeste at innsatte skal tilbys fysisk aktivitet utenfor cellen som et alternativ til lufting. Det kan være forhold som gjør det sikkerhetsmessig uforvarlig å tilby lufting, og de samme forholdene kan også gjøre det sikkerhetsmessig uforvarlig å tillate fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.

Vi støtter derfor Ringerike fengsels forslag om at bestemmelsen omformuleres. Vårt forslag er: «*Innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Dersom sikkerhetsmessige grunner eller andre særlige forhold er til hinder for opphold utendørs, skal det vurderes om innsatte i stedet skal få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen*».

§ 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte:

Det er positivt at det lages en felles standard for at det skal fattes vedtak om utelukkelse i alle tilfeller hvor innsatte har mindre enn 4 timer fellesskap (hel utelukkelse) eller fellesskapet er begrenset til maks 4 timer av hensyn til forhold ved den innsatte (delvis utelukkelse). Vi er i

Kriminalomsorgen region sør

Postadresse:
Dokumentsenter
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Kjelleveien 21
Tønsberg

Telefon: 33 20 70 00
Telefaks: 33 33 35 72
Org.nr: 911 830 868

Saksbehandler:
Irene Nygård
E-post: postmottak.region-
sor@kriminalomsorg.no

utgangspunktet også enig i at det ikke skal fattes vedtak hvor innsatte avstår fra fellesskap etter eget ønske. Dette skal i så fall kun registreres. Vi har imidlertid erfaring med at det i etterkant kan oppstå diskusjoner om innsatte faktisk ønsket å avstå fra fellesskapet eller om han ble besluttet utelukket og at det i så fall «mangler» vedtak. Det bør derfor fremkomme at innsatte skal underrettes skriftlig om registreringen, for eksempel via et standard skjema, slik at hen umiddelbart kan melde fra dersom vedkommende ikke har ønsket å avstå fra fellesskap.

§ 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte:

Vi har merket oss at bestemmelsen om at en innsatt kan utelukkes fra fellesskapet dersom dette er nødvendig for å «oppretholde ro, orden og sikkerhet» ikke videreføres, og vi har forståelse for begrunnelsen om at bestemmelsen er for uklar. Alternativene som gjenstår da er å hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre, hindre betydelig materiell skade, hindre andre straffbare handlinger eller hindre fortsatt særlig negativ påvirkning på miljøet.

Ringerike fengsel nevner flere eksempler på uheldig atferd som kan gjøre det strengt nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskapet med andre innsatte som ikke faller inn i de ovennevnte alternativene da det ikke er straffbare handlinger, for eksempel rømmingsplaner hos varetektsinnsatte og innsatte ruset på alkohol.

Vi har merket oss at § 37 a første ledd bokstav d («hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte») også er ment å inkludere rusmidler i fellesskapet med negativ effekt på fengselsmiljøet, jf. s 67. Samtidig fremkommer det av ordlyden og forarbeidene at det er en forutsetning at innsatte tidligere har fått en advarsel om sin atferd for å sikre en viss forutberegnelighet for den innsatte, og reduserer de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene ved en skjønnsmessig utforming. Det bør i så fall fremgå av retningslinjene at også første gang innsatte ruser seg på alkohol og/eller andre rusmidler kan gi grunnlag for utelukkelse og ikke kun en advarsel. Det vil være svært uheldig å tillate en ruset innsatt å delta i fellesskapet med andre innsatte.

I § 37 a andre ledd settes det frister for utelukkelsen, bl.a. at fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke. I motsetning til bestemmelsene om forlengelse i §§ 38 c, d og e, oppfattes det at det ikke kreves at det treffes nytt vedtak. Det bør dermed fremkomme at vurderingen skal nedtegnes skriftlig for å ivareta notoritet. Regionen kan beslutte at en utelukkelse kan videreføres også utover tre måneder, dersom det foreligger helt særlige omstendigheter. Vi savner klarhet i for hvor lenge regionen kan forlenge tiltaket før man event. på ny fatter vedtak om ytterligere forlengelse. Vi antar at lokalt nivå uansett skal fortsette å vurdere fortsatt utelukkelse på nytt minst hver uke også etter at regionen har besluttet å forlenge tiltaket. Dette bør fremkomme av bestemmelsen.

§ 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengslet

Vi er enig i at kriminalomsorgen må bestrebe seg på å unngå langvarig utelukkelse av innsatte grunnet bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Vi ser imidlertid at det i flere tilfeller vil kreve økte økonomiske ressurser for at alle våre fengsler vil være i stand til å tilby minst 4 timer fellesskap for alle innsatte og således overholde kravet om maks 3 døgn utelukkelse i disse tilfellene. Vi har i den anledning merket oss departementets forbehold om at det vil kunne ta noe tid før denne delene av lovvedtaket kan settes i kraft, jf s. 81.

§ 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen:

Det fremkommer av tredje ledd at det skal utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet for innsatte som har vært helt utelukket i mer enn fem døgn. I den anledning bes det presisert om dette handler om 5 døgn *sammenhengende* utelukkelse. Vi kan tenke oss eksempler på innsatte som den ene dagen takker nei til enkelte tilbud om fellesskap slik at hen samlet sett

har hatt mindre enn 4 timer fellesskap, neste dag takker ja for deretter å takke nei igjen et par dager senere osv. Vi er usikre på om det skal lages en tiltaksplan også for disse innsatte.

§ 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel:

I siste ledd anføres at innsatte på sikkerhetscelle, i sikkerhetsseng eller i løse belter og beskyttelseshjelm skal ha anledning til å kontakte advokat «eller en annen person utenfor fengsel».

Det er en god tanke at innsatte vil kunne oppleve det som betryggende å kunne varsle noen på utsiden om at det blir brukt tvangsmidler mot vedkommende, og vi anser at det er helt uproblematisk at innsatte kan kontakte sin advokat, dersom vedkommende har «aktiv kontakt» med en advokat. Vi anser det imidlertid som mer problematisk at innsatte skal ha en lovfestet rett til å kontakte «hvem som helst» på utsiden. Det bør for det første tas et visst forbehold om hvem innsatte skal kunne få kontakte, for eksempel familiemedlem eller annen nærstående over 18 år, og for det andre at det kun gjelder dersom det er sikkerhetsmessig ubetenkelig og forsvarlig, også av hensyn til den som blir oppringt. Nevnte tvangsmidler skal kun iverksettes dersom det fremstår som «strengt nødvendig», og det kan tenkes eksempler på at det kan innebære en sikkerhetsrisiko å la innsatte disponere en telefon. I tillegg kommer at vedkommende innsatte ringer til også kan oppleve det svært ubehagelig og traumatisk å bli oppringt av en utagerende, forvirret, redd, sint, trist og/eller suicidal familiemedlem/bekjent. Videre må omfanget av denne kontakten reguleres.

§ 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle:

Det følger av § 38c tredje ledd at dersom det er behov for å opprettholde en innsettelse på sikkerhetscelle, må det treffes nytt vedtak hver sjettede time. Overstiger oppholdet 2 døgn, må regionen avgjøre om tiltaket skal opprettholdes.

Vi er enig i at det er viktig å poengtere at opphold i sikkerhetscelle kun skal benyttes unntaksvis. Vi er imidlertid uenig i at det lovfestes et krav om at det skal treffes nytt vedtak hver sjettede time. I likhet med Ringerike fengsel anser vi det tilstrekkelig at overordnet tjenestemann med avgjørelsesmyndighet nedtegner en begrunnet vurdering om hvorfor man fortsatt anser det strengt nødvendig å opprettholde tiltaket hver sjettede time.

Når det gjelder meldingen til regionen, fremstår det uklart for *hvor lenge* regionen kan beslutte forlengelse. Ut fra bestemmelsens systematikk kan det synes som om regionen også må fatte nye vedtak hver sjettede time, noe som fremstår svært arbeidskrevende for både lokalt og regionalt nivå. I alle tilfelle vil det ikke være mulig å bedrive en forsvarlig, skriftlig saksbehandling mellom fengsel og region hver sjettede time gjennom hele døgnet slik arbeidstid og ressurser er organisert pr i dag. I så fall kreves det en omlegging av arbeidstid for regionens ansatte med dertil budsjettmessige konsekvenser. Dette gjelder også tilsvarende frister i §§ 38 d og 38 e.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-9:

Vi ønsker velkommen en lovfesting av helsetjenestens ansvar for å føre tilsyn med innsatte i sikkerhetscelle/polstret celle og i sikkerhetsseng/løse belter og beskyttelseshjelm.

Ole Kristoffer Borhaug
assisterende regiondirektør

Irene Nygård
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

kopi: Alle enhetene i region sør (sendt elektronisk)



Kriminalomsorgen region sør - regionkontor

Deres ref:

Vår ref:
202302064-7

Dato:
28.03.2023

**HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I
STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN MV – RINGERIKE FENGSEL**

Viser til ekspedisjon 17.02.2023 fra region sør vedlagt bl.a. brev med vedlegg fra KDI om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven om bl.a. utelukkelse og endringer i helse- og omsorgstjenesteloven.

Frist for innspill var 23.03.2023, men vi har bedt om ytterligere fristforlengede – noe som også er innvilget fra regionalt nivå.

Vi har følgende merknader:

Innledning:

Lovforslaget innebærer for det første at all saksbehandling blir betydelig mer byråkratisk og betydelig mer ressurskrevende.

Per i dag er det dessuten verken bemanning eller lokaliteter som gjør det mulig at alle innsatte kan ha minst 4 timers fellesskap med andre innsatte.

Forslagene til endringer vil dessuten medføre at vårt handlingsrom og verktøykasse for å opprettholde ro, orden og sikkerhet snevres betydelig inn. Hensynet til innsattes, ansattes og samfunnets sikkerhet vil bli skadelidende. Vi er dessuten ikke sikker på at den enkeltes rettssikkerhet styrkes, evtnt at enkelte innsattes rettssikkerhets styrkes på bekostning av medinnsattes og ansattes sikkerhet.

Til de enkelte bestemmelsene bemerkes:

Til §§ 1, 2, 4, 6 og 7:

Vi har ingen merknader til forslagene utover at forslaget i § 7 er i tråd med vår praksis.

Kriminalomsorgen region sør

Postadresse:
Dokumentsenter
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Justisveien 30, 3533
Tyristrand

Telefon: 33207400
Telefaks: 33207590

Org.nr: 911 830 868

Saksbehandler:
Marit Rossehaug

E-post: postmottak.ringerike-
fengsel@kriminalomsorg.no

Til endringene i § 17: Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre

Vi har ingen merknader til setningen «Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag.» så lenge det fremstår som en ambisjon og ikke rettighet. Per i dag er det verken lokaler eller bemanning til at alle innsatte kan tilbys 8 timer utenfor cellen.

I tillegg presiseres at Ringerike fengsel som et stort lukket fengsel håndterer stadig flere og mer krevende innsatte som har meget dårlig psykisk helse med store adferdsutfordringer, noe som gjør det ytterligere krevende å etterleve en økning av tiden utenfor cellen hver dag, med den bemanningsfaktor vi har mulighet til å ha sett i forhold til enhver tid tildelte budsjett.

Vi har merket oss forslaget om å lovregulere at kriminalomsorgen kontinuerlig skal vurdere om det kan legges til rette for at innsatt på SHS kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte og at det lovreguleres at kontakt skal skje under kontroll jf siste ledd 2. og 3. pkt. «Kontinuerlig» bør utgå, samtidig som det i enkelte tilfeller vil være åpenbart sikkerhetsmessig uforvarlig med kontakt med andre innsatte. Skal man da allikevel vurdere det «kontinuerlig»?

Til § 22 Lufting:

Forslaget lyder: *Innsatt skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.*

Etter gjeldende strgjl § 21 om lufting skal innsatte så langt det er mulig få oppholde seg i friluft hver dag. «..Så langt det er mulig» indikerer at det skal svært mye til før man kan unnlate å tilby luft. I praksis er det kun i helt ekstraordinære situasjoner at luft ikke tilbys. I de tilfellene hvor det av sikkerhetsmessige grunner ikke er mulig å tilby luft, er det gjerne heller ikke sikkerhetsmessig forsvarlig å tilby innsatte aktivitet utenfor cellen.

Man har for eksempel en situasjon med inntrengning utenfra med mistanke om bistand til rømning, opprør ol. hvor det eneste fornuftige sikkerhetsmessig er å ha en eller flere innsatte innelåst på cellen. Et annet eksempel er innsettelse på sikkerhetscelle hvor man vurderer at det ikke er forsvarlig med verken luft eller trening utenfor cellen.

Vi forslår at bestemmelsen omformuleres for eksempel slik at «Innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag dersom ikke særlig grunner tilsier annet. Unnlattelse av lufting skal vidt mulig kompenseres med ekstra trening utenfor cellen.»

Alternativt at «skal» i annet punktum endres til «bør».

Til § 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Vi har merket oss forslaget hvor det står: «Innsatte kan bare utelukkes når dette har hjemmel i lov, og tiltaket er nødvendig og ikke uforholdsmessig overfor den som utelukkes. For innsatte som er under 18 år, gjelder i tillegg de begrensninger som følger av § 37 f».

Vi er naturligvis enig i at utelukkelse må ha hjemmel i lov. Forslaget til hjemmelsgrunnlag er imidlertid altfor snevert, se kommentar under § 37 f).

I § 37 første ledd står det: «...mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, anses som utelukket...», og videre: «...Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket...».

Begrepet hel og delvis utelukkelse bør videreføres. Det vil skape uklarhet når man opererer med dels begrep som utelukkelse, helt utelukkelse og dels delvis utelukkelse.

Vi har merket oss at ordningen med minimum 2 timers meningsfull kontakt med andre personer lovfestes.

Til § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte bemerkes:

I følge forslaget skal utelukkelse kunne skje for å

- «..hindre den innsatte i ekstraordinære tilfeller kan kriminalomsorgen beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom dette er strengt nødvendig for å å skade seg selv eller andre,
- hindre betydelig materiell skade,
- hindre andre straffbare handlinger, eller
- hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte.»

I henhold til første ledd må det foreligge «ekstraordinære tilfelle» og dessuten være «strengt nødvendig» for kunne utelukke. Regionen kan videreføre utelukkelse utover 3 måneder dersom det foreligger «helt særegne omstendigheter». Begrepsbruken er uklar, og tyder på en innstramming av kriteriene for utelukkelse. Bør det ikke være tilstrekkelig at det fortsatt foreligger «ekstraordinær tilfelle» til tross for tiden som har gått, eller situasjonen fortsatt er den samme?

Videre er adgangen til utelukkelse snevret betydelig inn i forhold til dagens regelverk. Eks: Det avdekkes eller foreligger konkret mistanke om alvorlige og realistiske rømningsplaner for en varetektsinnsatt. Et naturlig akuttiltak er utelukkelse fra fellesskapet før evt overføring til annet fengsel. Vi kan ikke se at det er hjemmel til utelukkelse for varetektsinnsatte dersom mistanken er rømming og viser til at det ikke er straffbart for varetektsinnsatte å rømme. Alternativet er da innsettelse SHS.

Hva om det avdekkes rømningsplaner i en avdeling eller boenhet hvor det sitter både domsinnsatte og varetektsinnsatte? Skal man da kunne utelukke domsinnsatte (er straffbart for domsinnsatte) men ikke varetektsinnsatte?

Det er svært uheldig om innsatte går rundt rusa i en avdeling. Det er heller ikke uvanlig at innsatte lager sats. Det er ikke straffbart å være rusa på alkohol eller innta alkohol. Alternativet «fortsatt» kan brukes dersom innsatt tidligere har opptrådt på tilsvarende måte. Det siste alternative kan vel ikke benyttes som hjemmel dersom det er første gang? Eller er det meningen at man skal akseptere at innsatte går rundt rusa i avdelingene blant medinnsatte? Hva med indikasjoner på bruk av mobiltelefon som heller ikke er straffbart?

Vi mener at det også bør være hjemmel for utelukkelse dersom det anses nødvendig av hensyn til ro, orden og sikkerhet. Det er ikke straffbart å være rusa på alkohol eller innta alkohol i fengsel, men det er ikke tillatt. Det er som nevnte ikke uvanlig at det avdekkes at innsatte har laget sats. Er det meningen at innsatte ikke skal kunne utelukkes?

Når det gjelder varigheten («vurdere på nytt minst hver uke») – betyr det at man skal fatte nytt skriftlig vedtak minst hver uke dersom oppholdet bør vare mer enn en uke?

Det fremgår ikke hva som skal skje etter at regionen har forlenget utover 3 måneder. Kan regionen forlenge vedtaket hver 3. måned dersom det anses nødvendig og det ikke er forholdsmessig osv? I så fall hvor lenge kan regionen forlenge vedtaket?

§ 37 b Utelukkelse av smittevern hensyn

Ingen merknader.

Til § 37 c Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet

Vi har merket oss forslag til følgende lovtekst: «...gjør det nødvendig. Utelukkelse etter bestemmelsen her skal bare benyttes i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig...»

For så videt gjelder akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold utover 3 døgn evt 6 så er dette altfor snaut. Innebærer kravet om «... ekstraordinære tilfeller» noe mer enn «nødvendig»? Et altfor rigid regelverk kan innebærer at man finner det nødvendig å lempe på kravet om tilsyn i boenheter.

Enkelte innsatte blir sittende i mottaksavdeling med mulighet for fellesskap i mindre enn 4 timer i lang tid på grunn av manglende plassforhold i fellesskapsavdeling. Dersom ingen innsatte som har begrenset fellesskap med medinnsatte skal ha vedtak, må det utformes en hjemmel hvor varigheten ikke er tidsbegrenset.

§ 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

Vi har merket oss forslaget om tiltaksplan for innsatte for tilbakeføring til fellesskap som har vært helt utelukket fra fellesskapet etter 5 døgn og for innsatte som avstår fra fellesskap.

Til § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Vi legger til grunn at det kun skal gis en summarisk oversikt. I den grad overordnet nivå har tilgang til de samme opplysningene via Kompis eller arkivsystem, bør varsling utgå. Overordnet nivå bør således hente inn ønskede opplysninger gjennom etablerte etatssystemer, blant annet fremtidige KODA mv. som et tiltak for å redusere byråkratiet i de foreslåtte endringene i straffegjennomføringsloven.

Til § 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

Vi har merket oss at adgangen til å utelukke innsatte under 18 år er ytterligere begrenset, samtidig som fristene er redusert betydelig. I den forbindelse har vi merket oss at hel utelukkelse ikke kan vare lenger enn 7 dager uten mulighet til forlengelse.

Vi foreslår at man oppfordrer departementet til å vurdere forsvarligheten av dette.

Til § 38 Bruk av tvangsmidler i fengsel

Vi har ingen merknader til det som foreslås som tvangsmidler, dvs sikkerhetscelle, polstret celle, sikkerhetsseng, beskyttelseshjelm, løse belter, håndjern, transportjern, remmer, strips, spyttbeskytter, kulle og gass. Vi har merket oss at skjold ikke er med i oppregningen, og at årsaken er at man ikke anser dette som tvangsmiddel.

Vi har ellers ingen merknader til forslag til § 38 slik den er foreslått utformet.

§ 38 a Bruk av håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter

Oppregningen slik den fremstår er oppgitt å være uttømmende. Vi foreslår at det tilføyes «eller annet godkjent tvangsmiddel».

§ 38 b Bruk av kølle eller gass

Vi har merket oss at gass omfatter tåregass og pepperspray, jf høringsnotatet side 138. Det bør fremgå om det er tillatt utenfor fengselet.

ASP-batong og OC gass, eller begge deler kan brukes i forbindelse med transport og fremstillinger.

Til § 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

Vi har merket oss forslag til lovtekst: *Sikkerhetscelle kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å*

*hindre alvorlig angrep eller skade på person,
hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller
hindre betydelig skade på eiendom.*

Mistanke om rømningsplaner før tilføyes.

Til forslaget om at det må treffes skriftlig vedtak hver 6.time, bemerkes at dette vil medføre en betydelig unødvendig ressursbruk, samtidig som vi heller ikke kan se at det vil styrke den innsattes rettssikkerhet. På tider av døgnet hvor bemanningen er lav, innebærer dette at tjenestemenn som har ansvar for vedtak vil bruke mindre tid på kontakt med den innsatte enn det vedkommende ellers ville ha gjort. I mange tilfeller vil heller ikke den innsatte motta skriftlig vedtak mens han er på sikkerhetscelle, og viser til at man kan skade seg selv med ark.

Vi mener at det bør være tilstrekkelig med at det fattes et skriftlig vedtak. I tillegg føres det logg, bl.a. for hvert tilsyn. Vår praksis er dessuten at operativ fengselsførstebetjent 3 ganger i døgnet gir en skriftlig begrunnet redegjørelse om hvorfor man fortsatt mener det er nødvendig å opprettholde tiltaket. Viser dessuten til retningslinjer om at fengselsleder skal holde seg orientert om tiltaket.

Vi registrerer at forslaget innebærer at lokalt nivå må innhente tillatelse til fortsatt bruk av sikkerhetscelle utover 2 døgn, mens dagens regelverk tilsier 3 døgn. Det er arbeidskrevende å ha innsatte på sikkerhetscelle, og det er ingen grunn til å tro at bruken blir redusert som følge av at lokalt nivå kompetanse begrenses.

Til § 38 d Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm

På bakgrunn av forarbeidene forstår vi det slik at man mener at hjelm og løse belter, evnt polstret celle vil kunne erstatte sikkerhetsseng. Vi er ikke enig i dette.

Enkelte innsatte begår selvbeskadigelse ved å kutte seg slik at de får åpne sår, evnt at de påfører seg kutt som må sys. Hjelm og løse belter vil neppe kunne forhindre at innsatte tar opp sting eller putter «ting og tang» i såret slik at det blir infisert.

Etter vår oppfatning er det således nødvendig å opprettholde ordningen med sikkerhetsseng som et av flere tvangsmidler for å håndtere de mest krevende situasjonene, hvor innsatte er svært selvdestrutiv og målrettet forsøker å avslutte sitt eget liv. Sikkerhetssengen har aldri tatt noen liv, men har vært med på å redde mange innsatte fra å lykkes med sine bestrebelser for å avsluttet sine egne liv.

For innsatte som settes inn på dagtid, innebærer det at man må kontakte regionen på natten dersom det anses nødvendig å opprettholde tiltaket utover 12 timer. Etter vår oppfatning er det satt unødvendig knappe frister.

Til § 38 e Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

Vi har merket oss at innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn på sikkerhetscelle og at sikkerhetsseng ikke skal benyttes.

Til § 40

Vi har ingen merknader til at strgfjl § 40 d) (tap av fritidsfellesskap) oppheves.

II

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester skal § 3-9 nytt annet og tredje ledd lyde:

Innsatte i sikkerhetscelle eller polstret celle skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang per døgn. Innsatte i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha tilsyn av helsepersonell snarest mulig, og videre minst én gang per døgn.

Vi har ingen merknader til forslaget, og antar at det er legevakta som i utgangspunktet er rette vedkommende til å bli varslet dersom innsettelse skje på tidspunkter hvor helseavdelingen i fengselet ikke er til stede.

Med hilsen

Eirik Bergstedt
fengselsleder

Marit Rossehaug
underdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur



Kriminalomsorgsdirektoratet

U.off § 13 offl.jfr fvl §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
202302064-27

Dato:
20.04.2023

REGION SØRVEST - SVAR PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - FELLESSKAP - UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER I FENGSEL

Det vises til høringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet av 8.2.2023, med vedlagt høringsnotat om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen som kan bidra til å redusere utfordringene med isolasjon i norske fengsler.

Høringen er videreformidlet til underliggende enheter, og Åna fengsel har inngitt skriftlige innspill. Disse er vedlagt. Videre har Stavanger fengsel kommet med muntlige innspill.

Regiondirektøren støtter i all hovedsak de foreslåtte endringene, herunder alle de foreslåtte generelle endringene i § 1, § 4 annet ledd, § 2 annet ledd, § 17 og § 22. Det bemerkes dog at oppfyllelse av kravene selvsagt fordrer tilstrekkelige ressurser hos enhetene.

Ad § 37 fjerde ledd

Regiondirektøren er positiv til at forslaget legger opp til at det ikke skal fattes enkeltvedtak når innsatte selv velger å avstå fra fellesskap, og forutsetter at det vil bli gitt klare føringer for hvor, hvordan og hvor ofte dette skal registreres.

Ad § 38 tredje ledd

Regiondirektøren mener at innsatte på sikkerhetscelle bør ha tilsyn minst én gang hver *halvtime*. Dette vil være i tråd med dagens praksis i regionen. Hyppigere tilsyn vil føre til at innsatte ikke føler seg så overlatt til seg selv og det kan bidra til å komme i dialog med den innsatte. Mange kortvarige kontaktpunkter kan brukes for å «lirke» den innsatte inn på en positiv utvikling.

Ad § 38 c fjerde ledd

Regiondirektøren er *uenig* i at det er behov for å fatte vedtak hver 6. time om fortsatt bruk av sikkerhetscelle/polstret celle. Når noen er innsatt på sikkerhetscelle, er det stort fokus i alle

Kriminalomsorgen region sørvest

Postadresse:
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøkadresse:
Gjesdalveien 34 3.etasje

Telefon: 51 97 39 00
Telefaks: 51 97 39 01
Org.nr: 911 830 868
mva

Saksbehandler:
Tore Tøsse Notøy
E-post: sorvest@kriminalomsorg.no

enheter på ivaretagelse av den innsatte og på at oppholdet skal vare så kort som mulig. Nødvendigheten av tiltaket vurderes fortløpende allerede, og krav til særdeles hyppige vedtak vil etter vår vurdering ikke reelt forbedre innsattes stilling. Hertil kommer at vedtaksskriving hver 6. time vil være praktisk uhåndterlig for mange enheter – vi ser at dagens krav kan være vanskelig nok å overholde. Fire vedtak i døgnet vil resultere i en mengde stort sett likelydende vedtak i saken, og vil bli en byråkratisk øvelse uten forholdsmessig verdi. Det kan heller ikke forstås at en slik ordning vil være i tråd med regjeringens tillitsreform. Regiondirektøren foreslår at dagens krav videreføres.

Med hilsen

Tore Tøsse Notøy (e.f.)
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region sørvest - regionkontor

U.off § 13 offl.jfr fv §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
202302064-15

Dato:
24.03.2023

SVAR PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - ÅNA FENGSEL

Det vises til oversendelsesskriv fra Kriminalomsorgen region sørvest av 10.02.23, med vedlagt høringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet av 08.02.23, om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Til strgjfl. § 17 Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre

Fengselet mener det ikke er hensiktsmessig med krav minimum to timer meningsfull menneskelig kontakt for innsatte plassert i sikkerhetscelle. Det er gjort andre tiltak i senere år for å sikre kommunikasjon med innsatte samt at oppholdet skal være så kort som mulig som for eksempel tilsyn hver 30 min, vurdering av tiltak hver 6 time, samtale med helseavdeling mv. De fleste innsatte som anbringes sikkerhetscelle er i en tid hvor meningsfull menneskelig kontakt anses som vanskelig å gjennomføre og til tider sikkerhetsmessig uforsvarlig. Åna fengsel har en oppfatning av at dersom innsatte er villig/ønsker kontakt og samtale med fengselsansatte er det sjelden grunn til å ha innsatte i en sikkerhetscelle. Vår erfaring er at dersom man kan samhandle med innsatte på noe vis, gjennomføre lufting, samtaler mv. kan man også bruke alternativer til tvangsmidler. Samtaler gjennom en celleluke på sikkerhetscelle anses lite egnet som «meningsfull» kontakt og kan oppleves som «tvangssnakking».

Til strgjfl. § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Det er foreslått å oppheve hjemmelen for å utelukke innsatte for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Fengselet mener det vil forekomme enkelte tilfeller/situasjoner hvor det åpenbart vil være behov for å utelukke innsatte som ikke dekkes av de øvrige bestemmelsene, eksempelvis behovet for å ivareta sikkerheten til innsatte selv, synlig rusede innsatte, mv. Fengselet ser fare for at en opphevelse av hjemmelen vil kunne medføre kreative løsninger/vedtak og en utvidet

Kriminalomsorgen region Sørvest

Postadresse:
Dokumentseniter,
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøkadresse:
Åna Nærbø

Telefon: 51 79 90 00
Telefaks: 51 79 91 00

Org.nr: 974736888

Saksbehandler:
Lisbeth Kyllingstad

E-post: postmottak-
8410@kriminalomsorg.no

tolking av de øvrige bestemmelsene. Utfordringen kan alternativt løses ved at ordet «fortsetter» i nye strgjfl. § 37 a bokstav d, fjernes.

Videre mener fengselet det vil være hensiktsmessig å videreføre ordlyden «fortløpende vurdering», men at det ikke fastsettes en øvre tidsfrist. Fengselet ser behovet for å sikre regelmessig ny vurdering, men mener at fastsettelse av en slik frist kan bidra til å forlenge et tiltak som det hadde vært mulig å avvikle før tidsfristens utløp.

Til strgjfl. § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Fengselet stiller spørsmål ved hvorfor det utelukkende er i tilfeller hvor utelukkelse vil «medføre en særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet», at fengselet skal involvere regionalt nivå. Situasjonen kan være krevende selv om risikoen ikke nødvendigvis retter seg mot noens sikkerhet.

Til strgjfl. § 37 f Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år

Det er foreslått å oppheve hjemmelen for å utelukke innsatte under 18 år på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Det fremgår av nye § 37 c at utelukkelse etter bestemmelsen skal bare benyttes i ekstraordinære tilfeller, og for så kort tid som mulig. Eksempler på slike situasjoner kan være brann, andre typer bygningsmessige skader som inntreffer plutselig, og uforutsett personalmangel. Når dette ligger til grunn for vurderingen, så vil det være lite hensiktsmessig at en slik utelukkelse ikke også skal gjelde for de under 18 år. Ved disse situasjonene vil det være behov for en slik type utelukkelse i kortere perioder for å løse situasjonen uavhengig av alder.

Til strgjfl. § 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

Det er foreslått å lovfeste at det skal fattes nytt vedtak innen seks timer etter innsettelse på sikkerhetscelle, og videre hver nye sjettede time. Fengselet mener dette bør endres til hver åttende time, eventuelt tre ganger i døgnet. Dette er mer i overensstemmelse med turnusarbeidet i fengslene, og det anses lite hensiktsmessig å vurdere behov for opprettholdelse på natt, når innsatte sover.

Videre mener fengselet at det burde være hjemmel for ta i bruk sikkerhetscelle for å «hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter», jf. dagens strgjfl. § 38 første ledd bokstav c. I situasjoner der innsatte lager mye støy på cellen, i form av at de slår og sparker i celledør, roper og skriker – og da gjerne på nattetid, kan dette medføre at det blir stor uro blant de øvrige innsatte på avdelingen. Innsattes fysiske utagering er ikke nødvendigvis av en slik art eller grad at det vil kunne medføre «betydelig skade på eiendom», jf. nye § 38 c første ledd bokstav c, men vil likevel kunne påvirke medinnsatte i så stor grad at det er behov for å flytte innsatte for å unngå alvorlige opptøyer eller uroligheter. Fengselet skal sikre tilfredsstillende forhold også for de medinnsatte, og for fengselets vedkommende fremstår bruk av sikkerhetscelle som det eneste reelle alternativet for å løse en slik situasjon.

Til strgf. § 38 e *Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år*

Vilkårene for bruk av tvangsmidler som spyttmaske er foreslått å fortsatt være «strengt nødvendig». I dette ligger det et krav om proporsjonalitet og formålstjenlighet. Når vi ser på det formålstjenlige ved spyttmaske, så er dette ment for bruk i korte perioder i situasjoner der en har et behovsprøvd og sikkerhetsmessig vurdert oppdrag. Når dette ligger til grunn så vil en aldersbestemmelse ovenfor hvilke innsatte en kan bruke dette mot ikke være sikkerhetsmessig forsvarlig. Spyting mot tjenestemenn forekommer også fra de som er under 18 år, og det bør derfor være åpent for bruk av dette med de andre særskilte krav som allerede ligger til grunn for å bruke tvangsmidler mot innsatte under 18 år.

For øvrig har fengselet ingen ytterligere merknader til forslaget.

Med hilsen

Morten Rør
ass. fengselsleder

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgsdirektoratet

Deres ref:

Vår ref:
202302064-28

Dato:
21.04.2023

REGION ØST - SVAR PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Kriminalomsorgen region øst viser til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) sin oversendelse av høring om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven i brev av 8. februar 2023. Fristen for å komme med innspill ble utsatt til 21. april 2023.

Høringen ble oversendt til alle enhetene i region øst i brev av 12. februar 2023. Fristen for å komme med innspill ble satt til 2. april 2023. Vi har fått svar fra følgende enheter:

- Romerike fengsel
- Ila fengsel og forvaringsanstalt
- Halden fengsel
- Kriminalomsorgen Innlandet
- Oslo fengsel

Enhetenes uttalelser til høringen følger vedlagt, og vi viser til disse i sin helhet.

Noen innledende betraktninger til de foreslåtte endringene:

Innledningsvis vil vi bemerke at Region øst er svært positiv til at regelverket om utelukkelse og tvangsmidler revideres, og at regelverket endres slik at det er mer i tråd med våre menneskerettslige forpliktelser. Region øst er videre positiv til flere av de foreslåtte endringene.

Det er positivt at det lovfestes at alle innsatte skal ha minimum to timer meningsfylt menneskelig kontakt og at det defineres klart når innsatte anses for å være utelukket. Vi synes imidlertid det er synd og sterkt beklagelig at det ikke lovfestes en hovedregel om at innsatte skal tilbringe minst 8 timer utenfor cellen i fellesskap. Dette er noe som både Sivilombudet, NIM og CPT anbefaler. Selv om det ikke kan utledes et krav om slik utlåsningstid av internasjonale konvensjoner, mener

Kriminalomsorgen region øst

Postadresse:
Postboks 694

4302 Sandnes

Besøksadresse:
Solheimsgata 21, 2000
Lillestrøm

Telefon: 21 53 73 00
Telefaks:

Org.nr: 982 349 419

Saksbehandler:
Camilla Anett Bjørnå

E-post: postmottak-
8100@kriminalomsorg.no

vi dette er noe et ressursrikt land som er opptatt av menneskerettigheter, rehabilitering og rettsikkerhet bør ta seg råd til. For å illustrere hva de ulike utlåsningstidene innebærer, mener vi at det alltid bør holdes opp mot hva motsatsen er. F.eks. vil en lovfesting av 4 timer utetid, innebærer at innsatte kan være innlåst på cellen uten menneskelig kontakt i 20 timer (!) i døgnet – uten at det kommer i strid med loven. Tilsvarende vil en utetid på 8 timer, kunne innebære 16 timer innlåsning på cellen. Dette er etter vårt syn et minimum at hva loven bør stille krav om.

Istedenfor å lovfeste en hovedregel om åtte timer fellesskap, foreslås det å lovfeste *en ambisjon* om tilgang til åtte timer utenfor cellen hver dag. Det er beregnet hva det vil koste å oppfylle ambisjonen. Departementet anser ikke den beregnede kostnaden på 185 millioner kroner som en nødvendig konsekvens av lovforslaget, siden det kun er en ambisjon og ikke en rettighet for den enkelte innsatte. Det er i den forbindelse viktig å presisere at det ikke er kriminalomsorgens *vilje* som er til hinder for at vi ikke lykkes med dette i dag, det er *vår evne og reelle mulighet* til å øke utlåsningstiden innenfor de begrensningene som i dag ligger i tilgjengelige ressurser, bemanning og bygningsmessige forhold. Det er helt urealistisk å tro at kriminalomsorgen i dagens situasjon, skal klare å oppfylle denne ambisjonen, uten å bli tilført ressurser.

Vi vil også fremheve at den absolutt viktigste ressursen som kriminalomsorgen har for å redusere isolasjon, følge opp selvmordsnære, selvisolerende eller ustabile innsatte og redusere tvangsmiddelbruken er ansatte, tilstrekkelig med ansatte. Ansatte, som har tid og mulighet til å snakke med den enkelte, følge opp den enkeltes behov og skape trygghet.

En annen generell bemerkning fra region øst er at det bør fremgå klart av loven, forskrift og tilhørende retningslinjer hvilke avgjørelser som skal anses som enkeltvedtak og hvilke avgjørelser som ikke skal anses som enkeltvedtak. Slik ordlyden er formulert i det foreslåtte regelverket, er etter vår oppfatning egnet til å skape forvirring om beslutningen som skal tas er et enkeltvedtak eller ikke, og når det skal fattes slikt vedtak. Det er viktig at regelverket er klart og tydelig på hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Særlig gjelder dette bruk av tvangsmidler etter § 38. Flere av tvangsmidlene er i seg selv svært inngripende, og det vil i alle tilfeller være bruk av tvang fra myndighetene mot en frihetsberøvet person. Det taler for at dette må være klart. Dette er også viktig for å sikre likebehandling og rettslikhet.

Det bør også ryddes i begrepsbruken i flere av de foreslåtte bestemmelsene. Ord som «beslutning», «vedtak» og «avgjørelse» blir brukt om hverandre i høringsforslaget, noe som gjør meningsinnholdet uklart. Det er viktig at begrepsbruken er konsekvent og gjennomtenkt for å unngå at det oppstår tvil og uklarheter. Vi viser til illustrasjon til at det i forslaget gjennomgående benyttes begrepet utelukkelse, med unntak av forslag til § 37 d hvor begrepet «helt utelukket» benyttes.

Vi har også en bekymring for at enkelte av de foreslåtte endringene vil svekke innsattes rettsikkerhet, ved at regionalt nivå i mindre grad blir involvert i disse sakene og at dagens ordning med at det skal fattes nytt vedtak om utelukkelse etter bestemte frister endres/utvides.

Vi vil i det følgende knytte våre kommentarer til det foreslåtte utkastet.

Merknader til § 2

Vi foreslår at formuleringen «så langt som mulig avhjelpe negative virkninger av isolasjon» endres til «avhjelpe negative virkninger av isolasjon» for å gjøre bestemmelsen mer forpliktende.

Merknader til § 6 annet ledd første punktum

Region øst regner med at henvisningen til at regionalt nivå fatter vedtak i alle saker etter § 37 a annet ledd annet punktum og § 38 c fjerde ledd annet punktum er en skrivefeil. Region øst regner her med at henvisningen skal være § 37 a annet ledd tredje punktum og § 38 c fjerde ledd annet punktum.

Merknader til § 7 bokstav e annet og tredje punktum

Formuleringen i annet punktum fremstår som uklar. Praksis i dag er at klagefristen ikke starter å løpe før utelukkelsen eller tvangsbruken har opphørt. Slik den nye endringen fremstår kan det tolkes som at klagefristen utløper når utelukkelsen eller tvangsbruken opphører. Her bør det komme klart frem at klagefristen ikke starte å løpe før utelukkelsen eller tvangen har opphørt, og at klagefristen da er 7 dager fra tiltaket opphørte. Altså at en klage kan fremsettes så lenge tiltaket opprettholdes og senest 7 dager etter at tiltaket opphørte.

Region øst mener videre at det bør tas inn i loven at Kriminalomsorgen plikter å varsle mindrerårige innsattes verge om utelukkelsen eller bruk av tvangsmidler.

Vi er videre av den oppfatning at det bør etableres en ordning med fri rettshjelp hvor innsatte får oppnevnt en advokat der kriminalomsorgens vedtak om utelukkelse og bruk av tvangsmidler overstiger bestemte frister. Vi erfarer at de innsatte som på grunn av sin atferd blir underlagt denne type inngripende vedtak over lang tid ikke er i stand til å ivareta seg selv, klage eller be om bistand. Det hører til sjeldenhetene at disse innsatte har en aktiv advokat som bistår innsatte med å klage på vedtak og beslutninger, enten det gjelder kriminalomsorgens vedtak, manglende overføring til psykisk helsevern eller rask utskrivning fra sykehus. Det har gjennom søksmål mot staten i ettertid blitt avdekket mangler i de vurderingene som ble foretatt i forbindelse med kriminalomsorgens tvangsbruk, utelukkelse og den helsehjelpen som ble gitt. Innsattes rettssikkerhet må bedres i disse sakene og vi mener at dette bør skje gjennom en lovfestet rett til advokatbistand. Vi viser i den forbindelse til vår høringsuttalelse til NOU 2020:5 Likhhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven). Vi foreslår at det vurderes å etablere og innføre en slik ordning i forbindelse med de pågående lovendringene som nå er på høring.

Endringer av Overskriften til kapittel 3:

Kapittel 3: Fengselsstraff og forvaring.

Merknader til § 17 tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre

Første ledd

Vi viser til våre kommentarer innledningsvis når det gjelder den foreslåtte ambisjonen om 8 timer utenfor cellen hver dag. Region øst mener ordlyden i § 17 bør gjøres mer forpliktende. Av forslaget følger det at «Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe 8 timer utenfor cellen hver dag». Det er en lite forpliktende formulering og vi mener som nevnt at minimumskravet bør være 8 timer daglig, og at dette bør fremgå klart av bestemmelsen og følges opp med nødvendige bevilgninger. Dette er også i tråd med anbefalingene fra Sivilombudet, NIM og CPT.

Videre kan ordlyden tolkes som at 8 timer er det innsatte maks kan få, ved at det står «...innsatte kan tilbringe 8 timer utenfor cellen hver dag». Ved denne formuleringen kan vi risikere at det ikke jobbes med at innsatte skal få tilbringe mer enn 8 timer utenfor cellen hver dag.

Vi har mange enheter i regionen som har en utetid som lang overstiger 8 timer både i hverdag og helg, og det er viktig at dette opprettholdes.

Vi stiller spørsmål ved hva som ligger i «*det er åpnet for at innsatte skal dele celle*» og savner en nærmere redegjørelse for dette punktet. Hvem er det som skal åpne for en slik løsning? Er det Justis- og beredskapsdepartementet? Kriminalomsorgsdirektoratet? Regionalt eller lokalt nivå? Og hva inngår i en slik vurdering? Er det avhengig av samtykke fra berørte innsatte?

Annet ledd

Definisjonen av «meningsfull menneskelig kontakt» bør komme tydeligere frem i bestemmelsen. Det bør fremgå at dette innebærer kontakt med en form for sosialt innhold, slik at det ikke kan tolkes som at en utveksling på noen få ord i forbindelse med rutineoppgaver er tilstrekkelig til å oppfylle kravet.

Tredje ledd

Region øst er i utgangspunktet positiv til forslagene til endringene her, men ser også at en konsekvens av forslagene til endringer i fristene for utelukkelse etter § 37 kan medføre at det må opprettes flere avdelinger med særlig høy sikkerhet, eller avdelinger som kan tilrettelegges for innsatte med særlige behov.

Merknader til § 22 Lufting

Region øst ser positivt på at bestemmelsen om lufting utformes mer forpliktende enn den er i dag. Region øst mener imidlertid at man bør gå enda lengre i å lovfeste kvaliteten på luftingen og stedet hvor luftingen skal foregå. I Region øst er det flere fengsler som har dårlige muligheter for lufting, særlig på taket i Oslo fengsel, hvor det blant annet er begrenset plass og tak over hele lufteområdet. Vi viser her til CPT standarder vedrørende straffegjennomføring punkt 48 angående lufting.

I forbindelsen med leie av Norgerhaven fengsel i Nederland fikk vi vite at det i nederlandsk rett var lovfestet at områdene hvor innsatte luftet skulle være delvis åpen/lukket. Dette for å sikre at de innsatte skulle få mulighet til å kjenne naturlige elementer som regn, snø og lignende direkte på kroppen dersom de ønsket det. Vi mener tilsvarende bør gjelde etter norsk rett.

Det fremstår noe uklart hva som ligger i begrepet «noe» i setningen: «*Dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.*». Region øst kan ikke se at det er lagt opp til noen som helst terskel i bestemmelsen, noe som gjør at det blir helt opp til det enkelte fengsel å vurdere hva som ligger i «noe». Dette vil kunne medføre mindre lufting enn med dagens bestemmelse, samt svært ulik praksis mellom enhetene. Vi mener på bakgrunn av dette at «noe» byttes ut med for eksempel «ekstraordinære forhold», «andre særlige forhold» eller lignende. Dette ivaretar hovedregelen om at innsatte skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag, samtidig som det viser at det er en høy terskel for å fravike fra hovedregelen.

Videre mener Region øst det vil være uheldig å lovfeste at innsatte skal få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen, dersom «noe» er til hinder for opphold utendørs. Region øst viser til at det kan være sikkerhetsmessige forhold som tilsier at det er sikkerhetsmessig forsvarlig med lufting, men ikke fysisk aktivitet utenfor cellen. Det fremstår også noe uklart hva som kan ligge i «fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte». På bakgrunn av dette mener region øst at det må tas inn et sikkerhetsmessig forbehold i bestemmelsen. I tillegg vil vi bemerke at dette også vil være helt umulig for flere fengsler å gjennomføre på grunn av bygningsmessige forhold, og muligens også på grunn av bemanningsmessige forhold.

Merknader til § 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Første ledd

Region øst er i utgangspunktet positiv til at det er forsøkt å gi en definisjon på når en innsatt anses utelukket. Imidlertid vil kravet om fire timers fellesskap dessverre være en umulighet for enkelte av våre enheter å få til i dag grunnet bygnings- og bemanningsmessige forhold. Dersom man ser denne definisjonen i sammenheng med endringen i muligheten til å utelukke etter bygnings- og bemanningsmessige forhold, som etter det foreslåtte skal begrenses til seks dager, vil endringen kunne medføre at nesten alle innsatte i Oslo fengsel vil sitte utelukket uten hjemmel i lov. Vi forutsetter derfor at fengselet med flere vil bli tilført betydelige ressurser for å klare å oppfylle lovens krav.

De innsatte som har tilgang til 4 timers fellesskap, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold med den innsatte, skal etter forslaget anses som delvis utelukket. Region øst kan ikke se at det er nevnt noe om delvis utelukkelse i resten av høringsforslaget, heller ikke i § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen. Videre er det utydlig om det skal fattes vedtak om delvis utelukkelse, eller om det skal registreres. Det bør derfor presiseres i lovteksten hvordan dette skal gjøres.

Forslag til nytt sjette ledd

Vi foreslår at det tilføyes et nytt sjette ledd i bestemmelsen om at «*utelukkelsen skal avsluttes umiddelbart dersom grunnlaget for den ikke lenger er tilstede*». Dette for å understreke viktigheten og rettsvirkningene av den fortløpende vurderingen som skal skje.

Fjerde ledd

Målet med de foreslått endringene er å avhjelpe problemene med isolasjon i fengsel og blant annet sikre at myndighetene får pålitelig styringsinformasjon. I lys av dette stiller Region øst seg noe undrende til at det ikke skal fattes vedtak dersom innsatte avstår fra fellesskap etter eget ønske og vi er uenig i en slik løsning. Vi viser til at skadevirkningene av isolasjon er like store uavhengig av om innsatte velger det selv eller ikke. Videre har region øst erfaringer med at det kan oppstå uenigheter om innsatte faktisk ønsker å sitte utelukket eller ikke. Region øst har også flere eksempler på at regionkontoret har endret grunnlag for utelukkelse etter 14 dager, både til eget ønske og fra eget ønske til annet grunnlag i dagens § 37 første ledd.

Dagens system legger opp til at innsatte som sitter utelukket etter eget ønske skal signere et egenerklæringskjema hvor de kan skrive noe om bakgrunnen for at de ønsker å sitte utelukket, og bekreftet med signatur at det skjer etter eget ønske. Vi erfarer i mange av sakene at innsatte ikke vil signere et slikt skjema. Selv om de ikke vil ta imot det fellesskapet de tilbys og dermed blir utelukket etter «eget ønske», oppgir flere at de ikke ønsker å være utelukket, men at de ikke opplever at de har noe reelt valg da de er utrygg i det fellesskap som tilbys.

Dersom resultatet blir at det ikke skal fattes vedtak i sakene hvor innsatte selv ønsker å være utelukket må det som et minimumskrav registreres på en måte som gjør at vi har oversikt over omfanget av denne type utelukkelse. Det er ikke tilstrekkelig at det registreres hvor mange som er utelukket etter eget ønske, også varigheten av slike utelukkelse må registreres. Det bør også stilles krav om at innsatte selv må skrive en erklæring på hvorfor innsatte ønsker å sitte utelukket, for å sikre at utelukkelsen faktisk skjer etter eget ønske. Det burde da ikke være mulig å gjøre unntak fra dette ved at to ansatte signerer et skjema. At det ikke skal fattes vedtak i disse sakene, samt at det ikke skal sendes anmodning til regionalt nivå hver 14. dag, kan medføre at

disse innsatte ikke får like mye oppfølging som tidligere. I tillegg kan dette medføre at de innsatte heller ikke blir tilsett like mye/ofte av helseavdelingene i fengselet, fordi det ikke foreligger krav om varsel til helseavdelingen.

Samtidig ser vi at det kan virke noe oppkonstruert at det skal fattes vedtak når innsatte selv ikke ønsker å delta i fellesskapet. Det som uansett er viktig er at det registreres slik at de ikke går under radaren og blir glemt. Vi mener også at det bør vurderes om det ikke bør innføres en varslingsplikt til overordnet nivå når denne type utelukkelse overstiger 3 måneder. En slik varslingsplikt bør skje på individnivå, men er redegjørelse for årsaken til at innsatte ønsker å sitte utlukkert og en beskrivelse av hvordan fengselet arbeider med å få innsatte ut i fellesskap. Selv om en innsatt ikke skal kunne «tvinge frem» en flytting til et annet fengsel gjennom en bestemt atferd, mener vi at når innsatte har selvisolert seg over lang tid så bør det vurderes å overføre innsatte til en annet fengsel for å se om det vil avhjelpe situasjonen.

Merknader til § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Første ledd

Region øst har merket seg at det i forslaget både legges opp til at det skal være «ekstraordinære tilfeller» og «strengt nødvendig» for at fengselet skal kunne fatte vedtak om utelukkelse. Region øst ser ikke helt hvorfor det er tatt inn «ekstraordinære tilfeller» i denne bestemmelsen, når det både for bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle er lagt opp til at terskelen skal være «strengt nødvendig». Region øst viser også til at regionen kan beslutte å videreføre utelukkelsen dersom det foreligger helt «særlige omstendigheter». Det virker for oss som at det er lagt opp til tre forskjellige terskler i samme bestemmelse, og at tersklene ikke samsvarer med alvorlighetsgraden. Det at terskelen synes å være mindre streng ved forlengelse av utelukkelse, «særlige omstendigheter» enn den er ved utelukkelse, «ekstraordinære tilfeller», er for oss uforståelig. Region øst kan heller ikke forstå hvorfor det er lagt opp til en strengere terskel for bruk av utelukkelse enn hva det er for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, hvor terskelen er «strengt nødvendig».

Videre har vi merket oss at § 37 a første ledd bokstav d) er ment å kunne inkludere de tilfellene hvor innsatte har tatt rusmidler og påvirker fellesskapet på negativ måte, jf. side 67 i høringen. Samtidig fremkommer det av ordlyden og forarbeidene at det er en forutsetning at innsatte tidligere har fått en advarsel om sin atferd for å sikre en viss forutberegnelighet for den innsatte. Vi har flere tilfeller av innsatte som møter sterkt ruspåvirket til straffegjennomføring eller som kommer tilbake fra permisjon ruset. Disse tilfellene vil ikke kunne passe inn slik ordlyden i forslaget nå er utformet. Konsekvensene av at det står «fortsett» er i en slik situasjon at den innsatte må bli gående ruspåvirket rundt i et fellesskap inntil fengselet har fått gitt innsatte en advarsel, og fengselet må deretter vente på at innsatte «fortsetter» å påvirke miljøet på en særlig negativ måte, før innsatte kan utelukkes.

Annet ledd

Av annet ledd annet punktum fremgår det av forslaget at «spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke». Region øst oppfatter denne ordlyden som at det ikke skal fattes nytt vedtak. I eksempelvis §§ 38 c, d og e, fremkommer det helt klart av ordlyden at det skal fattes nytt vedtak. Vi mener at det må foreligge krav om nytt enkeltvedtak, og at dette må komme tydelig til uttrykk i bestemmelsen. Som et minimum må det stilles krav til at vurderingen av fortsatt utelukkelse må nedtegnes skriftlig.

Det er viktig at den innsatte gjøres kjent med begrunnelsen for videre utelukkelse dersom fengselet vurderer det er grunnlag for å opprettholde denne ut over en uke. Det opprinnelige vedtaket om utelukkelse vil jo bare si noe om hva som var grunnlaget for å utelukke innsatte på

dette tidspunktet, og ikke noe om de videre vurderingene som er gjort. Videre vil en ordning med nytt vedtak etter en uke sikre at ledelsen er involvert i vurderingen av om utelukkelsen skal opprettholdes og innsatte får en påminning om at han/hun kan påklage vedtaket om utelukkelse. Det kan tenkes at innsatte var enig i det opprinnelige vedtaket om utelukkelse, men er uenig i at denne opprettholdes ut over en viss tid.

Dersom det ikke stilles krav om nytt vedtak der utelukkelsen overstiger en uke, vil det videre skape utfordringer ved en eventuell overprøving av vedtaket der utelukkelsen har vart i lengre tid. Det opprinnelige vedtaket vil ikke være beskrivende for grunnlaget for den pågående utelukkelsen.

Vi er av den oppfatning at en endring av dagens system, hvor regionalt nivå må ta stilling til om en utelukkelse kan opprettholdes ut over og hver 14 dag, til en ordning hvor innsatte kan være utelukket i inntil tre måneder på grunnlag av *ett* vedtak som vurderes fortløpende, vil innebære en vesentlig og betydelig svekkelse av innsattes rettsikkerhet.

Videre mener vi at kravet om «ukentlig vurdering» strider mot kravet om «fortløpende vurdering» i § 37 femte ledd. Vi kan ikke se at en vurdering i uken kan oppfylle kravet om en fortløpende vurdering. I vår region har flere av våre enheter daglige møter hvor enheten vurderer om utelukkelsen skal opprettholdes. Dersom lovkravet bare spesifiserer at utelukkelsen skal vurderes ukentlig, kan dette medføre at det blir færre fortløpende vurderinger og at utelukkelsen opprettholdes lengre enn nødvendig. Region øst mener grunnlaget for utelukkelsen må vurderes fortløpende slik som nevnt i femte ledd og registreres for å sikre notoritet. Dersom det er ment at det skal tas fortløpende vurderinger som i femte ledd, men at nytt enkeltvedtak skal foreligge hver uke, må bestemmelsen presisere nettopp dette.

I annet ledd annet punktum fremgår det at regionen kan «beslutte» at en utelukkelse kan videreføres også utover tre måneder. Vi mener dette er for uklart utformet. For det første fremstår det usikkert om regionen skal fatte vedtak eller ikke, noe som vil være i strid med § 37 fjerde ledd. Hvis det er ment at regionen skal fatte enkeltvedtak må beslutning endres til enkeltvedtak. Videre er det ikke satt noen varighet for hvor lenge regionen kan fatte enkeltvedtak. Her må det både presiseres hvem som har vedtakskompetansen på lokalt nivå og regionalt nivå, og varigheten av tiltaket. Det fremstår også noe uklart om lokalt nivå skal fortsette å vurdere utelukkelsen hver uke, også etter at regionen har besluttet å forlenge utelukkelsen eller om regionalt nivå skal fatte nytt vedtak hver uke. Dette er noe som må fremgå klart av bestemmelsen.

Merknader til § 37 c Utelukkelse på grunn av forhold med fengselet

Region øst er enige i at terskelen for å utelukke innsatte på grunn av forhold med fengselet skal være høy, og er i utgangspunktet enig i at en slik utelukkelse skal være helt kortvarig. Vi ser imidlertid at dette, sett i sammenheng med krav om minst 4 timer fellesskap, vil kreve betydelige økonomiske ressurser i vår region. I Oslo fengsel vil dette være en umulighet slik bygningsmassen er per i dag, og vil være i lang tid fremover. Grunnet de bygnings- og bemanningsmessige forholdene i Oslo fengsel og enkelte andre avdelinger i regionene vil det være umulig å tilby alle innsatte 4 timer tilgang til fellesskap, og med kravet om maks 6 døgn utelukkelse grunnet bygningsmessige forhold, vil dette medføre at de fleste innsatte Oslo fengsel vil sitte utelukket uten hjemmel i lov.

Merknader til § 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

Annet ledd

Det bør presiseres at dette også gjelder der innsatte er utelukket etter eget ønske. Siden det ikke lenger skal fattes vedtak om utelukkelse i disse tilfelle er vi bekymret for at varslingsplikten til helsetjenesten ikke lenger vil bli ivaretatt. I dag varsles helsetjenesten vanligvis samtidig som vedtak fattes.

Tredje ledd

Region øst støttet i utgangspunktet forslaget om at det skal utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet. Vi er imidlertid usikker på hvordan en slik tiltaksplan skal se ut, og om en slik plan vil ha like stor betydning for alle utelukkede innsatte. Vi legger også til grunn at denne tiltaksplanen skal komme i tillegg til ukeplan som utarbeides senest etter 3 døgn. Vi mener det er viktig at det utarbeides en sentral mal for tiltaksplaner i god tid før dette skal iverksettes, slik at vi unngår en slik situasjon som da kravet om ukeplaner ble iverksatt. Vi mener også det er viktig at det ikke legges opp til et svært omfattende arbeid med tiltaksplanene, da vil mye tid og ressurser gå til utarbeidelse av disse som heller kunne vært brukt på den innsatte.

Merknader til § 37 e Rapportering og varsling

Annet ledd

Region øst ser ikke helt poenget med annet ledd, og mener bestemmelsen er svært uklar. Slik vi vurderer det er det svært viktig/helt nødvendig at lovbestemmelsene gir klare og tydelige føringer til hva som forventes av både lokalt og regionalt nivå i disse sakene. Skal regionen bare motta informasjon eller skal regionen foreta seg noe? Slik bestemmelsen står nå er det uklart hva som er formålet med rapporteringen, og den kan derfor medføre usikkerhet i hva som skal gjøres.

Det er særlig uklart hva som ligger i «fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innenfor lovens frister» og «omgående ta dette opp med regionen». Det må komme klart frem når en sak skal rapporteres til regionen, og den fristen må ha en sammenheng med når regionen skal «beslutte» forlengelse av utelukkelsen og hvem som har vedtakskompetansen. For å få en mer klar og tydelig bestemmelse mener Region øst at det bør vurderes om innholdet annet ledd heller skal tas inn under hver enkelt bestemmelse, dette på bakgrunn av de forskjellige fristene for grunnlagene.

Merknader til § 37 f Særregler for utelukkelse av innsatte under 18 år

Særlig om utelukkelse av mindreårige

Tidsbegrensning ved utelukkelse av innsatte under 18 år

Stortinget har vedtatt å innføre en absolutt tidsfrist på syv dager ved utelukkelse av mindreårige innsatte. Samtidig fjernes kravet om at utelukkelse fra fellesskapet som overstiger 3 dager, skal oversendes regionalt nivå for avgjørelse, jf. § 37 femte ledd, syvende punktum.

Kriminalomsorgen region øst er i utgangspunktet positive til at det innføres en absolutt tidsfrist på syv dager ved utelukkelse av mindreårige fra fellesskapet. Vi mener samtidig at en viktig rettssikkerhetsgaranti forsvinner ved at vedtak om utelukkelse av mindreårige ikke skal forelegges regionalt nivå etter 3 døgn.

Utelukkelse av mindreårige innsatte skal kun anvendes i unntakstilfeller, hvor mindre inngripende tiltak ikke har fungert eller er åpenbart utilstrekkelige. Kriminalomsorgen region øst opplever at våre enheter etterfølger den høye terskelen for å utelukke mindreårige innsatte, og har i liten grad mottatt begjæringer om videre utelukkelse utover 3 døgn. Vi mener likevel, sett hen til barns særlige sårbarhet ved fengsling generelt og utelukkelse spesielt, at en viktig rettssikkerhetsgaranti forsvinner ved at regionalt nivå ikke lenger skal overprøve utelukkelse av

mindreårige etter 3 døgn. Det bør som et minimum legges opp til at regionen skal orienters om en slik utelukkelse, gjennom en formell varslings etter et visst antall døgn.

Selv om vi er enig i at det som utgangspunkt bør være en absolutt grense for utelukkelse av mindreårige, mener vi at det også her bør åpnes for at det helt, helt unntaksvis, i ekstraordinære tilfeller, bør vær en snever adgang til å gjøre unntak også fra dette. Dette for å ta høyde for at vi i fremtiden kan få mindreårige innsatte som har begått helt ekstreme handlinger (f.eks. alvorlige terrorhandling), og som vurderes å utgjøre en betydelig og vesentlig fare for andre innsatte. Vi håper at vi aldri vil komme i en slik situasjon, men vi mener det er viktig at regelverket tar høyde for at dette kan skje. Dette for å unngå å komme i en situasjonen hvor vi er nødt til å utelukke noen i strid med lovens krav (ut i fra nødretts betraktninger). For å sikre at en adgang til å utelukke ut over fristen i helt spesielle tilfelle kun blir en sikkerhetsventil, kan det f. eks stilles krav om at en slik utelukkelse må godkjennes eller vedtas av regionalt.

Endret terskel for å utelukke mindreårige

Departementet foreslår å begrense adgangen til å utelukke mindreårige innsatte til «ekstraordinære tilfeller når det er strengt nødvendig» jf. § 37 f første ledd.

Kriminalomsorgen region øst er enige i at mindreårige innsatte kun unntaksvis skal utelukkes fra fellesskapet, hvis utelukkelse er strengt nødvendig. Samtidig er vi av den oppfatning at begrepet «ekstraordinære tilfeller» legger opp til en for snever adgang til å anvende utelukkelse overfor mindreårige. Begrepet legger opp til at utelukkelse av mindreårige kun skal skje ved helt spesielle hendelser, som ligger utenom det vanlige. En slik ordlyd kan i verste fall begrense kriminalomsorgens adgang til å vurdere utelukkelse ved alvorlige hendelser, som ikke fremstår som spesielle/ekstraordinære.

Vi observerer også at de tidligere skrankene i nåværende straffegjennomføringslov § 37 andre ledd, ikke er videreført i departementets lovforslag. Bestemmelsen oppstiller et krav om at mindreårige innsatte kun kan utelukkes fra fellesskapet hvis «mindre inngripende tiltak forgyeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige». Kriminalomsorgen region øst anser dette som en viktig rettssikkerhetsgaranti, for å sikre at mindreårige innsatte ikke blir underlagt strengere tiltak enn det som er strengt nødvendig.

Basert på det overnevnte, foreslår vi at ordlyden i ny § 37 f første ledd endres: «Innsatte under 18 år kan bare unntaksvis utelukkes fra fellesskapet, når det er strengt nødvendig for å ...» Videre foreslår vi at det oppstilles et krav i § 37 f andre ledd, om at «mindre inngripende tiltak forgyeves har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelige».

Begrenset adgang til å utelukke mindreårige

Departementet foreslår å begrense hvilke tilfeller som kan medføre utelukkelse av mindreårige innsatte. Etter § 37 f førets ledd skal det kun være adgang til å utelukke mindreårige fra fellesskapet for å hindre at innsatte skader seg selv eller andre, hindre betydelig materiell skade eller for å forebygge smitte etter § 37 b.

Lovforslaget innebærer at det ikke lenger er adgang til å utelukke innsatte på bakgrunn av trusler. Departementet begrunner forslaget med at trusler ikke er like skadelig som å utøve fysisk vold, og at det er mindre behov for beskyttelse i form av utelukkelse mot slike hendelser.

Kriminalomsorgen region øst er uenig i at det ikke lenger skal være adgang til å utelukke mindreårige innsatte på grunn av trusler. Barnevernkonvensjonen art. 19 nr. 1 gir barn vern mot både fysisk og psykisk vold. Slik vi ser det, innebærer dette også et vern mot å bli utsatt for

trusler fra andre barn. Fremsettelse av trusler er straffbart, og kriminalomsorgen bør ha en hjemmel for å skjerme mindreårige som utøver straffbare handlinger mot hverandre under fengselsoppholdet.

Manglende krav om tilsyn

Departementet har foreslått å fjerne kravet om kontinuerlig tilsyn ved utelukkelse av mindreårige i nåværende § 37 tiende ledd, åttende punktum.

Kriminalomsorgen region øst har sett at kravet om kontinuerlig tilsyn ved utelukkelse av mindreårige har medført utfordringer i praksis, særlig på natt. Ungdomsenheten i Øst har flere ganger uttalt at mindreårige innsatte opplever det som inngripende å ha tilsyn minimum fire ganger i timen, hele døgnet. Vi er derfor enige i at lovens absolutte krav om kontinuerlig tilsyn bør oppheves.

Vi er samtidig usikre på om det er riktig å fjerne kriminalomsorgens tilsynsplikt i sin helhet. Barn som sitter i fengsel har begått gjentatt eller grov kriminalitet, og har ofte sammensatte og alvorlige utfordringer. Mindreårige innsatte som utelukkes fra fellesskapet på grunn av egen adferd (vold eller skadeverk) er ofte i en ekstra sårbar situasjon. Det fremstår som uheldig at det i slike situasjoner overlates til den mindreårige innsatte å melde ifra til kriminalomsorgen om egne behov.

Det er vårt syn at kriminalomsorgen har et særlig ansvar for å følge opp barn som er utelukket fra fellesskapet, for å sikre at de ikke utsettes for umenneskelig behandling. Vi viser til barnevernkonvensjonen art. 37 c) hvor det fremgår at ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder.

Kriminalomsorgen region øst mener på denne bakgrunn at det bør fremgå av straffegjennomføringsloven § 37 f, at kriminalomsorgen skal føre jevnlig tilsyn med mindreårige innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Omfanget og hyppigheten av tilsynet må vurderes konkret i hver enkelt sak, basert på hva som er til barnets beste.

Vi støtter for øvrig forslaget til straffegjennomføringsloven § 37 f fjerde ledd. Kravet om tilsyn fra kriminalomsorgens side bør oppstilles i tillegg til kravet om at innsatte skal kunne ta kontakt med personalet til enhver tid.

Femte ledd

Vi er positive til at kravet om omgående melding til regionalt nivå ved utelukkelse av mindreårige videreføres. I dag mottar regionledelsen en SMS og e-post hver gang en mindreårig innsatt blir utelukket. Det gjør at vi har høy bevissthet og god oversikt over status på dette området, og bidrar til å understreke den høye terskelen det er for å utelukke mindreårige.

Merknader til § 38 bruk av tvangsmidler i fengsel

Her mener Region øst at det klart må fremgå at bruk av tvangsmidler er enkeltvedtak, og at dette skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, tilsvarende som forslag til ny § 37 fjerde ledd

Her bør det i forbindelse med høringen gjøres en grundig vurdering og utredning av hvilke tvangsmidler som skal utløse krav om enkeltvedtak. Det bør også vurderes om omfanget av bruken også kan utløse krav om enkeltvedtak, f.eks. der håndjern benyttes over tid som ledd i et regime og ikke som et enkeltstående tilfelle. Vi erfarer at det i dag hersker usikkerhet rundt

dette og at det er ulik og uklar praksis. Vi anbefaler derfor at dette klargjøres i forbindelse med den pågående høringen.

Vi er av den oppfatning at bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, beskyttelseshjelm og løse belter, spyttmaske, gass og håndjern som ledd i et regime bør utløse krav om enkeltvedtak, jf. legaldefinisjonen i forvaltningsloven om «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Det er viktig med notoritet og etterprøvbarhet rundt denne type inngripende beslutninger. At det vil være ressurskrevende å få til en ordning som bedrer innsattes rettsikkerhet og sikrer at vi overholder våre internasjonale forpliktelser, bør ikke være til hinder for at ordningen innføres. Staten har et ansvar for å sikre dette, jf. Grunnloven § 92 og EMK artikkel 1.

Kriminalomsorgen forvalter mye makt og tvang, og det er viktig av hensyn til den enkeltes rettsikkerhet at det er god kontroll med hvordan dette ansvaret forvaltes. En løsning hvor beslutningene tas i enkeltvedtaksform vil bedre ivareta kravet til begrunnelse og individuelle vurderinger av både grunnlag og forholdsmessighet, og samtidig gi innsatte klageadgang på beslutningen. Dette vil styrke innsattes/domfeltes rettsikkerhet og gi overordnet nivå en bedre mulighet til å føre kontroll med bruken på disse områdene, både gjennom klagesaksbehandling og gjennom rapporteringer og tilsyn/inspeksjoner.

Det ligger i sakens natur og lovens krav at en klage på bruk av tvangsmidler ikke kan gis oppsettende virkning. Klagebehandlingen vil derfor i mange tilfeller skje etter at tvangsmiddelbruken har opphørt. Vi mener likevel at en slik klageadgang vil være av vesentlig betydning, jf. ovenfor.

Om krav til sikkerhetscelle og sikkerhetsseng

Sivilombudets forebyggingsenhet har gjennomført besøk ved mange høysikkerhetsfengsler i Norge. I rapportene fra besøkene er det en del forhold som går igjen, og blant annet forhold knyttet til utforming av sikkerhetsceller. Dette gjelder f. eks størrelse, fargevalg (mangel på kontraster), lysinnfall, luke i dør, elektrisk belysning (mulighet for å dimme lyset), innredning, callinganlegg, utsyn til klokke, dagslys, tilgang til dusj, påkledning med mer. Vi er av den oppfatning at krav til innhold og utforming av sikkerhetsceller og rom hvor sikkerhetsseng er plassert bør standardiseres i større grad og reguleres i forskrift tilknyttet ny § 38.

Første ledd

Her vil vi bemerke at skjold ikke er tatt med som et tvangsmiddel. Skjold brukes per i dag både som beskyttelsesutstyr for de ansatte, men også som et tvangsmiddel i flere situasjonen, for eksempel for å få kontroll på en utagerende innsatt. Skjoldet brukes gjerne til å tvinge en innsatt mot en vegg eller ned mot gulvet. Bruk av skjold er også en del av opplæringen i fysisk maktanvendelse, og vi mener på bakgrunn av dette at det bør anses som et tvangsmiddel.

Videre ser vi at beskyttelseshjelm og løse belter står oppført separat, mens de ellers omtales som en enhet og kun skal brukes samtidig. Ordlyden i oppramsingen bør gjenspeile bruken ellers i bestemmelsen og ordlyden bør derfor endres fra «beskyttelseshjelm, løse belter,» til «beskyttelseshjelm og løse belter,».

Femte ledd

Region øst støtter forslaget om at innsatte skal få kontakte advokat på sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm. Vi mener imidlertid at «annen person utenfor fengslet» må spesifiseres nærmere eller tas vekk. Bakgrunnen for dette er først og fremst av hensyn til sikkerheten, men også av hensyn til den innsatte selv og evt. også personen på

utsiden som skal motta denne telefonsamtalen. Siden bruk av tvangsmidler bare skal benyttes når det fremstår «strengt nødvendig», kan det tenkes situasjoner hvor det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å la innsatte fritt disponere en telefon eller snakke med hvem som helst. Dersom den innsatte skal ha anledning til å kontakte andre enn advokat bør det være en sikkerhetsklausul hvor sikkerhetsmessige hensyn gjør at kriminalomsorgen kan begrense hvem den innsatte kan få kontakte, evt. at kriminalomsorgen må godkjenne vedkommende. Det må også fremkomme at personen som skal kontaktes må være over 18 år.

Merknader til § 38 b bruk av kølle eller gass

Region øst er av den oppfatning at helsetjenesten bør varsles ved bruk av gass, da den innsatte kan få helsemessige reaksjoner av dette. Helsepersonell er nærmest til å vurdere om reaksjonen til innsatte er normal eller om den innsatte bør følges tetter og nærmere opp.

Her mener region øst at skjold også bør tas inn som et tvangsmiddel, jf. kommentaren vår til § 38 første ledd.

Merknader til § 38 c bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

Slik forslaget fremstår er det lagt opp til en høyere terskel for bruk av utelukkelse med «ekstraordinære omstendigheter», enn «strengt nødvendig» ved bruk av både sikkerhetscelle, polstret celle, sikkerhetsseng og løse belter og beskyttelseshjelm. Region øst mener at det helt klart burde være høyere terskel for bruk av tvangsmidler etter § 38 c og d, enn ved bruk av utelukkelse etter § 37 a første ledd, jf. kommentaren vår til § 37 a.

Tredje ledd

Her fremgår det at det skal treffes nytt vedtak innen seks timer, og videre hver sjetten time. I § 38 vises det bare til beslutning, mens det i § 38 c står vedtak. Region øst mener det bør stå enkeltvedtak slik at det ikke er noen tvil om dette.

Videre fremstår det også som noe uklart om vedtakskompetansen ligger hos lokalt eller regionalt nivå etter to døgn, og hvor lenge regionalt nivå kan beslutte opprettholdelse. Dersom det legges opp til at regionene skal fatte vedtak hver sjetten time etter to døgn vil dette innebære flere utfordringer. For det første har ikke regionen bemanning på kveld, natt eller i helger. For å kunne overholde 6 timers fristen ser ikke Region øst noen annen utvei enn å opprette en beredskapsturnus blant de ansatte for å kunne fatte vedtak i disse sakene. Dette vil medføre en betydelig økt økonomisk kostnad. For det andre vil 6 timers fristen kunne være problematisk for enhetene og ikke minst innsatte selv. Dersom innsettelse i sikkerhetscelle skjer på kveldstid vil ansatte måtte vekke innsatt på natten for å foreta en ny vurdering og fatte nytt vedtak innen 6 timer. Dette kan medføre at situasjonen som medførte at innsatte ble overført til sikkerhetscelle, eskalerer på nytt. For det tredje kan 6 timers fristen være problematisk med tanke på tid til å sette seg god nok inn i saken før man skal ta en vurdering. Fengselet må første foreta en vurdering og rapportere til regionen, deretter må regionen få tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i saken og ta en vurdering. Dersom fristen settes for kort vil det kunne få konsekvenser for rettssikkerheten til innsatte ved at saken ikke er tilstrekkelig opplyst før det tas en ny vurdering.

Merknader til § 38 d bruk av sikkerhetsseng eller belter og beskyttelseshjelm

Her viser vi til de samme merknadene som til § 38 c.

Merknader til § 38 e bruk av tvangsmidler ovenfor innsatte under 18 år

Kriminalomsorgen region øst er enig i departementet om at det fortsatt skal være en svært høy terskel for å anvende tvangsmidler overfor mindreårige innsatte, og at det skal føres kontinuerlig tilsyn med mindreårige innsatte som blir satt på sikkerhetscelle.

I likhet med hjemmelen for utelukkelse fra fellesskapet etter § 37 f, har departementet utelatt kravet om at bruk av sikkerhetscelle kun skal anvendes hvis «mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig» jf. nåværende § 38 (4). Vi mener dette kravet bør opprettholdes i forslaget til ny § 38 e.

Ungdomsenheten Øst har i sitt hørings svar pekt på at det vil være ressurskrevende å fatte vedtak om fortsatt bruk av sikkerhetscelle hver 6. time. Dette er Kriminalomsorgen region øst enige i. Vi er av den oppfatning at innsattes rettssikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt ved at det føres kontinuerlig tilsyn med den innsatte, og at spørsmålet om bruk av sikkerhetscelle utover 24 timer skal vurderes av regionalt nivå.

Ungdomsenheten Øst uttaler videre at det er flere tilfeller av spytting på enheten. De ser behov for en hjemmel for bruk av spyttbeskytter for å hindre at mindreårige innsatte pådrar seg nye straffbare forhold.

Kriminalomsorgen region øst har forståelse for Ungdomsenhetens syn, men støtter departementets forslag om at spyttbeskytter ikke skal kunne anvendes overfor mindreårige innsatte. Barn er særlig sårbare for krenkelser etter EMK art. 3, og kriminalomsorgen har et særskilt ansvar for å sikre at barnets sosiale og helsemessige trygghet blir ivaretatt, jf. GrL § 104 (3). Vi er skeptiske til bruk av spyttbeskytter overfor sårbare barn som sitter i fengsel, og mener risikoen for spytting må avverges på andre måter.

Opphevelse av § 39/endring av § 40.

I lys av målsettingen om å begrense isolasjon er vi i utgangspunktet positiv til at straffegjennomføringsloven § 39 og § 40 annet led bokstav d oppheves. Region øst har til illustrasjon nylig gjennomført en prøveprosjekt hvor vi har pålagt enhetene å benytte skriftlig irettesettelse som hovedredaksjon ved førtegangshendelser for å begrense bruken av utelukkelse. Vi skal evaluere ordningen i løpet av kort tid. De tilbakemeldingene vi foreløpig har mottatt fra enhetene er at de opplever å ha fått et begrenset handlingsrom for å reagere på uønskede hendelser og de etterlyser flere alternativer for å hindre og begrense uønsket atferd. På denne bakgrunn og gjennom erfaringer fra klagesaksbehandlingen foreslår vi at departementet vurderer en fullstendig revisjon av straffegjennomføringsloven § 40. Vi anbefaler at det i større grad legges opp til at innsatte skal møtes med reaksjoner som har sammenheng med den uønskede hendelse, og som kan bidra til å redusere faren for nye, lignende helser. Dette kan f.eks. skje gjennom tilpassede atferdssamtaler, knyttet til sinnemestring, stressmestring og lignende. En slik ordning vil imidlertid kreve tilførsel av både ressurser og kompetanse.

Merknader til endring i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester skal § 3-9

Region øst ser på det som svært positivt at det lovfestes at innsatte i sikkerhetscelle, polstret celle, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha tilsyn av helsepersonell minst en gang per døgn. Vi mener imidlertid at annet og tredje ledd bør utformes likt, og at det bør stå «snarest mulig, og videre minst en gang per døgn» i begge leddene.

Videre mener region øst at det bør lovfestes et krav til tilsyn også for utelukkede innsatte, uavhengig av grunnlaget.

Med hilsen

Brit Kari Kirkeeide
assisterende regiondirektør

Ida Orøy Slettvåg
seniorrådgiver

Camilla Bjørnå
rådgiver

Aina Moun
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region øst - regionkontor

Uoff § 13 offl.jfr fvl §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
2023/02064-19/008

Dato:
30.03.2023

SVAR FRA KRIMINALOMSORGEN INNLANDET PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Vi viser til brev fra Region øst av 12.02.23, der det bes om høringssvar til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgsloven innen 02.04.23. På grunn av tidspress, vil vi i det videre kun kommentere endringer som vi anser at hyppig påvirker vår daglige drift. Vi stiller oss i hovedsak bak høringsnotatet, og beklager at høringssvaret ikke er mer utfyllende.

Straffegjennomføringsloven § 37

Innledningsvis anser vi det som en fordel om hel og delvis utelukkelse defineres i lovtekst, da det gir klarere retningslinjer til når vedtak skal fattes.

Kriminalomsorgen Innlandet opplever at strgfvl. § 37 er uoversiktlig, og stiller oss positive til foreslått oppdeling. Det er fengselsbetjenter som fatter vedtak om utelukkelse i en hektisk hverdag, og en tydeligere oppdeling av hjemmelen anses å være fordelaktig. Vi er videre enige i at bokstavene a), b) og c), videreføres. Vi anser at det kan være fordelaktig om presiseringen i Prop. 92 L (2012-2013) om en forutgående advarsel før utelukkelse etter bokstav a), fremkommer av lovteksten. Dette for å presisere at dette er en forutsetning for utelukkelse etter § 37 bokstav a), og for å sikre at den innsattes rett til forutsigbarhet ivaretas.

Kriminalomsorgen Innlandet opplever at § 37 bokstav e) brukes som en sekkepost, da utformingen er svært generell. Den generelle utformingen forhindrer, etter vår mening, bruken av mer treffende lovhjemler. En slik generell utforming kan videre føre til at begrunnelsen i vedtakene som fattes er mindre spesifikke enn de burde vært. Vi stiller oss dermed også positive til at § 37 bokstav e) enten oppheves i sin helhet, eller gis et tydeligere innhold.

Videre foreslås det at det kun skrives vedtak i de tilfellene en innsatt motsetter seg utelukkelsen. Kriminalomsorgen Innlandet er enige i at det ikke er nødvendig å skrive vedtak om utelukkelse i de tilfellene innsatte selv ønsker det, men foreslår at lovteksten krever at innsatte i disse tilfellene

Kriminalomsorgen region øst

Postadresse:
Dokumentsenteret
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Falsensgt 12, 2317
Hamar

Telefon: 61 40 14 14
Telefaks:
Org.nr: 911 830 868

Saksbehandler:
Hilde Strømmen
E-post: postmottak-
8250@kriminalomsorg.no

underskriver et kort begrunnet skjema om dette. Vi mener det er viktig at det foreligger en sikkerhetsventil mot eventuelle senere konflikter, og for å forhindre at ordningen misbrukes.

Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet i form av akutte bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Vi deler bekymringen rundt bruken av denne begrunnelsen ved hendelser som ikke er akutte, og tok bla. tak i dette under en planlagt PLIVO-øvelse ved avdeling utenlandske innsatte, Kongsvinger høsten 2022. Vi opplevde dette som en krevende situasjon med tanke på utelukkelsesvedtak, og er enige i en annen utforming av hjemmelen samt en ytre tidsramme for slike utelukkelser.

Straffegjennomføringsloven § 40 annet ledd og § 39

Hva gjelder opphevelse av §§ 39 og 40 annet ledd, stiller Kriminalomsorgen Innlandet seg bak forslaget. Det er enighet i Innlandet at det foreligger et overforbruk av utelukkelse, og at dette er svært uheldig. Det gjøres også oppmerksom på at det er lang praksis på at regelbrudd i fengsel skal få tilsvarende «konsekvenser» for den innsatte. Under nåværende prøveordning om skriftlig irettesettelse som primær reaksjonsform, har vi observert at fengsler med lavere sikkerhet i større grad overfører innsatte til høyere sikkerhet ved regelbrudd. Videre ga flere fengselsledere i Innlandet uttrykk for at de satte pris på tidsbegrensningen § 39 setter, og etterlyste om en lignende tidsbegrensning kunne settes i ny utforming av § 37.

Straffegjennomføringsloven § 38

Slik som ved oppdelingen av § 37, mener vi det er hensiktsmessig å også dele opp § 38 i flere bestemmelser, med en generell og flere spesifikke bestemmelser. Vi stiller oss også bak en tydeliggjøring av anvendelsesområdet og helsetilsyn ved bruk sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, men bemerker at ingen av våre lokasjoner har sikkerhetssenger.

Med hilsen

Jan Korsvold
Enhetsleder

Hilde Strømmen
Juridisk rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region øst - regionkontor Brit Kari Kirkeeide

Deres ref:

Vår ref:
2023/02064-21/008

Dato:
03.04.2023

OSLO FENGSEL - OVERSENDELSE AV KORT HØRING OM ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Jeg viser til KDIs brev av 08.02.22 og regionens oversendelsesbrev.

Vi har ikke hatt kapasitet til å drøfte høringen internt i særlig grad.

Som fengselsleder støtter jeg i stor grad forslagene.

Samtidig: det er klart at forslagene stiller store krav til budsjett, bemanning og utearealer.

Jeg er bekymret for at det legges opp til nye lovregler, med særdeles gode intensjoner, men som blir krevende å håndheve, jf. dagens budsjettsituasjon og den alvorlige kritikken som rettes mot kriminalomsorgen. Vil lovforslagene følges opp med tilsvarende budsjettøkning?

Jeg mener vi bør gå lengre enn høringen, og lovfeste tilgang til 8 timer utenfor cellen hver dag, som et minimum, med kompenserende tiltak der dette unntaksvis ikke er mulig, i påvente av nye fengselsbygg.

Oslo fengsel har i brev av 27.11.2020, DL 202013513-23, redegjort for konsekvenser av 8 timers tid utenfor cellen i Oslo fengsel. Jeg viser også til vårt brev av 12.11.2019 – DL201410430-369 – hvor vi redegjør for konsekvensene av å innføre en minstestandard på 12 timers utetid fra cella.

Et nytt Oslo fengsel vil neppe stå ferdig før i 2030, og det er fortsatt flere fengsler i Norge som heller ikke er bygd for omfattende fellesskap. Dette krever særlig planlegging og ekstra ressurser.

Med hilsen

Nils Leyell Finstad
fengselsleder

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Postadresse:
Dokumentsenter,
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Åkebergveien 11, 0650
Oslo

Telefon: 23 30 15 00
Telefaks: 23 30 15 99
Org.nr: 874718602

Saksbehandler:
Nils Leyell Finstad

Kriminalomsorgen region øst



Kriminalomsorgen
Romerike fengsel
Ullersmo avdeling

Kriminalomsorgen region øst - regionkontor

Deres ref:

Vår ref:
202302064-14

Dato:
01.04.2023

SVAR FRA ROMERIKE FENGSEL PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Vi viser til brev av 8. februar 2023 fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) med Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 2. februar 2023 om forslag til endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Videre vises det til oversendelsesbrev fra Region øst av 12. februar 2023.

Vi synes det er godt at det rettes fokus mot isolasjon og at det arbeides med nye bestemmelser. Romerike fengsel støtter i hovedsak forslagene, men har følgende innspill:

Til ny §17 annet ledd

Det fremgår av forslag til ny §17 første ledd blant annet at Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. Vi registrerer at dette ikke medfører en rettslig forpliktelse, men er en ambisjon for Kriminalomsorgen. Videre fremgår det av forslag til endring av §17 at alle innsatte daglig skal sikres tilgang til minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer. Dette gjelder også for innsatte som er utelukket fra fellesskapet med andre innsatte eller underlagt tvangsmidler. Det er utfordrende å ha ressurser til tilstrekkelig bemanning til å aktivisere innsatte, og disse to endringsforslagene vil for Romerike fengsel kreve økte ressurser både økonomisk og bemanningsmessig for å gjennomføre ambisjonen og kravet.

Til ny §37 fjerde ledd

Av forslaget til utforming av §37 fjerde ledd fremgår det at «*utelukkelse er enkeltvedtak, og skal nedtegnes skriftlig og begrunnes. Det skal treffes vedtak i alle tilfeller der en innsatt er utelukket. Vedtak om utelukkelse treffes av enhetsleder eller den som enhetsleder gir slik myndighet. Dersom en innsatt avstår fra fellesskap etter eget ønske, skal dette registreres.*»

Av merknader til de enkelte lovbestemmelsene i straffegjennomføringsloven punkt 16 på side 131 er det nærmere beskrevet skillet mellom hva som krever vedtak og hva som skal registreres. Når det gjelder tilfeller som skal registreres er det blant annet vist til at i situasjoner hvor en

Kriminalomsorgen region øst

Postadresse:
Dokumentsenter
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Ullersmoavn 5

Telefon: 63 92 73 00
Telefaks: 63 92 73 01

Org.nr: 974 706 806

Saksbehandler:
Karoline Bekkoset

E-post: postmottak.ullersmo-
fengsel@kriminalomsorg.no

innsatt gjennomfører noe fellesskap, men for øvrig avstår, vil det bero på omfanget av fellesskapsdeltakelsen om vedkommende skal anses å avstå fra eller ei. Romerike fengsel mener det kan by på utfordringer å skille hvilke tilfeller som skal registreres og hvilke som ikke krever registrering. Det kan også oppstå vansker rundt hvordan man fanger opp enkelte av de innsatte som velger å avstå fra fellesskapet. Vi ser derfor behov for at grensene defineres nærmere.

Når det gjelder hvem som kan treffe en avgjørelse om utelukkelse, ligger dette i utgangspunktet hos fengselsleder. Ettersom det ofte må treffes avgjørelse når fengselsleder ikke er tilstede, fremgår det på s. 131 at siden det er tale om et betydelig inngrep, er det en forutsetning at myndigheten skal utøves på *høyt ledernivå* i fengselet. Vi ber om en presisering rundt om dette i tilfellet kan innebære vaktleder.

Vi har merket oss at det ikke er knyttet konkrete momenter opp mot gruppen av selvmordsnære innsatte og psykisk utviklingshemmede innsatte hva gjelder utelukkelse. Vi erfarer at det er uheldig å utelukke disse gruppene fra fellesskap og forskning tilsier at dette ikke bedrer deres situasjon. Det er i disse tilfellene særlig viktig at andre tiltak er forsøkt utprøvd. Vi stiller spørsmål om det er nødvendig med innhenting av særskilt uttalelse fra fagspesialister rundt disse innsattgruppene i forbindelse med lovforslaget.

Til ny §37a

I forslaget til ny §37a benyttes formuleringen «*i ekstraordinære tilfeller kan kriminalomsorgen beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom dette er strengt nødvendig for å....*»

Romerike fengsel er av den oppfatning at ordlyden «ekstraordinære tilfeller gir en for høy terskel for bruk av utelukkelse dersom man er tro mot ordlyden. Slik vi ser det vil formuleringen «*strengt nødvendig*» synliggjøre i tilstrekkelig grad at terskelen for utelukkelse etter bestemmelsen skal være høy. Slik vi ser det kan en for høy terskel for å utelukke innsatte også påvirke sikkerheten i fengselet.

Det er trukket frem enkelte eksempler i høringsnotatet rundt i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å utelukke en innsatt. Dette gjelder eksempelvis dersom en innsatt ruser seg i fellesskapet. Romerike fengsel mener at dette kan være grunnlag for å utelukke en innsatt, men at det etter vår vurdering ikke kan sies å falle innunder ordlyden *ekstraordinært* tilfelle i et fengsel. Dette vil gjelde flere utelukkelsesgrunnlag.

I denne forbindelse vises det til at utelukkelse knyttet til bygnings- og bemanningsmessige forhold i henhold til ny §37c, benytter ordlyden «*ekstraordinære forhold*». Vi vurderer det som misvisende at det skal være samme terskel i disse bestemmelsene. Vi støtter at det bør være ekstraordinære forhold etter § 37c, men ikke etter § 37a.

Det fremgår av ny §37a annet ledd at spørsmålet om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke. Det fremstår som uklart hvilke krav som stilles til denne vurderingen. Dersom det kreves vedtaksform vil dette medføre ytterligere arbeid for fengselet. En fortløpende vurdering av grunnlaget for utelukkelsen gjøres daglig og kunne med fordel være skriftliggjort i kompis for eksempel. Romerike fengsel har merket seg at det ikke stilles skjerpede krav til dokumentasjon rundt den fortløpende vurderingen som skal foretas av utelukkelsen og hvilke tiltak som er forsøkt. Det kan stilles spørsmål om det er behov for krav til registrering av dette.

Til ny §37d

Det fremgår av forslag til endring av §37 d tredje ledd at ansvarlig helsetjeneste skal varsles om utelukkelse uten ugrunnet opphold, og anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte.

Romerike fengsel vurderer at de utelukkede har behov for daglig tilsyn av helsepersonell, blant annet fordi vi opplever at majoriteten av de som utelukkes er psykisk syke.

Det er foreslått benyttet formuleringen «anmodes om». Vi anser det som tilstrekkelig at fengselet varsler om utelukkelsen og helsetjenesten bør være lovpålagt å gjennomføre tilsyn så snart som mulig. Vår vurdering er ikke at kriminalomsorgen må anmode helsetjenesten om tilsyn. Helsetjenestens oppfølgingsansvar av isolerte både ved utelukkelse og sikkerhetscelle bør lovfestes.

Vi registrerer at varsling av lege er fjernet og erstattet med ansvarlig helsetjeneste. Det er vist til at det i realiteten ikke alltid er en lege tilgjengelig. Vi opplever at det sjelden er lege tilgjengelig, men at dette ikke bør være avgjørende for hva som kreves. Isolasjon er et svært inngripende tiltak og vi opplever at flere innsatte har psykiske lidelser som ikke bedres med isolasjon. Vi opplever også at det eksempelvis i noen flere tilfeller bør tas en suicidvurdering og vurdering av innleggelse i psykisk helsevern, og at dette er utfordrende ved fravær av lege. Vi viser i denne forbindelse til at kompetansen mht. arbeidsoppgaver er forskjellig eksempelvis for sykepleier og lege.

Videre er det inntatt i §37d tredje ledd at for innsatte som har vært utelukket i mer enn fem døgn, skal det utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet. Det samme gjelder for innsatte som avstår fra fellesskapet etter eget ønske. Slik vi ser det er formuleringen noe uklar hva gjelder tidspunkt for oppretting av tiltaksplan for de som avstår fra fellesskap etter eget ønske. Det kan fremstå som at det også for disse skal opprettes etter fem døgn, men ut fra høringsnotatet ellers synes det som at dette ikke er tilfellet.

Begrepet «tiltaksplan» er benyttet i forslaget. Betegnelsen tiltaksplan benyttes også ved forebygging av selvmord. Det bør kanskje ses på en annen betegnelse.

Til ny §37f

Romerike fengsel støtter forslaget om å fjerne kravet om «kontinuerlig tilsyn» for mindreårige innsatte, da det sentrale er at den innsatte skal kunne kontakte ansatte til enhver tid med umiddelbar respons og at dette derfor tar høyde for den enkeltes behov. Vi har sett store utfordringer med dette i praksis og mener løsningen som skissert vil være god samt bedre ivareta hensynet til barnets beste.

Det fremgår av §37f annet ledd at ved vurderingen skal uttalelse fra tverretatlig team og fra ansvarlig helsetjeneste tillegges vekt. Vi stiller spørsmål om dette et absolutt krav og om det vil være formkrav til uttalelsen. Ofte er det akutte situasjoner som også skjer på kveldstid og helg, da tverretatlig team ikke er tilgjengelig. Slik vi vurderer det bør det begrenses til situasjoner hvor det tidsmessig er mulig å innhente slik uttalelse.

Til ny §38c

Det fremgår av forslaget at dersom det er behov for å opprettholde opphold på sikkerhetscelle skal det fattes nytt vedtak innen 6 timer etter innsettelsen og videre ved hver sjettede time. Vi ser at dette vilkåret kan være krevende ressursmessig, spesielt på nattetid med lite bemanning hvor også ivaretagelsen av den innsatte må være i sentrum. Vi ser også en utfordring i de tilfellene hvor f.eks innsatte sovner, skal man da vekke innsatte. Vi stiller også spørsmål om det vil måtte være krav til enkeltvedtak, eller om det kan være tilstrekkelig å loggføre vurderingen. Det vises herunder til at det vil være hyppige tilsyn og føres protokoll som sikrer at det tas fortløpende vurderinger av oppholdet.

Til ny §38 e

Det fremgår av forslaget at dersom det er behov for å opprettholde opphold på sikkerhetscelle for innsatte under 18 år, skal det fattes nytt vedtak innen 6 timer etter innsettelsen og videre ved hver sjettede time. Ved Romerike fengsel, Ungdomsenhet Øst er sikkerhetscelle lite brukt og kun når det er tvingende nødvendig. Det blir fortløpende tatt vurderinger av tiltaket. Det vil være krevende ressursmessig å fatte nytt vedtak hver 6. time. Det er tid man kan benytte på innsatte det gjelder, konfliktdemping, deeskalering, oppfølging av tjenestepersoner og øvrige innsatte. Vi stiller derfor spørsmål om det vil måtte være krav til enkeltvedtak, eller om det kan være tilstrekkelig å loggføre vurderingen.

Det er foreslått at spyttbeskytter ikke skal brukes på innsatte under 18 år. Det er mange tilfeller av spytting ved Ungdomsenhet Øst. Dette klassifiseres som vold mot offentlig tjenestemann og anmeldes. Nye saker er ikke til barnets beste. Videre bidrar tvangsmiddelet til å gi beskyttelse for tjenestemenn en kort periode. Det er en allerede høy terskel for bruk av spyttbeskytter og denne bør også være høy. Romerike fengsel ser behovet for at det fortsatt er adgang til å benytte dette tvangsmiddelet overfor mindreårige.

Til ny § 3-9

Vi viser til forslag til endring i lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester §3-9 annet og tredje ledd. Det er foreslått lovfesting av tilsyn av helsepersonell minst en gang per døgn. Romerike fengsel er av den oppfatning at det også er behov for å lovfeste at innsatte som er utelukket fra fellesskapet skal ha tilsyn fra helsepersonell. Som vist til ovenfor opplever vi at majoriteten av de som utelukkes har utfordringer med sin psykiske helsetilstand og derfor har behov for å tilsees av helsepersonell daglig. Slik vi ser det bør det i likhet med innsatte på sikkerhetscelle og sikkerhetsseng lovfestes innholdet i forsvarlighetskravet overfor de som utelukkes.

Nåværende § 39 og § 40

Romerike fengsel støtter at strgfjl. § 39 og § 40 vedr. utelukkelse fra fritidsfellesskapet oppheves.

Fradrag ved isolasjon

Romerike fengsel ser fradrag ved isolasjon er diskutert og finner grunn til å anbefale en ordningen hvor det gis fradrag i straffen (for de som soner dom) for pålagt isolasjon grunnet forhold ved fengselet, f.eks bygningsmessige forhold.

Samlet sett vil vi kommentere at forholdsmessigheten kan være utfordrende å vurdere, da tiltakene, hva gjelder utelukkelse og tvangsmidler er svært inngripende og innsatte ofte er sårbar, har psykiske lidelser m.m. noe som gjør at ethvert isolasjonstiltak vil innebære en belastning for den enkelte. Vi opplever også at i flere tilfeller har vi begjært tvungent psykisk helsevern, men ikke fått etablert dette og den innsatte er returnert til fengselet. I noen av disse tilfellene, for å redde liv, må tvangsmidler benyttes. Dette er utfordrende situasjoner. Dersom et tvangsmiddel vurderes som uforholdsmessig, mangler det alternativer. Ved dom kan kriminalomsorgen vurdere å overføre til behandling i medhold av straffegjennomføringsloven § 12 og ved varetekt vil påtale varsles og orienteres, men det er krevende og ikke alltid lett å få på plass egnede akutte tiltak.

Generelt ønsker vi sterkt å anbefale at det opprettes en Nasjonal forsterket fellesskapsavdeling for kvinner. Dette for å ivareta den økende andelen kvinnelige innsatte med psykiske lidelser.

Varslingsrutinene og krav om hyppigere skriftlige vurderinger og vedtak, både fra regionalt og lokalt nivå, vil kreve økte ressurser. Ansatte på regionalt nivå arbeider ikke turnus. Jurister på lokalt nivå arbeider ikke turnus. Økte krav innenfor saksbehandling gjør at kriminalomsorgen bør stille spørsmål ved om det nærmer seg et behov for å etablere felles jourordning eller lignende med jurist for å sikre kvaliteten på avgjørelser som tas opp mot regelverket.

Romerike fengsel er besluttet utvidet og vi opplever allerede behovet for stedlig helsetjeneste tilgjengelig hele døgnet.

Med hilsen

Marte Bruer-Skarsbø
assisterende fengselsleder

Karoline Bekkoset
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region øst - regionkontor

Deres ref:

Vår ref:
202302064-16

Dato:
31.03.2023

HØRING OM ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - UTTALELSE FRA ILA FENGSEL OG FORVARINGSANSTALT

Ila fengsel og forvaringsanstalt viser til oversendelse fra regionkontoret av 12. februar 2023, vedlagt brev fra KDI med oversendelse av høring om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen som kan bidra til å redusere utfordringene med isolasjon i norske fengsler. Frist for enhetenes uttalelser er satt til 2. april 2023.

Innledning

Anstalten er positive til flertallet av forslagene, som forhåpentligvis setter kriminalomsorgen bedre i stand til å ivareta Norges konvensjonsforpliktelser hva gjelder frihetsberøvede mennesker. At det blir strengere krav og en større bevissthet til det inngrepet både utelukkelse fra fellesskapet og tvangsmidler innebærer, er positivt.

Vi ser også at endringsforslaget innebærer en bedre struktur og oppbygning av bestemmelsene om utelukkelse og tvangsmidler, hvilket har vært etterlyst av etaten i lengre tid.

Ilas dagsorden på ukedager er allerede innrettet slik at de fleste innsatte sikres minst 12 timer ute av cellen hver dag (noe mindre i helg), og vi kan ikke se at forslaget vil innebære vesentlige ressursmessige konsekvenser for anstaltens daglige drift.

Vi har noen kommentarer til enkelte av de konkrete forslagene, som vi vil komme tilbake til i den rekkefølge endringene foreligger.

Innledningsvis ønsker vi imidlertid å gi uttrykk for at vi savner et helhetlig blikk på de forvaringsinnsatte i denne sammenhengen. Vi viser til at forvaringsforskriften § 13, som nærmere regulerer utelukkelse fra fellesskapet for forvaringsdømte plassert i avdeling som er tilrettelagt for innsatte med «*særlige behov*» (ressursavdelinger), ikke er nevnt i høringsnotatet. Det følger av retningslinjene til bestemmelsen at den må leses i sammenheng med strgf. § 17 annet ledd, som gir en generell hjemmel for fullstendig utelukkelse eller begrensning i

Kriminalomsorgen region øst

Postadresse:
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Ullersmovegen 5

Telefon: 67 16 10 00
Telefaks: 67 14 98 40
Org.nr: 982 349 214

Saksbehandler:
Guri Løkken Holte
E-post: postmottak-
8210@kriminalomsorg.no

fellesskapet i forvaringsavdeling for denne gruppen. Ved Ila fengsel og forvaringsanstalt omfatter dette i praksis enkelte innsatte som er plassert ved avdeling NFFA.

Endringsforslagene til § 17 annet ledd vil innebære justeringer i ordlyd og vurderingstema som ikke lenger vil gjenspeiles i forvaringsforskriften § 13. Forskriften § 13 viser blant annet til «ro, orden og sikkerhet», som også §§ 17 og 37 benytter og som man ønsker å gå bort fra siden ordlyden anses å være for lite presis i angivelsen av hvilken atferd som kan medføre utelukkelse¹. Forslag til nytt tredje ledd i § 17 viser kun til hensynet til «sikkerhet».

Vi mener at der en forskriftsbestemmelse så vidt eksplisitt forutsettes å leses i sammenheng med en konkret lovbestemmelse, må det være naturlig å vurdere behovet for endringer også i forskriften.

Anstalten vil i denne sammenheng også benytte anledningen til å påpeke en uklarhet i regelverket hva gjelder valg av hjemmelsgrunnlag for utelukkelse av forvaringsdømte. Det fremgår av retningslinjene til forvaringsforskriften § 13 at for forvaringsdømte som er plassert i «*annet fengsel*» gjelder straffegjennomføringsloven § 37. Dette kan leses som at *alle* forvaringsinnsatte som er innsatt i forvaringsanstalt, skal vurderes etter § 17 jf. forskriften § 13 dersom utelukkelse er aktuelt, og at det kun er når de er plassert i et annet fengsel som ikke er forvaringsanstalt, skal vurderes etter § 37. Dette er ikke i overensstemmelse med lovens forarbeider og lovgivers intensjon.

Forarbeidene til straffegjennomføringsloven § 17 annet ledd (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) s. 156 omtaler bestemmelsen som hjemmel for hel eller delvis begrensning i fellesskapet for innsatte i «*særavdelinger etter § 10 annet ledd*» og fastslår videre at «*[i] høyrisikoavdelinger kan fellesskap, eller en utstrakt grad av fellesskap med medinnsatte utgjøre en sikkerhetsmessig risiko. Det må gis særlige regler om fellesskapet i disse avdelingene.*» Til § 10 annet ledd heter det på s. 152 og 153 at «*[avdelinger i fengsler med høyt sikkerhetsnivå kan etter annet ledd [...]] tilrettelegges for innsatte med særlige behov (ressursavdelinger). Kriminalomsorgen må ta stilling til hvilke avdelinger som skal ha slik status*» (..) «*[r]essursavdelingene forutsettes tilført ressurser for bedre å ivareta oppfølging av innsattes som har «særlige behov».*»

Forarbeidene til § 10 annet ledd gjør det på s. 153 motsetningsvis klart at eventuell utelukkelse av også forvaringsinnsatte i forvaringsanstalter hvor den innsatte ikke er plassert på ressursavdeling som følge av særlige behov, skal håndteres i medhold av § 37. Forskriften sammenholdt med dagens retningslinjer til forvaringsforskriften § 13 kan som nevnt over imidlertid leses dithen at kun forvaringsdømte som er plassert i andre fengsler enn forvaringsanstalter, skal omfattes av § 37, mens *alle* forvaringsinnsatte som er innsatt i en forvaringsanstalt og som vurderes utelukket, skal vurderes etter § 17, uavhengig av om de er plassert på en ressursavdeling eller ikke. Her er forskriften etter vår tolkning i strid med forarbeidene, og forarbeidenes forståelse må få forrang. Utelukkelse av forvaringsinnsatte som *ikke* er plassert på en *ressursavdeling* og har *særlige behov*, altså innsatte som oppholder seg på ordinære fellesskapsavdelinger og fungerer i et fellesskap, må etter anstaltens oppfatning vurderes etter strgf. § 37. Vi kan ikke se noen grunn til at forvaringsinnsatte som er innsatt på ordinære forvaringsavdelinger og ikke har særlige behov skal vurderes etter § 17 dersom det er aktuelt å utelukke vedkommende. Vi savner en klargjøring av dette i lov- og forskriftsverket. Vi er kjent med at det på landsbasis er ulik praksis og forståelse av regelverket på dette punktet, hvilket i seg selv er uheldig og i verste fall kan medføre svekket rettssikkerhet for den innsatte.

¹ Jf. Sivilombudets melding pkt. 6.4 og høringsnotatet s. 66

Anstalten minner lovgiver om det stadige behovet for at forvaringsforskriften settes i oppdatert stand, og i det minste at den oppdateres der dette må forstås å være nødvendig for å harmonere med etter hvert nokså gjennomgripende lovendringer i så vel straffe- som straffegjennomføringslov. Dersom man skal unngå at loven på sentrale områder står i disharmoni med forvaringsforskriften, må etter vår oppfatning departementet snarest mulig gjennomgå forskriften generelt og i denne sammenheng § 13 spesielt for å bringe regelverket i overensstemmelse med det som er foreslått av endringer i lovverket. Vi minner om at forvaringsforskriften etter det vi kjenner til ikke er justert eller revidert i løpet av de over 20 årene siden den trådte i kraft.

I det følgende vil vi knytte kommentarer til enkelte av de konkrete forslag i høringen i den rekkefølge de der fremgår.

Reglene om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Til § 17

Vi viser til det ovenfor nevnte vedrørende behov for harmonisering av denne bestemmelsen med forvaringsforskriften § 13. Til forslaget til nytt tredje ledd nest siste pkt., hvor det lovfestes at det kontinuerlig skal vurderes å legge til rette for at en innsatt i [ressursavdeling] kan ha kontakt med en eller flere medinnsatte, bemerker anstalten at vi er positive til at det lovfestes at alle innsatte daglig skal sikres tilgang til minimum to timer meningsfylt menneskelig kontakt med andre personer, jf. nytt annet ledd, og at man kontinuerlig skal vurdere om det kan legges til rette for kontakt med en eller flere andre innsatte, jf. forslag til nytt tredje ledd nest siste pkt.

Anstalten erkjenner at dette kan være krevende å få til for de forvaringsinnsatte ved Ila fengsel og forvaringsanstalt som i praksis omfattes av tidligere annet ledd og nytt tredje ledd (innsatte ved nasjonal forsterket fellesskapsavdeling, NFFA). Dette er særlig sårbare, psykisk syke og til dels uforutsigbare og voldelige innsatte hvor man må foreta særlig grundige sikkerhetsvurderinger før ulike tiltak iverksettes, herunder samhandling med andre innsatte. Vi støtter imidlertid forslaget, idet dette sikrer at man kontinuerlig har fokus på tiltak som kan dempe eventuelle isolasjonsskader for denne gruppen.

Til forslag til ny § 37 fjerde ledd tredje punktum

Bestemmelsen regulerer hvem i det enkelte fengsel som kan treffe vedtak om utelukkelse. Utgangspunktet er at myndigheten ligger til enhetsleder eller den som enhetsleder bemyndiger. Av høringsnotatet s. 131 fremgår det at det er en forutsetning at myndigheten skal utøves «på høyt ledernivå i fengselet». Dette er praktisk meget utfordrende for enhetene, siden det på natt/kveld/helg ofte er førstebetjent / operativ vaktleder som har fått delegert denne myndigheten. Anstalten ønsker en klargjøring av hvorvidt dette anses som tilstrekkelig «høyt ledernivå» jf. ordlyden i notatet.

Til forslag til ny § 37 fjerde ledd fjerde punktum

Når det gjelder innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, er det foreslått at det ikke lenger skal fattes vedtak for denne gruppen, men at de kun skal registreres, jf. forslag til ny § 37 fjerde ledd fjerde punktum. Den innsatte er fortsatt de facto utelukket fra fellesskapet, og må anats å ha et tilsvarende behov for notoritet, oppfølging og rettssikkerhet som øvrige utelukkede innsatte.

Erfaring viser at denne gruppen innsatte ofte av ulike årsaker forblir utelukket fra fellesskapet over lang tid, og det er derfor særlig viktig at man fortsatt kan ha oversikt over omfanget av

denne kategorien utelukkelse, herunder fortløpende vurdere mulige tiltak for å redusere risiko for isolasjonsskader. Det er etter vår oppfatning en klar forutsetning at det presiseres nærmere hvordan dette skal registreres, for at notoriteten og oversikten fortsatt skal være tilfredsstillende. Vi noterer oss at også denne gruppen skal rapporteres inn ukentlig til regionalt nivå, jf. forslag til ny § 37 e, men viser til at lokale løsninger for registrering kan variere og være belemret med risiko for feil og mangler. Enhetene bør i det minste sikres et felles verktøy som benyttes til denne registreringen.

Med de registreringsverktøy som er tilgjengelig for kriminalomsorgen per i dag, er vi bekymret for risikoen for at man for denne gruppen lett kan miste den nødvendige notoritet og oversikt. Selv om vi er enige i at det å fatte vedtak i disse tilfellene heller ikke er helt treffende siden man treffer vedtak på bakgrunn av et ønske den innsatte selv har, sikrer man i det minste da en meget god notoritet over hvem det gjelder og varigheten på utelukkelsen. Inntil et betryggende registreringsystem som ivaretar dette er på plass, er anstalten bekymret for at rettssikkerheten for de innsatte det gjelder, i det videre vil bli for dårlig ivaretatt dersom vedtak for denne gruppen faller bort.

Til forslag til ny § 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

Anstalten viser til forslag til annet ledd, hvor det fremgår at spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke. Det er uklart for oss om det er her er ment at det skal fattes et nytt vedtak hver uke fra lokalt nivå. Det er videre uklart hvilken notoritet en slik vurdering skal ha, herunder hvorvidt det skal fattes skriftlige vedtak ukentlig. Det er ønskelig med en avklaring av hvordan en slik vurdering skal følges opp.

De aller fleste utelukkelse har kort varighet, men enkelte innsatte er langvarig utelukket grunnet psykiske lidelser som ikke har fått tilstrekkelig utredning. I disse tilfellene fremstår en skriftlig vurdering hver uke som hyppig. Et alternativ kan eventuelt være at det tas en ukentlig vurdering de første fire ukene, og deretter ny vurdering hver 14. dag.

Vi ser at det i første punktum er fremhevet at utelukkelse skal vare «så kort tid som mulig», hvilket er i tråd med dagens praksis. Likevel er vi bekymret for at formuleringen om ukentlige vurderinger kan svekke den innsattes rettssikkerhet ved at kravet kan føre til mindre fokus på den kontinuerlige vurderingen av om grunnlaget er oppfylt.

Til forslag til ny § 37 d Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen

Av tredje ledd fremgår det at det for innsatte som har vært helt utelukket i mer enn fem døgn, skal utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet. Anstalten bemerker at fem døgn er kort tid for å utarbeide en god tiltaksplan for tilbakeføring. Innsatte bør involveres i planen og ansvarlig ansatt må få god oversikt over utfordringene før man kan lage en tiltaksplan som vil fungere. Om fristen blir satt til fem døgn, vil dette bli for lite tid til å lage en plan som fungerer. Resultatet kan i praksis bli at man raskt oppretter en plan for å overholde fristen, fremfor å tenke på det innholdsmessige. Vi anbefaler at fristen utvides til i hvert fall syv dager, og viser i denne forbindelse til at ukeplan under enhver omstendighet uansett utarbeides innen tre dager fra den innsatte blir utelukket.

Til forslag til ny § 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Det følger av forslaget at fengslene «hver uke» skal levere til regionen en «oversikt over antall utelukkede, varigheten av utelukkelsene og det rettslige grunnlaget for dem, og en oversikt over antall innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske».

Det fremgår av notatet s. 90 at informasjonen i utgangspunktet bør kunne gis i statistisk form, men at regionen kan be om at innsatte identifiseres. Anstalten forstår det dithent at denne rapporteringen er ment å erstatte dagens system hvor fengslene anmoder regionen om opprettholdelse av utelukkelse dersom den overstiger 14 dager. Slik vi leser dette i sammenheng med forslaget til ny § 37 a, skal fengselet selv forestå alle beslutninger om utelukkelse og fortsatt utelukkelse frem til tre måneder, og først da «kan» regionen beslutte en videre utelukkelse ut over dette dersom «helt særlige omstendigheter» foreligger etter § 37 a. Vi er bekymret for at forslaget vil svekke kravet til en grundig vurdering av de løpende utelukkelsene frem til tremånedersfristen, siden vi har vanskelig for å se for oss at rapporteringskravet som er foreslått etter § 37 e fullt ut kan erstatte en grundig redegjørelse for grunnlaget for fortsatt utelukkelse som dagens anmodninger til regionalt nivå representerer.

Atter videre ønsker vi å stille spørsmålstegn ved den foreslåtte hyppigheten i rapporteringen, og hva man ønsker å oppnå med dette sammenlignet med individuell rapportering, slik man har i dag.

Reglene om tvangsmidler

Til forslag om ny § 38

Det ligger i forslaget til § 38 femte ledd at innsatte i sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha anledning til å kontakte advokat eller annen person utenfor fengselet. Anstalten har forståelse for at man ønsker å regulere dette, men viser til at en «skab»-regel kan være utfordrende i praksis idet det kan oppstå tilfeller hvor slik kontakt ikke er praktisk mulig og/eller vil medføre en sikkerhetsmessig risiko. Vi mener at anstalten må ha anledning til å vurdere eventuelle konsekvenser av slik kontakt i den enkelte sak, og at det må være anledning til å avskjære slik kontakt dersom sikkerhetsmessige grunner tilsier det.

Til forslag til ny § 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

Av forslag til ny § 38 tredje ledd foreslås at det «skal» treffes nytt vedtak om eventuell opprettholdelse av en innsettelse på sikkerhetscelle *«innen seks timer etter innsettelsen, og videre hver nye sjetten time. Bruk av sikkerhetscelle som overstiger to døgn, skal meldes til regionen, som avgjør om tiltaket skal opprettholdes»*. Anstalten har forståelse for ønsket om å sikre denne gruppen en hyppig vurdering av behovet for innsettelsen, men peker på at en ufravikelig regel med en slik kort frist vil kunne bli svært utfordrende å overholde i praksis i enkelte tilfeller.

Et eksempel kan være en innsatt med atferd som oppfyller kravene for innsettelse i fem timer, for deretter å sovne på sikkerhetscellen av utmattelse. Per definisjon vil vedkommende da ikke lenger oppfylle vilkårene for sikkerhetscelle og må tas ut. Skal man da vekke vedkommende for å prate og eventuelt eskalere en situasjon? Vi mener at et stort fokus på kontinuerlig vurdering ivaretar slike situasjoner på en bedre måte, fremfor en ufravikelig timgrense som foreslått. Med disse seks timers intervallene får man et system som i verste fall blir en hvilepute som svekker den innsattes rettssikkerhet, og i beste fall skaper store praktiske utfordringer for fengslene.

Med hilsen

Thomas Osheim
fung. ass. fengselsleder

Guri O. Løkken Holte
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen
Halden fengsel

Kriminalomsorgen region øst - regionkontor

U.off offl. § 13 jfr fm §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
202302064-18

Dato:
30.03.2023

HØRINGSSVAR - ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - HALDEN FENGSEL

Det vises til oversendelse fra region øst av 12.02.2023, høring om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Halden fengsel har følgende merknader til de foreslåtte lovendringer:

Innledningsvis vil vi bemerke at dersom endringene med hensyn til eksempelvis fellesskap, lufting, utelukkelse blir vedtatt, vil dette være svært ressurskrevende for kriminalomsorgen. Vi bemerker at forholdene ellers tilsier økte kutt og redusert bemanning, og at dette ikke harmonerer. Det vil være svært utfordrende, om enn praktisk umulig å tilfredsstille kravene.

§ 17 Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre

Så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring eller andre aktiviteter, og i fritiden. Kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag. Innsatte skal være i enerom om natten hvis ikke helsemessige forhold er til hinder for det, eller det er åpnet for at innsatte skal dele celle.

Alle innsatte skal daglig sikres tilgang til minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer. Dersom opphold i friluft etter § 22 skjer i interaksjon med andre personer, kan oppholdet i friluft inngå i de to timene. Første og annet punktum gjelder også innsatte som er utelukket fra fellesskapet med andre innsatte eller underlagt tvangsmidler.

Fellesskapet for innsatt som gjennomfører straff i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd, kan helt eller delvis begrenses dersom hensynet til sikkerhet, den innsatte selv eller andre innsatte tilsier det, og det ikke fremstår som et uforholdsmessig inngrep. For innsatt i slik avdeling som ikke har fellesskap med andre innsatte, skal kriminalomsorgen kontinuerlig vurdere om det kan legges til rette for at den innsatte kan ha kontakt med én eller flere andre innsatte. For innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå skal kriminalomsorgen kontrollere kontakt etter bestemmelsen her.

Merknader:

Halden fengsel bemerker at vår ressursituasjon gjør at et krav om åtte timer utetid byr på

Kriminalomsorgen region øst

Postadresse:
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Justisveien 10
1788 Halden

Telefon: 69 21 46 00
Telefaks: 69 21 49 90
Org.nr: 993 315 060

Saksbehandler:
Margrethe Høstbjør
E-post: postmottak-
8160@kriminalomsorg.no

utfordringer. Grunnet omorganisering og mulig omlegging av turnus, er det sannsynlig at dette også blir ytterligere utfordrende i fremtiden. Ved vår avdeling A er det ikke egnede fellesskapsrom for det antall innsatte som avdelingen har. I tillegg vil dette kreve mer bemanning enn vi har tilgjengelig pr dags dato. Per i dag praktiseres delvis/delt fellesskap. Flere innsatte i fellesskap samtidig, krever høyere bemanningsfaktor. Ved avdeling B og C ligger de fysiske forholdene til rette, men som vist til ovenfor, er det ikke tilstrekkelig bemanning til å ivareta sikkerheten. Vi bemerker også at innsatte har ulike utfordringer og helsesituasjon, som i ulik grad krever mer oppfølging. I tillegg er det utfordringer mht gjengtilhørighet og fangesammensetning som gjør at utetiden kan måtte begrenses.

§ 22 Lufting

Innsatt skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Dersom noe er til hinder for opphold utendørs, skal den innsatte få mulighet til å utøve fysisk aktivitet utenfor cellen på annen måte.

Merknader:

Formuleringen «skal få mulighet» bør endres og henviser til sikkerhetsmessige vurderinger. Eksempelvis bør «så langt det er mulig» eller tilsvarende formulering inntas. Bruk av «skal» viser til at dette er et krav, men realiteten er at et fengsel hver dag må gjøre vurderinger når det gjelder sikkerhetsmessige forhold. Å tilby luft eller kompenserende tiltak til innsatte er noe som tilstrebes i høy grad, men i enkelte unntakstilfeller er verken luft eller annen type aktivitet forsvarlig.

§ 37 Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Innsatt som ikke har tilgang til fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, anses som utelukket. Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.

Merknader:

Det bemerkes at endringene vil by på en betydelig merbelastning når det gjelder dokumentasjon, som igjen krever økte bemanningsressurser.

§ 37 a Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte

I ekstraordinære tilfeller kan kriminalomsorgen beslutte at en innsatt skal utelukkes dersom dette er strengt nødvendig for å

- hindre den innsatte i å skade seg selv eller andre,*
- hindre betydelig materiell skade,*
- hindre andre straffbare handlinger, eller*
- hindre at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengselet på en særlig negativ måte.*

Utelukkelse etter første ledd skal vare så kort tid som mulig. Spørsmål om fortsatt utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke, og utelukkelse skal ikke overstige tre måneder. Dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan regionen beslutte at en utelukkelse kan videreføres også utover tre måneder.

Merknader:

Bruk av «ekstraordinære tilfeller» og «helt særegne omstendigheter» tilsier i praksis en innsnevring av hjemmel for utelukkelse i forhold til dagens regelverk.

Vi merker oss at «ro, orden og sikkerhet» er foreslått fjernet, og vi vil bemerke at mange typetilfeller nå ikke dekkes av hjemmelen. Eksempelvis indikasjoner på bruk av mobiltelefon, og andre forhold som ikke nødvendigvis foranlediger en lang utelukkelse, men en mulighet til å få

oversikt over en hendelse eller annet. Halden fengsel foreslår at det inntas en bredere formulering, men at det stilles høyere krav til begrunnelse av vedtak. Med de foreslåtte endringer vil kriminalomsorgens verktøykasse innskrenkes i vesentlig grad, noe som vil kunne få konsekvenser for ivaretagelse av sikkerheten innad i fengselet, for andre innsatte og ansatte.

Halden fengsel finner det noe upresist i forslaget til ny lovtekst hva som menes med at spørsmål om utelukkelse skal vurderes på nytt minst hver uke, og vi viser til at det etter dagens lovgivning skal være en kontinuerlig vurdering av nødvendigheten. Dette er presisert i kommentaren side 132, og det antas at dette vil danne grunnlag for retningslinjer til bestemmelsen. Vi mener at dette bør fremheves ytterligere. En «frist» for ukentlig vurdering vil kunne medføre at innsatte sitter utelukket lengre enn nødvendig.

Det fremstår også som noe upresist formulert hvor lenge lokalt nivå kan opprettholde utelukkelsen. Om det tillegges lokalt nivå å vurdere utelukkelse inntil tre måneder, vil det innebære en vesentlig økning i forhold til dagens regler.

§ 37 b Utelukkelse av smittevern hensyn

Når det følger av lov eller forskrift, eller av beslutning i medhold av smittevernloven, at en person som er innsatt i fengsel skal være i isolasjon eller karantene, eller personen har symptomer som er forenlig med en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene, kan kriminalomsorgen etter en konkret vurdering av personen vedta at vedkommende skal utelukkes dersom dette er nødvendig for å forebygge smitteoverføring. Bestemmelsen her kan ikke anvendes uten at Kriminalomsorgsdirektoratet har konstatert at det foreligger utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom som skal medføre isolasjon eller karantene, og at det er nødvendig med tiltak i form av utelukkelse. Kriminalomsorgen skal så vidt mulig rådføre seg med helsepersonell før det besluttes utelukkelse på grunn av symptomer. Dersom behovet for utelukkelse kan avhjelpes eller forkortes gjennom testing, skal kriminalomsorgen legge til rette for å gjennomføre testing.

Merknader:

Halden fengsel stiller spørsmål ved hjemmel for utelukkelse ved andre allmennfarlige smittsomme sykdommer, hvor KDI ikke har konstatert utbrudd/pandemi. Eksempelvis enkelttilfelle av mistanke om ebola, hvor fengselshelsetjenesten anbefaler isolasjon.

§ 37 e Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Fengslene skal hver uke levere til regionen en oversikt over antall utelukkede, varigheten av utelukkelsene og det rettslige grunnlaget for dem, og en oversikt over antall innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske. Ved utelukkelse av innsatt under 18 år gjelder § 37 f femte ledd. Dersom fengselet ser fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innenfor lovens frister uten at dette vil medføre en særlig og betydelig risiko for noens sikkerhet, skal fengselet omgående ta dette opp med regionen.

Merknader:

Halden fengsel ser ikke nødvendigheten med at fengslene hver uke skal levere oversikt over utelukkede til regionalt nivå, da oversikten/rapport kan hentes ut av regionen selv.

§ 38 b Bruk av kalle eller gass

Kalle eller gass, eller begge deler, kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å stanse alvorlige opptøyer eller uroligheter, sikre adgang til sperret eller forskanset rom, eller stanse alvorlig angrep eller skade på person.

Merknader:

Det bør inntas en presisering om hvorvidt det er tillatt å medbringe OC-gass ved fremstillinger/transport.

§ 38 c Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle

Sikkerhetscelle kan tas i bruk dersom dette er strengt nødvendig for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade, eller hindre betydelig skade på eiendom.

Ansvarlig helsetjeneste skal straks varsles om innsettelse på sikkerhetscelle.

Innsatte på sikkerhetscelle skal ha tilsyn så ofte som forholdene tilsier, og minst én gang i timen. Dersom det er behov for å opprettholde en innsettelse på sikkerhetscelle, må det treffes nytt vedtak om dette innen seks timer etter innsettelsen, og videre hver nye sjettede time. Bruk av sikkerhetscelle som overstiger to døgn, skal meldes til regionen, som avgjør om tiltaket skal opprettholdes.

Bestemmelsene om bruk av sikkerhetscelle gjelder tilsvarende for polstret celle, likevel slik at polstret celle bare kan benyttes dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade.

Merknader:

Halden fengsel anbefaler at konkret rømningsfare inntas som grunnlag for bruk av sikkerhetscelle.

Nytt vedtak hver 6. time: Halden fengsel ser ikke at dette er hensiktsmessig eller vil ivareta innsatte på en bedre måte enn ved en kontinuerlig vurdering og loggføring. Ved vår anstalt blir bruk av sikkerhetscelle vurdert kontinuerlig, og vurdering av opprettholdelse skriftliggjøres som hovedregel 2 ganger pr døgn av OPL i kompiss og oppfølgingen kvalitetssikres av sikkerhetsinspektør. Vi bemerker også at melding til regionalt nivå innen to døgn, i praksis innebærer at meldingen må sendes innen 1,5 døgn. Vi kan ikke se at dette tilsier en bedre eller grundigere vurdering enn det som pr i dag gjøres innenfor 3 døgn. Det vises til at vi i 2022 ikke hadde noen overføringer til sikkerhetscelle som oversteg 2 døgn. Samlet sett anser vi at lokalt nivå er rustet til å ta gode vurderinger av nødvendigheten av opprettholdelsen.

§ 38 d Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm

Sikkerhetsseng kan tas i bruk dersom det er strengt nødvendig for å hindre at den innsatte påfører seg selv alvorlig skade. Kan det samme oppnås ved bruk av løse belter og beskyttelseshjelm, og dette fremstår som mindre inngripende, skal det benyttes løse belter og beskyttelseshjelm istedenfor sikkerhetsseng.

Merknader:

Halden fengsel støtter forslaget.

§ 40

I § 40 andre ledd skal innholdet i bokstav d) oppheves. Dagens bokstav e) blir bokstav d).

§ 40 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Tap av en begunstigelse kan besluttes i tillegg til en reaksjon etter annet ledd bokstavene a, b, og d.

Ved region øst er det i perioden 01.09.2022-01.03.2023 gjennomført et prøveprosjekt når det gjelder disiplinærreaksjoner. Prøveordningen har gått ut på at skriftlig irrettesettelse som hovedregel benyttes som disiplinærreaksjon, med enkelte unntak.

Halden fengsel har erfart at illeggelse av skriftlig irrettesettelse ikke har gitt tilstrekkelig preventiv

effekt med hensyn til uønskede hendelser og atferd. Vi erfarer også at tjenestemenn ikke ser verdien av å skrive hendelsesrapporter, da de oppfatter at det ikke gis konsekvenser for den innsatte uansett. Vi bemerker at det i regionens skriv presiseres at disiplinærreaksjoner uansett vil kunne gi konsekvenser for senere vurdering av permisjon, prøveløslatelse etc, men dette er ikke et tilstrekkelig virkemiddel overfor kategorier av innsatte som uansett ikke vil kvalifisere til utganger m.v. før mye senere i soningen.

Halden fengsel ser verdien av å ha ulike typer disiplinærreaksjoner å spille på, slik at ileggelse av disiplinærreaksjon kan tilpasses den enkelte innsatte og den enkelte type brudd. Når det gjelder tap av fritidsfellesskap som disiplinærreaksjon, bør denne opprettholdes, samtidig som det bør veiledes til å benytte denne med varsomhet. Halden fengsel ser også hensiktsmessigheten ved å kunne benytte delvis tap av fritidsfellesskap ved disiplinærhendelser tilknyttet bestemte aktiviteter.

Vi foreslår også at definisjonen av begunstigelse kan utvides, slik at man kan ilegge tap av aktiviteter også i denne forbindelse, som trening, bibliotek etc, dersom disiplinærbruddet kvalifiserer til en streng reaksjon og det anses preventivt i det enkelte tilfelle.

Vi foreslår også at det opprettholdes en «trinnvis» utvidelse av ileggelse av reaksjon, slik at gjentakende disiplinærbrudd gir skjerpet reaksjonsutmåling. Eksempelvis kan første brudd kvalifisere til innskjerpingssamtale, andre brudd til skriftlig irettesettelse, osv., men at det foretas en konkret vurdering ut fra bruddets art.

Med hilsen

Helge Valseth
fengselsleder

Margrethe Høstbjør
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgsdirektoratet

Deres ref:

Vår ref:
202302064-26

Dato:
19.04.2023

SVAR FRA REGION VEST - HØRING OM FORSLAG TIL ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

1. Innledning

Region vest viser til KDI sitt oversendelsesskriv av 08.02.2023, som gjelder overnevnte høring. Vi mottok brevet den 17.02.2023. Frist for høringsinnspill til KDI var den 12.04.2023. Region vest har etter anmodning fått utsatt høringsfristen til den 19.04.2023. Bakgrunnen er at høringen er omfattende.

Selv om vi er innforstått med at høringsfristene fastsettes av Justis- og beredskapsdepartementet, nevner vi likevel at omfattende høringer som gjelder viktige tema bør ha en tidsramme som gir både lokalt og regionalt nivå tilstrekkelig tid til å gjennomgå og forberede høringssvar. For det aktuelle høringsnotatet – som strekker seg over 150 sider – har enhetene og regionkontorene samlet hatt rett i overkant av 2 måneder for å gjennomgå forslagene og utarbeide høringssvar. Vi setter likevel pris på at KDI kunne gi oss noe fristutsettelse for vårt svar.

Region vest har oversendt høringen til alle enheter. Vi har mottatt høringssvar fra Vik fengsel, Bergen fengsel og Bjørgvin fengsel. Høringssvarene følger vedlagt, og vi viser til disse i sin helhet. Vårt høringssvar gir noen henvisninger til enhetenes svar.

Vårt høringssvar gir uttrykk for innspillene som er gitt på regionalt høringsmøte, der både regionledelse, faggruppene juss, sikkerhet, innhold og metode har deltatt.

Vår tilbakemelding er delt inn i underpunkter. I punkt 2 gis oversikt over forslag som vi slutter oss til. Vi har derfor ikke knyttet ytterligere merknader til disse. I punkt 3 har vi samlet forslagene som vi har merknader til. Punktet er bygget opp slik at forslaget i høringen er gjengitt, og deretter følger vår merknad. Ettersom dette punktet favner om mange forslag, har vi for oversiktens del merket underpunktene med bokstaver. I punkt 4 gis en oversikt over forslag som vi ikke har merknader til.

Innledningsvis finner vi grunn til å understreke at noen av de viktigste faktorer for å forebygge og redusere bruken av både utelukkelse og tvangsmidler, er en tilstrekkelig bemanning sammen

Kriminalomsorgen region vest

Postadresse:
Dokumentsen-
ter
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Allehelgens gate 2,
inngang A, 3. etasje
5016 Bergen

Telefon: 55 38 72 00
Telefaks: 55 38 72 50

Org.nr: 911830868

Saksbehandler:
Karina Therese Hoff

E-post: postmottak.region-
vest@kriminalomsorg.no

med egnede lokaler og bygg. Dette kan gi gode rammebetingelser for å gi innsatte trygge fellesskap og oppfølging av deres ulike behov. Forslagene og våre tilbakemeldinger må derfor ses i lys av dette. Viktigheten av ressurser og egnede lokaler er også tatt opp i hørings svar fra enhetene.

2. Kriminalomsorgen region vest støtter følgende forslag:

For utelukkelse:

- At straffegjennomføringsloven suppleres med tillegg om at loven gjelder med de begrensninger som følger av internasjonale konvensjonsforpliktelser som etter menneskerettighetsloven er norsk rett
- At straffegjennomføringsloven § 37 gis en ny utforming, med flere bestemmelser for en mer treffende og pedagogisk fremstilling.
- At innsatte som har mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte, regnes som helt utelukket (se for øvrig merknad i punkt 3 som knytter seg til den resterende delen av forslaget)
- At lovforslaget angir at utelukkelse må ha hjemmel i lov, være nødvendig og forholdsmessig.
- At lovforslaget angir at utelukkelse er et enkeltvedtak og skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, og at det skal treffes vedtak i alle tilfeller der innsatte er utelukket.
- At adgangen til utelukkelse etter straffegjennomføringsloven § 40 annet ledd bokstav d) og § 39 oppheves.

For tvangsmidler:

- At straffegjennomføringsloven § 38 gis en ny utforming, med flere bestemmelser for en mer treffende og pedagogisk fremstilling.
- At spytbeskytter ikke skal benyttes på innsatte under 18 år

For begge kategorier:

- At det presiseres at klagefristen ved bruk av utelukkelse og tvangsmidler løper så lenge inngrepet er under gjennomføring.

3. Kriminalomsorgen region vest har følgende merknader til forslagene som nevnt under:

For utelukkelse:

- a) At straffegjennomføringsloven suppleres med et tillegg om at innsatte i fengsel har rett til helsehjelp fra den kommunale helse - og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven i samsvar med pasient – og brukerrettighetsloven

Vår merknad: Det bør presiseres at kriminalomsorgen har plikt til å legge til rette for at innsatte og domfelte får ivarett sine pasientrettigheter.

- b) At kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for fellesskap mellom innsatte, arbeide for å forebygge og avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Vår merknad: reservasjonen om at dette arbeidet skal skje innenfor de ressursene som kriminalomsorgen disponerer, bør fjernes. Vi vurderer at ressurs situasjon ikke bør begrense plikten å legge til rette for fellesskap, samt å forebygge og avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

- c) At kriminalomsorgen skal arbeide for at innsatte kan tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag.

Vår merknad: ordlyden i § 17 bør etter vår vurdering gjøres mer forpliktende. I tillegg mener vi at det bør komme klart frem at kravet er 8 timer daglig, og at kravet ikke oppnås ved å tilby et gjennomsnitt på 8 timer når uken ses under ett (jf. høringen s. 47 øverst). Det bør også understrekes retten til et trygt fellesskap, med tilstedeværelse av ansatte. Vi viser for øvrig til høringssvaret fra Bergen fengsel s. 1, der det redegjøres for de praktiske konsekvensene av forslaget for avdelinger med mindre grad av fellesskap.

- d) At alle innsatte skal sikres tilgang til daglig minimum to timers meningsfylt menneskelig kontakt med andre personer.

Vår merknad: definisjonen av meningsfull menneskelig kontakt bør komme tydeligere frem. Hva som kan regnes som «meningsfull» menneskelig kontakt, er relativt og kan være veldig stor grad av variasjon hva ulike personer legger i begrepet. Vi mener derfor at begrepet «meningsfull» bør fjernes. Vi er av den oppfatning at begrepet «menneskelig kontakt med et sosialt innhold» gir en presis angivelse av hva kontakten skal ivareta. Dette vil tydeliggjøre at kontakten skal ha et sosialt innhold, som skiller seg fra rene rutineoppgaver der formålet ikke er sosialt samvær. Vi viser for øvrig til høringssvaret fra Bergen fengsel s. 2, der viktigheten av å få tilført ressurser til bemanning.

- e) At straffegjennomføringslovens bestemmelse om lufting gis et mer forpliktende innhold.

Vår merknad: lufting er en grunnleggende rettighet for alle innsatte, ikke bare innsatte som er utelukket eller isolert. Vi presiserer dette fordi høringen nevner lufting som et tiltak for å forebygge isolasjon og isolasjonsskader. Vi er av den oppfatning at bestemmelsen bør gjøres enda mer forpliktende enn forslagets ordlyd. Det bør komme tydeligere frem at det kun er i helt ekstraordinære situasjoner at innsatte ikke skal få mulighet til å oppholde seg i friluft hver dag. Ordlyden i forslaget «*dersom noe er til hinder...*» innebærer reelt sett en svært lav terskel for å gjøre unntak. Dagens retningslinjer krever at det er ekstraordinære grunner eller akutt personalmangel for å begrense eller unnlate å gi tilbud om lufting. Vi viser for øvrig til CPT- standarder punkt 48 som gjelder lufting. Her følger det at: «*The requirements that prisoners be allowed at least one hour of exercise in the open air every day is widely accepted as a basic safeguard (preferably it should form part of a broader programme of activities). The CPT wishes to emphasise that all prisoners without exception (including those undergoing cellular confinement as a punishment) should be offered the possibility to take outdoor exercise daily. It is also axiomatic that outdoor exercise facilities should be reasonable spacious and whenever possible offer shelter from inclement weather.*»

Videre understreker vi at lovteksten i tillegg til lufting, må få frem at innsatte har rett til daglig fysisk aktivitet. Vi nevner at flere luftegårder i norske fengsler ikke er tilpasset til å drive med fullgod fysisk aktivitet, når en ser på utforming, størrelse og materialbruk. Bergen fengsel har i høringssvaret s. 2 reist spørsmål ved hva som ligger i kravet om fysisk aktivitet utenfor cellen dersom noe er til hinder for lufting. Dette bør klargjøres.

- f) At innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet er begrenset grunnet forhold ved den innsatte, regnes som delvis utelukket.

Vår merknad: Som nevnt i punkt 2, er det positivt at forslaget gir en klar grense for når en innsatt regnes som helt utelukket, og det derfor er krav om vedtak. Slik forslaget står, fremstår det imidlertid som uklart hvor grensen mellom å være fullt deltakende i fellesskapet og delvis utelukket reelt sett går. Er det ved 8 timer? Det må i så fall komme tydeligere frem.

Forslaget reiser også noen spørsmål. Hva dersom utelukkelsen gjelder forhold på kriminalomsorgens side – slik som bygnings- og bemanningsmessige forhold? Etter ordlyden i forslaget faller disse forholdene utenfor, men det synes etter vår vurdering ikke naturlig å gjøre et slikt skille. Ordlyden og grensene bør derfor tydeliggjøres ytterligere, slik at det klarere kommer frem når en innsatt regnes som delvis utelukket kontra fullt deltakende i fellesskapet. Dette har sammenheng med plikten til å treffe vedtak. Bergen fengsel har knyttet særskilte merknader til de praktiske konsekvensene av skillet i høringssvaret s. 2.

- g) At utelukkelse etter eget ønske ikke skal nedtegnes i vedtak, men skal registreres.

Vår merknad: vi støtter i hovedsak forslaget om registrering. Vi mener at regelverket i slike tilfeller bør stille krav om at det gjennomføres en strukturert samtale mellom innsatte og ansatte. Dette for å sikre at en klarlegger årsaken til at innsatte ikke ønsker å delta i fellesskapet. På denne måten kan en i større grad finne egnede tiltak for å avhjelpe dette. Videre bør samtalen gi viktig informasjon til innsatte om mulige skadevirkninger av å ikke delta i fellesskapet, samt informasjon om hvordan den innsatte vil bli fulgt opp av kriminalomsorgen. Det bør sikres notoritet rundt disse forhold, og det er viktig at endringen i kravet om vedtak ikke fører til at kriminalomsorgens fokus på denne gruppens behov for oppfølging blir mindre. Forslaget støttes både av Bergen fengsel og Bjørgvin fengsel, se deres høringssvar på s. 2-3 og s. 3. Bergen fengsel understreker viktigheten av gode registreringsverktøy, slik at denne gruppen ikke blir oversett eller glemt.

- h) At det markeres at forhold ved den enkelte bare kan benyttes i ekstraordinære tilfeller, og når det er strengt nødvendig for å hindre skade, straffbare handlinger eller en fortsatt negativ påvirkning av miljøet i fengselet. Dagens hjemmel for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet» videreføres ikke.

Vår merknad: Vi støtter at det tydeliggjøres at utelukkelse kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller. Videre er vi av den oppfatning at regelverket bør få tydelig frem at utelukkelse for å forhindre selvskading og/eller ivaretagelse av personer som er selvmordsnære, bør skje på annen måte enn ved utelukkelse – i tråd med kritikken fra Sivilombudet. Retningslinjene bør endres, slik at det krever at kriminalomsorgen utarbeider en tiltaksplan i disse tilfellene. Vi er av den oppfatning at regelverket bør få tydeligere frem at kriminalomsorgen har en handlingsplikt overfor innsatte med risiko for selvskading og/eller selvmord.

Når det gjelder forslaget om å fjerne ordlyden «*ro, orden og sikkerhet*», slutter region vest seg i sin helhet til innspillene fra Bergen fengsel. Vi gjentar ikke disse her, men viser til fengselets høringssvar s. 3. Bergen fengsel har også reist spørsmål ved hva som kreves når det i høringsforslaget legges til grunn at beslutninger skal treffes på høyt ledernivå – se deres svar s. 3. Dette bør klargjøres.

- i) At utelukkelse på grunn av forhold ved den enkelte skal vurderes på nytt minst hver uke, og at den ikke skal vare lengre enn maksimalt tre måneder. Dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan regionalt nivå i kriminalomsorgen beslutte at en hel utelukkelse kan videreføres utover tre måneder.

Vår merknad: Vi er av den oppfatning at vurderingen av om utelukkelse skal opprettholdes, skal skje fortløpende. Dette følger også av forslaget til ny § 37. Vi mener at kravet om en hyppig vurdering av dette tiltaket må komme tydelig frem i lovteksten også i forslaget til ny § 37a), og at krav om en minimumsvurdering hver uke er for sjelden. Bergen fengsel påpeker også i sitt høringssvar på s. 3 at denne bestemmelsen fremstår som uklar.

- j) Adgangen til utelukkelse på grunn av bygnings- og bemanningsmessige forhold tidsbegrenses til maksimalt 3 døgn, men kan forlenges etter ytterligere tre døgn etter beslutning fra regionalt nivå. For varetektsinnsatte kan bestemmelsen gi grunnlag for ekstra fradrag ved utmåling av straff.

Vår merknad: Vi støtter forslaget om at det gis en tidsbegrensning på hvor lang tid innsatte kan være utelukket fra fellesskapet med dette grunnlaget, og at det må gjøres en ny vurdering av overordnet nivå om tidsrammen kan forlenges. Vi støtter at det i lovteksten presiseres at kravet for å utelukke fra fellesskapet på dette grunnlaget er «*ekstraordinære tilfeller*», for på den måten å tydeliggjøre at terskelen er høy. Vi er imidlertid av den oppfatning at det i lovteksten bør angis en høyere terskel for forlengelse enn at det er «*nødvendig*». Dette er en lavere terskel enn de ekstraordinære situasjonene som gir grunnlag for å utelukke fra fellesskapet etter bestemmelsen § 37 c første ledd. For å forlenge utover 3 døgn, må den ekstraordinære situasjonen som begrunnet utelukkelse fortsatt være aktuell og det må heller ikke finnes andre reelle handlingsalternativer.

Vi merker oss høringsuttalelsen s. 81, der det kommer frem at endringer i regelverket vil kreve bygningsmessige endringer i noen fengsler, og at den kan føre til at kapasiteten i noen fengsler reduseres. I Bergen fengsel avdeling A-vest (avdeling med redusert grad av fellesskap), blir det truffet vedtak om utelukkelse fra fellesskapet dersom innsatte som er egnet for fellesskapsavdeling må vente på plass ved fellesskapsavdeling i fengselet. I disse tilfellene er det ikke snakk om akutte bygnings- og bemanningsmessige forhold som den foreslåtte lovregelen omhandler, men en situasjon som oppstår som følge av fengselets bygningsmasse. Likevel er vi av den oppfatning at det er viktig å synliggjøre at bygningsmessige forhold er den reelle årsaken til at innsatte ikke får delta i fellesskapet – gjennom at en venter på plass ved annen avdeling. Vi mener at regelverket bør ha bestemmelser som tar høyde for denne type forhold. Det er viktig at regelen ikke settes i verk uten at bygningsmassen møter dagens krav til fellesskap. Bergen fengsel har i høringssvaret s. 4 skrevet om de kapasitetsmessige konsekvenser. Region vest støtter for øvrig bestemmelsen om varetektsfradrag.

- k) At innsatte som er helt utelukket eller som avstår fra fellesskap etter eget ønske skal ha tilsyn flere ganger daglig og på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trykksbehov blir oppfylt.

Vår merknad: Vi siterer under dette punktet fra høringssvaret fra Bergen fengsel s. 4, som vi mener gir et dekkende bilde: «*intensjonen om å sikre at den innsattes*

grunnleggende trygghetsbehov er oppfylt, er utvilsomt god. I praksis ser vi imidlertid at et slikt resultatkrav kan være vanskelig å oppfylle. Ordet trygghet favner om mange forhold. Mange innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, gjør dette fordi de føler seg utrygg i fellesskapet. Fengselet bruker mye tid og ressurser på å prøve å trygge de innsatte, og motivere de til å ta del i fellesskap. Ressursteamet oppretter også tidvis mindre fellesskap, slik at disse innsatte kan være sammen i mindre grupper. Det er likevel en vanskelig oppgave å overbevise mennesker som føler seg utrygg om at det ikke er noen grunn for dette. Det bør være tydelig hva som ligger i ordet «trygghetsbehov», og hva dette kravet innebærer for enhetene.»

Vi er av den oppfatning at det i lovteksten bør komme tydelig frem at reglene om tilsyn også gjelder innsatte som er besluttet isolert av retten.

Når det gjelder tilsyn fra helsetjenesten, bør det presiseres at kriminalomsorgen har plikt til å legge til rette for at helse - og omsorgstjenesten får oppsøkt og gjennomført tilsyn med alle utelukkede og isolerte. Det bør også fremgå av retningslinjene at kriminalomsorgen skal kontakte helsetjenestene ved behov, med henvisning til forskriften § 3-16. Det bør videre presiseres at uttalelser fra helsepersonell skal tillegges betydelig vekt. Vi finner også grunn til å påpeke at det er behov for en endring av retningslinjene punkt 37.15, der det legges til grunn at fengselsleder skal vurdere rapporter og råd fra helsepersonell – og skal dersom vedkommende er enige i dem, straks treffe tiltak for å iverksette dem (vår understrekning). Med dette menes at det ikke bør være opp til fengselsleder alene å foreta en slik beslutning.

Når det gjelder mindreårige innsatte, har Bjørgvin fengsel i sitt hørings svar på s. 5-6 knyttet noen merknader til tilsyn for mindreårige innsatte. Avslutningsvis skriver fengselet at: *«vi anser imidlertid ikke lovforslaget å være godt nok for å ivareta sikkerheten opp mot denne innsattgruppen. Dette begrunnes med at det har vist seg å være en utvidet selvmordsfare knyttet til flere av de innsatte, og det forhold at det er iverksatt utelukkelse tilsier at innsatte har utfordringer. For å forhindre selvskadning og selvmord bør det i reglene om tilsyn med påsyn etableres pust og bevegelsessensor på cellene til de mindreårige innsatte.»*

- l) At innsatte som er utelukket fra fellesskap i mer enn fem døgn, skal det utarbeides en tiltaksplan for tilbakeføring til fellesskapet. Det samme gjelder innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske.

Vår merknad: Vi støtter forslaget om at det utarbeides en tiltaksplan, som kommer i tillegg til kravet om ukeplan. Vi er kjent med begrunnelsen i høringsforslaget for hvorfor denne skal utarbeides etter 5 døgn. Likevel er vi av den oppfatning at denne bør utarbeides så raskt som mulig, og senest etter tre døgn.

- m) Reglene om rapportering til overordnet nivå i kriminalomsorgen skal forenkles – se forslag til ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven § 37e. Forslaget innebærer at innsatte fengslene ukentlig skal innrapportere oversikt til regionalt nivå over utelukkelse. Det er også et krav at fengselet omgående skal ta opp saker med regionkontoret, dersom det er fare for at en utelukkelse ikke kan oppheves innen lovens frister.

Vår merknad: vi foreslår at det i lovteksten heller presiseres at kriminalomsorgen plikter å etablere rutiner for en effektiv internkontroll for utelukkelsessakene. Vi vurderer at det

er viktig kriminalomsorgen benytter mulighetene som allerede ligger i dagens system. For ordens skyld vedlegger vi region vest sin internkontrollrutine, som gir en oversikt over hvordan vi arbeider i disse sakene. Vi vurderer at det ikke er hensiktsmessig at det i lovtekst gis spesifikke regler for internkontrollrutine. Poenget er at denne må etableres.

Når det gjelder forslaget i bestemmelsens annet ledd (*«omgående ta dette opp med regionen»*), er det uklart hva som ligger i dette. Slik vi ser det, er det viktig at lovbestemmelser gir tydelige føringer om hva som er forventningen til de ulike forvaltningsorganene. Slik bestemmelsen står, er det vanskelig å få klarhet i hva som er formålet med denne rapporteringen – er det informasjon eller krav om vedtak fra regionkontorets side? Bergen fengsel støtter for øvrig forslaget om at dagens innrapporteringsordning avvikles, men at forslaget om oversendelse til regionalt nivå i statistisk form er uklar – se s. 4-5. Bergen fengsel har også knyttet merknader til statistiske data for innsatte utelukket med grunnlag i eget ønske.

- n) At innsatte under 18 år kun kan utelukkes fra fellesskapet når det er streng nødvendig for å hindre skade på seg selv eller andre, betydelig materiell skade eller av smittevern hensyn. Vedtaket om utelukkelse skal vise at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn, og hvordan dette hensynet er avveid mot andre hensyn.

Vår merknad: Bjørgvin fengsel/Ungdomsenheten har i høringssvaret s. 3-5 redegjort for deres erfaringer med mindreårige innsatte, og gitt eksempler på en rekke situasjoner som må håndteres annerledes med forslaget til nye regler om utelukkelse av mindreårige innsatte. Samlet sett vurderer Bjørgvin fengsel at det ikke bør gjøres innskrenkninger i muligheten for utelukkelse av mindreårige innsatte, i de tilfellene hvor dette er nødvendig for å forebygge alvorlig verbal og fysisk vold eller håndtere situasjoner der voldsutøvelse skjer. For øvrig viser fengselet til ulike situasjoner som det etter forslaget til nytt regelverk ikke vil være adgang til å utelukke fra fellesskapet – som i praksis vil føre til situasjoner der det kan være krevende å ivareta sikkerhetsmessige forhold og skjerme mindreårige medinnsatte. Vi viser til fengselets høringsuttalelse s. 3-5. Som Bjørgvin fengsel påpeker, er det allerede i dag en høy terskel for å utelukke mindreårige innsatte fra fellesskapet. Terskelen for å utelukke mindreårige innsatte fra fellesskapet skal fortsatt være høy, men vi deler fengselets vurdering av at regelverket også må gi tilstrekkelig rettslig handlingsrom til å kunne håndtere de ulike situasjoner som kan oppstå. At regelverket gir forvaltningen et rettslig handlingsrom, betyr ikke nødvendigvis at terskelen for bruk av utelukkelse blir endret, jf. det grunnleggende vilkåret i forslaget *«ekstraordinære tilfeller når det er strengt nødvendig»*.

Før øvrig anbefaler vi sterkt at det utarbeides en veileder som gir bedre informasjon om hvilke krav og trinn som skal inngå i vurderingen hensynet til barnets beste. Dette for å få en felles forståelse for hva denne rettslige vurderingen faktisk skal inneholde. Dersom vurderingen av hensynet til barnets beste fremstår som mangelfull, kan det være en saksbehandlingsfeil. Vi nevner for ordens skyld at politiet har utarbeidet en nasjonal retningslinje om politiets møter med barn. Det blir for kriminalomsorgens del viktig å utarbeide planer for å unngå situasjoner der maktbruk og tvangsmidler mot barn er nødvendig. I disse retningslinjene vises det til at det gjelder et kvalifisert forholdsmessighetskrav ved bruk av makt mot barn, som innebærer at det skal mer til for at maktutøvelsen overfor barn skal bli vurdert som forholdsmessig. Videre påpekes det i disse retningslinjene at en aktiv anvendelse av de barnefaglige prinsippene i den kvalifiserte forholdsmessighetsvurderingen vil sikre at målet om at maktbruken både skal være forholdsmessig og dermed forebygge unødvendig maktbruk.

For øvrig savner vi særskilte merknader om andre sårbare grupper, slik som eksempelvis innsatte med psykisk utviklingshemming og innsatte under 25 år. Videre presiserer vi at alle innsatte, og spesielt sårbare innsatte – inkludert mindreårige, må få informasjon om rettighetene sine på en forståelig måte. NIM har flere ganger påpekt at det er store svakheter i barns mulighet til å klage over vedtak. Klageordningen må være forståelig og tilgjengelig, barn må ha mulighet til bistand fra verge eller andre ressurspersoner, slik at klageadgangen sikres. Vi viser for øvrig til bestemmelsen i språkløva § 9 om klarspråk.

o) At hel utelukkelse av innsatte under 18 år maksimalt kan vare i syv dager.

Vår merknad: Vi merker oss at denne bestemmelsen ikke er satt i kraft. Vi slutter oss til at det skal være en høy terskel for å utelukke barn fra fellesskap, som også innebærer at det skal foretas en fortløpende vurdering av om utelukkelsen skal opprettholdes. Likevel vurderer vi at en bestemmelse som gir en absolutt grense for utelukkelsens varighet ikke vil være hensiktsmessig. En slik bestemmelse vil innebære at kriminalomsorgen ikke vil ha noen andre handlingsalternativer utover nødrett/nødverge dersom behovet for utelukkelse fortsatt er til stede ved utløpet av syvdagersfristen. Fortsatt utelukkelse i de tilfellene der dette er strengt nødvendig bør skje med grunnlag i lovbestemmelse, og ikke i ulovfestet grunnlag.

For tvangsmidler:

p) At grunnvilkårene for å ta i bruk sikkerhetscelle presiseres i straffegjennomføringsloven § 38 c, der det angis terskelen for å ta i bruk tvangsmiddelet.

Vår merknad: Vi støtter forslaget, men presiserer at kriminalomsorgen må være svært oppmerksom på innsatte som kan ta skade av bruk av tvangsmidler. Det vises til Helsedirektoratets kommentar til psykisk helsevernlov § 3-8, der det står at: «*Dersom pasienten er rusmiddelavhengig, er det viktig å ta høyde for komplikasjoner dette kan medføre i forbindelse med bruk av tvangsmiddel. Det bemerkes at det kan være farlig å beltelegge en person i abstinens og at bruk av korttidsvirkende legemiddel kan ødelegge for en pågående avrusning.*» Poenget i denne situasjonen er at kriminalomsorgen må være særlig oppmerksom på at bruk av tvangsmiddel kan være farlig i en slik situasjon. Det bør også være høy bevissthet på at andre grupper også kan være spesielt sårbare for bruk av tvangsmidler – eksempelvis innsatte med traumer, utviklingshemming eller kognitiv funksjonsnedsettelse eller unge innsatte under 25 år.

Vi bemerker videre at det er positivt at lovbestemmelsen direkte omtaler hvem som har ansvaret for å beslutte bruk av tvangsmiddelet. At beslutning om bruken av tvangsmiddelet skal tas på et gitt tjenestenivå, speiler at det gjelder en høy terskel for bruk av tvangsmidler.

q) At bruken av sikkerhetsseng fjernes som tvangsmiddel i kriminalomsorgen, men at det for mellomperioden lovfestes at sikkerhetsseng bare benyttes når det er strengt nødvendig for å forhindre at innsatte skader seg selv alvorlig.

Vår merknad: Bergen fengsel viser i høringsvaret til at enheten i praksis har fjernet bruk av sikkerhetsseng, og at de derfor ikke har merknader til forslaget. Region vest støtter forslaget om at sikkerhetsseng avvikles som tvangsmiddel i kriminalomsorgen.

- r) At det gis nye regler for hvor ofte kriminalomsorgen eksplisitt skal ta stilling til bruk av sikkerhetscelle, sikkerhetsseng, løse belter og beskyttelseshjelm.

Vår merknad: Region vest støtter forslaget om at det skal være en hyppig eksplisitt vurdering av om grunnlaget for bruken av tvangsmidler er oppfylt. Bergen fengsel har i sitt høringssvar på s. 5-6 skrevet følgende om sine vurderinger rundt forslaget: *«flere mener at det er satt for kort frist på fornyelse av vedtaket. Ofte kan innsettelse på sikkerhetscelle finne sted på kveldstid. Ved fornyelse hver 6. time vil vi ofte komme i en situasjon hvor vi blir nødt til å vekke opp den innsatte for å foreta en slik vurdering. Så lenge den innsatte sover er den rolig, og det vil strengt tatt ikke foreligge grunnlag for å opprettholde tvangen og forlenge vedtaket. Hvis vi vekker den innsatte vil det imidlertid foreligge en risiko for å eskalere situasjonen på nytt. I et slikt tilfelle vil det ofte være bedre å la den innsatte sove ut. Helseavdelingen har også anbefalt at vi lag den innsatte sove ut når den først har falt til ro. Vi har mottatt innspill på at det hadde vært bedre med et noe lengre intervall, eksempelvis 8 timer. En vil riktignok fortsatt kunne komme i situasjoner hvor fornyelsen av vedtaket faller midt på natten, men det vil gi noe mer fleksibilitet i vurderingene. Alternativt bør det avklares bedre hvordan tilfeller på nattetid, når den innsatte sover, skal håndteres med tanke på krav om fornyelse av vedtak.»* Region vest slutter seg til merknadene fra Bergen fengsel.

- s) At løse belter og beskyttelseshjelm inntas i lovens oppregning av tvangsmidler. Det skal være høy terskel for bruken, og kan benyttes som et mindre inngripende tvangsmiddel istedenfor sikkerhetsseng.

Vår merknad: Bergen fengsel er positiv til innføring av løse belter og beskyttelseshjelm – se deres høringssvar s. 6. Vi nevner for ordens skyld at Bergen fengsel også har knyttet noen merknader til bestemmelsene om øvrige tvangsmidler i deres høringssvar s. 5, som vi viser til. Region vest slutter oss til høringsforslaget.

Løse belter har i tillegg mer eller mindre det samme bruksområdet som transportjern og bodycuff, men lages av annet materiale som har mindre skadepotensiale på håndledd og ankler. Beltene kan være bedre egnet ved transport enn bodycuff og transportjern. I tillegg til at belte i kombinasjon med beskyttelseshjelm kan brukes i stedet for sikkerhetsseng i en kortere periode.

- t) At innsatte under 18 år skal unntas fra bruk av spyttbeskytter, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm.

Vår merknad: Både Bergen fengsel og Bjørgvin fengsel har knyttet merknader til forslaget. Bergen fengsel støtter ikke forslaget om at tvangsmidlene sikkerhetsseng, løse belter og beskyttelseshjelm ikke kan benyttes på mindreårige innsatte. Fengselet skriver i deres høringssvar s. 6 at *«i tilfeller med selvskadende og utagerende innsatte, hvor holding ikke er tilstrekkelig, vil det foreligge et like stort behov for disse tvangsmidlene som for voksne. Vi ser ingen grunn til at kriminalomsorgen skal ha færre alternativer for, i ytterste konsekvens, for å redde livet til de som er under 18 år. Bruken bør i stedet reguleres strengt gjennom vilkårene.»*

Bjørgvin fengsel støtter forslaget om at sikkerhetsseng ikke skal benyttes for mindreårige innsatte. Fengselet viser i høringssvaret s. 6 til at enheten har en praksis om at tvangsmiddelet sikkerhetsseng ikke skal benyttes for mindreårige innsatte. Når det gjelder bruk av beskyttelseshjelm, presiserer fengselet at det er viktig at kriminalomsorgen har

mulighet til å bruke beskyttelsesutstyr som hindrer mindreårige innsatte i å påføre seg selv alvorlige skader.

Region vest er av den vurdering at sikkerhetsseng ikke bør benyttes som tvangsmiddel for mindreårige innsatte, og støtter forslaget på dette punktet. Vi mener at beskyttelsesutstyr i kombinasjon med løse belter kan benyttes der det er tvingende nødvendig for å oppnå de formål som bestemmelsene i forslaget omhandler. Slik region vest ser det, fremstår det noe paradoksalt at tvangsmidler som kulle eller gass kan benyttes mot mindreårige, men at beskyttelseshjelm etter forslaget ikke kan tas i bruk der vilkåret tvingende nødvendig er oppfylt.

- u) Helse og omsorgstjenesteloven suppleres med regler om tilsyn fra helsepersonell med innsatte som er satt i sikkerhetscelle eller lagt i sikkerhetsseng eller påført løse belter og beskyttelseshjelm. Tilsyn fra helsepersonell skal være minst en gang per døgn (sikkerhetscelle) og snarest mulig og deretter minst en gang per døgn (sikkerhetsseng/løse belter og beskyttelseshjelm).

Vår merknad: Det er gitt følgende forslag til endring i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8: *Innsatte i sikkerhetscelle eller polstret celle skal ha tilsyn av helsepersonell minst én gang per døgn. Innsatte i sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm skal ha tilsyn av helsepersonell snarest mulig, og videre minst én gang per døgn.* Region vest påpeker at ansvaret for tilsyn med isolerte innsatte også bør lovfestes. Videre bør det tydelig understrekes at helse- og omsorgstjenestene skal oppsøke innsatte, slik at tilsynet ikke er avhengig av henvendelse fra innsatte selv eller kriminalomsorgens vurdering. Vi mener også at det bør settes inn en henvisning til psykisk helsevernloven § 3-6, om den kommunale helse- og omsorgstjenestens plikt til å fremme begjæring om tvungen psykisk helsevern for innsatte/pasienter som antas å oppfylle vilkårene.

3. Kriminalomsorgen region vest har ingen merknader til følgende forslag:

- Forslagene som knytter seg til innsatte i avdeling som nevnt i § 10 annet ledd. Bakgrunnen er at region vest ikke har denne type avdelinger.
- Reglene om utelukkelse grunnet smittevern hensyn. Region vest kommenterer ikke disse i vårt høringssvar her, men viser til vårt høringssvar av 01.02.2023 (DL 202215484-13).

4. Avslutning

Høringssvaret sendes i kopi til alle enheter i region vest

Region vest ber om at KDI tar kontakt ved eventuelle spørsmål.

Med hilsen

Ingunn Seim
ass. regiondirektør

Karina Hoff
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet Cecilie Marie Ødegaard

Deres ref:

Vår ref:
2023/02064-31/008

Dato:
15.05.2023

REGION VEST - PRESISERING TIL HØRINGSSVAR OM ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - FELLESSKAP, UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER

Region vest ønsker å komme med en presisering til vårt høringssvar av 19.04.23 (DL 202302064) for så vidt gjelder adgangen til å utelukke mindreårige fra fellesskapet:

Det er mange hendelser ved ungdomsenheten, særlig den senere tiden, som utfordrer sikkerheten til ansatte og andre innsatte barn. Region vest ønsker å understreke og presisere det som kommer frem i vårt og Bjørgvin fengsel sine høringssvar om at det er kritisk om adgangen til utelukkelse begrenses i forhold til dagens ordning – både for så vidt gjelder situasjoner der dette er nødvendig for å forebygge alvorlig verbal og fysisk vold eller håndtere situasjoner hvor voldsutøvelse skjer, samt når det gjelder en absolutt frist på 7 dager for lengde på utelukkelse. Det er svært uheldig å fjerne disse handlingsalternativene for å ivareta hensynet til barnets beste for både innsatte og medinnsatte, samt ansatte. Dersom det gjøres en lovendring må det komme tydelig frem hvordan slike situasjoner da skal håndteres.

Det vises også til redegjørelsen som Bjørgvin fengsel, ungdomsenheten har gitt om hvem som er de innsatte barna. Det er viktig at lovgiver har dette perspektivet fra praksisfeltet med seg i vurderingen av om regelverket skal endres:

«De innsatte på Ungdomsenheten»

Når man skal vurdere regelverket for denne innsattgruppen er det av avgjørende betydning at man har en forståelse av hvem disse innsatte er. Majoriteten av de innsatte som er ved Ungdomsenheten er innsatt i varetekt og så overført fra varetekt til domssoing. Regelverket for å kunne varetektsfengsel mindreårige innsatte viser hvor høy terskelen er for å fengsle denne gruppen og gir således en god oversikt over hvilke utfordringer disse har.

I henhold til straffeprosessloven § 184, 2 ledd kan fengsling av personer under 18 år ikke skje med mindre det er «tvingende nødvendig». Dette innebærer et absolutt krav om at det ikke finnes alternativer til varetektsfengsling, og fengslingsalternativer etter straffeprosessloven § 188, 2 ledd plassering i institusjon ikke er aktuelt. I disse sakene kan man således ikke finne noen alternativer til fengsling, og Ungdomsenheten blir derfor siste utvei.

Kriminalomsorgen region vest

Postadresse:
Dokumentsenter
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Allehelgens gate 2,
inngang A, 3. etasje
5016 Bergen

Telefon: 55 38 72 00
Telefaks: 55 38 72 50
Org.nr: 911830868

Saksbehandler:
Ingunn Seim
E-post: postmottak.region-
vest@kriminalomsorg.no

De innsatte på Ungdomsenheten har enten begått svært alvorlig kriminalitet som et eller flere drap og/eller alvorlig vold og seksualforbrytelser. Eller det er innsatte som begår hyppig og gjentagende kriminalitet, og barnevernsinstitusjoner har ikke rammer som er egnet til å gi en innramming som forhindrer at de forlater institusjoner og begår ny kriminalitet i samfunnet, eller forhindre at de begår ny kriminalitet på institusjonene.

I perioder har Ungdomsenheten mottatt innsatte som begår hyppig kriminalitet og tilhører et kriminelt gjengmiljø. Grunnet at man har kun to ungdomsenheter vil det være begrensede muligheter for å sikre at innsatte fra rivaliserende miljøer soner sammen, dette kan tidvis være svært utfordrende å håndtere da de tar konflikter med seg inn i fengselet.

Gruppen mindreårige innsatte har større utfordringer knyttet til psykisk helse og alle innsatte ved Ungdomsenhet vest som har vært innlagt i psykiatrien under fengselsoppholdet har vært innlagt på avdeling for voksne, da avdeling for mindreårige ikke er egnet til å kunne ivareta dem.

En spesielle utfordringer for Ungdomsenheten er at man har fire plasser og tar imot både jenter og gutter som skal soner sammen. Erfaringsmessig ser man at de jentene som kommer inn er særlig sårbare og trenger ekstra beskyttelse.

Med hilsen

Ingunn Seim
ass.regiondirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region vest

Deres ref:

Vår ref:
202302064-20

Dato:
03.04.2023

INNSPILL TIL HØRING - FORSLAG TIL ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE - OG OMSORGSTJENESTELOVEN – FELLESSKAP, UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER

Vedrørende forslag til endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven med formål om å redusere utfordringene med isolasjon i norske fengsler, og høringen følger opp Sivilombudets særskilte melding til Stortinget i 2019 om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler.

Bjørgvin fengsel har gjennomgått høringsnotatet og som en av to Ungdomsenheter og U25 har vi hatt særlig fokus på unge og mindreårige innsatte.

- generelle endringer for å avhjelpe utfordringer knyttet til isolasjon
- ny utforming av straffegjennomføringsloven § 37 (utelukkelse)
- ny utforming av straffegjennomføringsloven § 38 (tvangsmidler)

«De innsatte på Ungdomsenheten»

Når man skal vurdere regelverket for denne innsattgruppen er det av avgjørende betydning at man har en forståelse av hvem disse innsatte er. Majoriteten av de innsatte som er ved Ungdomsenheten er innsatt i varetekt og så overført fra varetekt til domsning. Regelverket for å kunne varetektsfengsel mindreårige innsatte viser hvor høy terskelen er for å fengsle denne gruppen og gir således en god oversikt over hvilke utfordringer disse har.

I henhold til straffeprosessloven § 184, 2 ledd kan fengsling av personer under 18 år ikke skje med mindre det er «tvingende nødvendig». Dette innebærer et absolutt krav om at det ikke finnes alternativer til varetektsfengsling, og fengslingsalternativer etter straffeprosessloven § 188, 2 ledd plassering i institusjon ikke er aktuelt. I disse sakene kan man således ikke finne noen alternativer til fengsling, og Ungdomsenheten blir derfor siste utvei.

Kriminalomsorgen region vest

Postadresse:
Dokumentsenter
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Olav Bjordalsvei 63

Telefon: 55 25 11 90
Telefaks: 55 25 11 91
Org.nr: 890286712

Saksbehandler:
Gørbitz Siren-Beathe (Bjørgvin fengsel)
E-post: postmottak.bjorgvin-
fengsel@kriminalomsorg.no

De innsatte på Ungdomsenheten har enten begått svært alvorlig kriminalitet som et eller flere drap og/eller alvorlig vold og seksualforbrytelser. Eller det er innsatte som begår hyppig og gjentagende kriminalitet, og barnevernsinstitusjoner har ikke rammer som er egnet til å gi en innramming som forhindrer at de forlater institusjoner og begår ny kriminalitet i samfunnet, eller forhindre at de begår ny kriminalitet på institusjonene.

I perioder har Ungdomsenheten mottatt innsatte som begår hyppig kriminalitet og tilhører et kriminelt gjengmiljø. Grunnet at man har kun to ungdomsenheter vil det være begrensede muligheter for å sikre at innsatte fra rivaliserende miljøer soner sammen, dette kan tidvis være svært utfordrende å håndtere da de tar konflikter med seg inn i fengselet.

Gruppen mindreårige innsatte har større utfordringer knyttet til psykisk helse og alle innsatte ved Ungdomsenhet vest som har vært innlagt i psykiatrien under fengselsoppholdet har vært innlagt på avdeling for voksne, da avdeling for mindreårige ikke er egnet til å kunne ivareta dem.

En spesielle utfordringer for Ungdomsenheten er at man har fire plasser og tar imot både jenter og gutter som skal soner sammen. Erfaringsmessig ser man at de jentene som kommer inn er særlig sårbare og trenger ekstra beskyttelse.

«Begrepene utelukkelse og isolasjon»

Innholdet i begrepene bør avspeile praksis.

Hva betyr det at en innsatt på Ungdomsenheten er utelukket fra fellesskapet?

I praksis betyr det at innsatte i en periode overføres til en egen sone som har egen celle, fellesrom med kjøkken, Tv/spill rom, samt egen luftgård som innsatte kan benytte. Med unntak av ordinær innlåsningstid er det alltid to eller flere ansatte tilstede. Innsatte kan oppholde seg i fellesrommene og det er tilbud om skolegang i sonen.

I realiteten betyr utelukkelse fra fellesskapet på Ungdomsenheten at den innsatte ikke får være sammen med andre innsatte i denne perioden.

I noen tilfeller vil de mindreårige på enheten bli utelukket fra fellesskapet ved innlåsning på egen celle i en kortere periode dersom man har en alvorlig hendelse og det er behov for å skjerme de innsatte fra å være vitne til situasjonen, samt at man har begrenset personale til å håndtere situasjonen. Det er her snakk om innlåsning av innsatte i et begrenset tidsrom.

«Barnets beste»

I alle vedtak gjeldende mindreårige innsatte skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Når det oppstår situasjoner som gjør det strengt nødvendig og utelukke en innsatt eller benytte tvansmidler skal hensynet til barnets beste ivaretas ovenfor den mindreårige som står i situasjonen, samt de andre mindreårige som er på enheten. Regelverket bør derfor utformes på en slik måte at man kan ivareta og skjerme de andre innsatte slik at de ikke blir tilskuere og/eller deltagende i en hendelse. Dette behovet belyses mer omfattende under neste punkt «forslag til hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år.

Forslag til hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år.

Lovforslaget for innsatte under 18 år er foreslått sterkt begrenset sammenlignet med dagens regler, innsatte skal kunne utelukkes på følgende vilkår:

- Hindre skade på innsatte selv eller andre
- Hindre betydelig materiell skade, eller

- Forebygge overføring av smitte i tilfeller hvor vilkårene for utelukkelse etter forslaget til § 37 b er oppfylt.

Det forutsettes at punkt 11.3 Innsattes eget ønske om å avstå fra fellesskap med andre innsatte også gjør seg gjeldende for mindreårige innsatte.

Mindreårige innsatte som nekter å være i fellesskapet med andre innsatte bør ikke tvinges ut i det. Praksis viser at det er gode grunner for og riktig for å ivareta hansynet til den mindreåriges selvbestemmelsesrett og ivareta hensynet til barnets beste at det er mulighet for å avstå fra fellesskap.

Eksempler på slike situasjoner er når mindreårige blir pågrepet og varetektsfengslet. Hendelsen de er varetektsfengslet for kan være svært traumatiserende og at de i etterkant blir pågrepet og innsatte i fengsel gjør at de er svært sårbare og redde. Det og gi innsatte mulighet til å bearbeide, få bistand av trygge ansatte som gir veiledning og opparbeider relasjoner med ansatte er av stor betydning for å sette dem i stand til og håndtere et fellesskap med andre innsatte. Et annet eksempel er mindreårige innsatte som har så store psykiske utfordringer, disse utfordringene kan føre til at de ikke har kapasitet til og gjennomføre fellesskap. Vår vurdering er at noen av de mindreårige innsatte burde hatt lengre opphold i psykiatiske institusjoner, men erfaringsmessig så blir disse utskrevet etter kort tid og soningsforholdene må tilrettelegges for deres behov knyttet til psykisk helse. En fellesskapsavdeling er da ikke alltid et egnet alternativ.

Ungdomsenheten tilslutter seg vurderingen om at det ikke bør fattes vedtak om utelukkelse i disse situasjonene men at forholdet registreres.

Praksis på enheten i forhold til oppfølging av disse innsatte bør imidlertid videreføres ved at minimum to ansatte alltid er tilstede med innsatte i en egen sone og at det tilrettelegges for skoletilbud i sonen. Innsatte får mulighet til å luften i eget uteområde og det tilrettelegges for fysisk aktivitet og andre aktiviteter sammen med ansatte. Det utarbeides ukentlig en aktivitetsplan som i seg selv skal være egnet til å forebygge isolasjonsskader. Disse innsatte får tett oppfølging av psykologene ved enheten og det jobbes kontinuerlig for å utarbeide en plan for å få innsatte ut i fellesskapet.

Hindre skade på innsatte selv eller andre

Vilkåret om at utelukkelsen må være «strengt nødvendig» gjelder allerede. Videre er det i dag et krav om at mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige.

Dagens praksis er at man er tilstede i miljøet med de mindreårige innsatte og jobber aktivt med å forebygge situasjoner og hendelser. Dersom tiltak som samtaler, tilrettelagte aktiviteter, lufting og lignende gir mulighet for å dempe konflikter vil dette alltid være prøvd ut før utelukkelse iverksettes.

I høringen er det nå lagt som et utgangspunkt at vold og trusler om vold bør forebygges og avverges på andre måter enn ved utelukkelse, typisk gjennom samtaler. I forslaget til endring av dagens hjemmel at reglene skal begrenses ytterligere, ved å endre vilårene til at utelukkelse er nødvendig for å forhindre alvorlig skade på seg selv eller andre, fremsettelse av trusler vil ikke gi hjemmel for utelukkelse.

Innføring av en slik begrensning av muligheten for å utelukke mindreårige innsatte vil medføre flere alvorlig hendelser på Ungdomsenhetene og utgjøre en stor sikkerhetsrisiko for andre innsatte og ansatte.

Innledningsvis i tilsvaret er det vist til terskelen for å fengsle mindreårige innsatte for å belyse kapasiteten disse mindreårige har til å begå kriminelle handlinger. På tross av at de gjentatte ganger har vært i tilrettelagte institusjoner har man ikke klart å forebygge nye kriminelle handlinger. Det handlingsrommet Ungdomsenhetene har til å sette skranker i form av å ta den mindreårige ut av en situasjon for å forhindre alvorlige straffbare hendelser er avgjørende for å kunne håndtere dem.

Slik regelverket er foreslått forutsetter dette at de mindreårige som er på enheten har vilje og evne til å samarbeide og jobbe konstruktivt for å løse en konflikt. Mindreårige innsatte er ofte relasjonsskadet og mangler evne til å løse konflikter på en konstruktiv måte. I tillegg mangler de i stor grad impuls kontroll og evnen til konsekvenstenking er ikke ferdig utviklet.

For å håndtere mindreårige innsatte som truer og utøver vold må man ha mulighet til å skjerme vedkommende i en egen sone, slik at innsatte selv kommer innenfor toleransevinduet sitt og klarer i regulere seg. Først da kan ansatte komme i posisjon til å jobbe med dem for å finne løsninger på situasjonen.

Når det settes begrensninger i forhold til skadeomfang ved at det nå innføres et krav om «alvorlig skade» vil det i mange situasjoner være umulig å bedømme skadeomfanget på en hendelse da den reelle konsekvensen av handlingen kan bero på flaks eller uflaks. Det bør være grunnlag for å iverksette utelukkelse når dette er nødvendig for å forhindre «skade» på vedkommende selv eller andre.

Ungdomsenheten vest er uenig i at trusler ikke skal gi grunnlag for utelukkelse. Trusler kan være opptakten til voldsutøvelse og av sikkerhetsmessig grunner bør man kunne iverksette tiltak før voldsutøvelsen iverksettes. Videre kan trusler over tid gi store skadevirkninger for dem som blir utsatt for dem. Dette gjelder både for medinnsatte og ansatte.

Det er et krav om at hensynet til barnets beste skal ivaretas. Dersom en mindreårig innsatt flere ganger daglig blir utsatt for trusler fra en medinnsatt kan dette ikke aksepteres.

Kriminalomsorgen kan ikke tillate at mindreårige innsatte blir utsatt for verbal vold eller psykisk trakassering på bakgrunn av at man ikke skal kunne iverksette nødvendige tiltak mot den som utfører handlingen. Et annet perspektiv er også i hvilken grad man kan tillate at en arbeidstaker utsettes for verbal vold og psykisk trakassering på sin arbeidsplass.

Gjeldende regelverk og foreslått endring vil ivareta mulighet for å utelukke innsatt for å forhindre selvskading og selvmord.

Konklusjon: Ungdomsenhet vest vurderer at det ikke bør gjøres innskrenkninger i mulighet for utelukkelse av mindreårige innsatte i de tilfellene hvor dette er nødvendig for å forebygge alvorlig verbal og fysisk vold eller håndtere situasjoner hvor voldsutøvelse skjer.

Ungdomsenhet vest har ingen merknader knyttet til punktene:

Hindre betydelig materiell skade, eller Forebygge overføring av smitte i tilfeller hvor vilkårene for utelukkelse etter forslaget til § 37 b er oppfylt.

Tre forhold hvor det er behov for utelukkelse av innsatte, hvor det ved eventuelle lovendringer i høringsnotatet ikke vil være hjemmel for dette:

Utelukkelse av mindreårige innsatte av bemanningsmessige grunner:

I situasjoner hvor det skjer akutte hendelser knyttet til en innsatt på avdelingen er det behov for å utelukke de andre innsatte til situasjonen er håndtert. De utelukkes her av flere grunner men de viktigste er at man må bruke tilgjengelig mannskap for å håndtere situasjonen, hindre at de medinnsatte blander seg inn, samt ivareta hensynet til barnets beste ved at medinnsatt ikke et tilskuer til hendelsene, og verne den innsatte som er i situasjonen.

Utelukkelse av innsatte ved innkommst:

Ungdomsenheten mottar innsatte i varetekt hele døgnet, og på kort varsel. Ved innkommst har man svært få opplysninger om den innsatte og grunnlaget for innkommsten. Erfaringsmessig viser det seg et behov for å kunne utelukke innsatte i en egen sone for å gjennomføre en kartlegging, sikre at innsatte ikke tar inn stoff, kniv og andre ulovlige gjenstander på avdeling. Sett hen til at enheten har innsatte av begge kjønn kan det i noen tilfeller være behov for å iverksette tiltak grunnet kriminalitet og fangesammensetning, samt det er behov for avklaring av gjengtilhørighet og relasjoner til de andre innsatte. Videre bør innsattes fysiske og psykiske helsetilstand avklares, samt at innsatte bør få mulighet til å etableres seg gradvis i fellesskapet på trygg og god måte.

Utelukket fra fellesskap grunnet at det kun er en innsatt på enheten:

Tidvis forekommer det at det kun er en innsatt på Ungdomsenheten. Gjeldende regelverk Straffegjennomføringslovens retningslinjer § 10a punkt 8.10 gjør gjeldende at dersom fellesskap ikke er mulig som følge av mangel på andre innsatte under 18 år får strgf. § 37 om utelukkelse fra fellesskapet anvendelse.

Praksis i dag er at det ikke utformes vedtak om utelukkelse i disse tilfellene. Likeledes er det dersom man har to innsatte på avdelingen og den ene er utelukket med hjemmel i § 37, da står den andre innsatte også uten fellesskap uten at det foreligger vedtak.

Ungdomsenheten vest er av den oppfatning av at det ikke bør fattes vedtak i disse tilfellene, men i liket med utelukkelse grunnet at innsatte selv ønsker det, så bør forholdet registreres samtidig som en plikt til særlig oppfølging av disse innsatte utløses.

Vurdering av hvor lenge en innsatt kan være utelukket

Utgangspunktet for mindreårige innsatte er og bør fortsette og være for kortest mulig tid, å sette fastsatte tidspunkt for de forskjellige grunnlagene for utelukkelse anses ikke som realistisk så lenge det er mennesker man ivaretar. Da kreves det en konkret individuell vurdering. Det viktigste her må være å legge til grunn at utelukkelsen følges tett opp av flere ledd, og at samarbeidet mellom fengsel og helsetjenesten styrkes.

Tilsynsregler ved utelukkelse

Ungdomsenheten vest har tatt opp eksisterende tilsynsordning flere ganger med regionalt nivå da det i straffegjennomføringslovens retningslinjer § 10 a, 4 er fastsatt at «mindreårige innsatte skal som hovedregel ha tilsyn med påsyn fra tilsatte fire ganger i timen». Et resultat av regelen er at de mindreårige har blitt vekket av tilsyn 4 ganger i timen gjennom hele natten. Ordningen er svært belastende og helsskadelig for innsatte.

Lovforslaget har tatt innover seg dette og inneholder istendenfor et krav om at innsatte under 18 år som er utelukket til enhver tid skal kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, samt ha tilgang til meningsfylt aktivitet.

Mulighet for å kunne kontakte personalet og få umiddelbar respons har innsatte på Ungdomsenheten vest pr dags dato, i tillegg til fastsatt tilsyn med påsyn.

Vi anser imidlertid ikke lovforslaget til å være godt nok for å ivareta sikkerheten opp mot denne innsattgruppen. Dette begrunnes med at det har vist seg å være en utvidet selvmordsfare knyttet til flere av de innsatte, og det forhold at det er iverksatt utelukkelse tilsier at innsatte har utfordringer. For å forhindre selvskading og selvmord bør det i endringene i reglene om tilsyn med påsyn etableres pust og beveggelsessensor på cellene til de mindreårige innsatte.

Bruk av tvangsmidler:

Bruk av sikkerhetsseng for innsatte under 18 år.

Ungdomsenhet vest støtter forslaget og har en praksis med at innsatte under 18 år ikke skal legges på sikkerhetsseng eller påføres løse belter, imidlertid ser man hensiktsmessigheten av å kunne påføre sikkerhetshjelm for å kunne beskytte innsatte som forsøker å påføre seg selv skade, dette vil kunne beskytte mot alvorlige hodeskader.

Bruk av sikkerhetscelle for innsatte under 18 år.

Dagen situasjon er at sikkerhetscelle kun benyttes i helt ekstraordinære tilfeller hvor det er strengt nødvendig og i svært korte perioder.

I forhold er det ved bruk av sikkerhetscelle er det kontinuerlig ansatte tilstede med innsatte så lenge de oppholder seg på denne cellen.

Utfordringer som er ved bruk av sikkerhetscelle og ved utelukkelse er for Ungdomsenhet vest sitt tilfeller kontakt med lege. Enheten har lege tilgjengelig på dagtid en dag i uken og må utenom dette tidspunkt kontakte fengselshelsetjenesten i andre fengsler på dagtid, og legevakten i helger. Innsatte får således ikke den tilgang til lege som er fastsatt i lovverket, og ved behov for uttalelser melder legevakten tilbake at de ikke har forståelse for hvorfor de blir kontaktet. Det er derfor et behov for større tilgang til lege og helsehjelp for de mindreårige innsatte. Imidlertid har de innsatte og fengselet tilgang til psykologer i 100% stilling, kan det vurderes om vilkåret for uttalelse kan gjelde uttalelse/tilsyn fra lege/psykolog.

Ungdomsenheten vest tilslutter seg vurderingen om at spytbeskytter ikke benyttes på innsatte under 18 år.

Det fremkommer i lovforslaget og høringen en forutsetning om at bruk av utelukkelse og tvangsmidler begrenses og erstattes i form av menneskelig interaksjonen og kontakt med ansatte. En slik tilnærming anses som hensiktsmessig og human.

Det er imidlertid ikke samtidig tatt høyde for å tilføre ressurser i form av ansatte som kan ivareta denne funksjonen. Tvert imot har man over lengre tid måtte avslutte programvirksomhet som gir rom for innsatte å arbeide med sin adferd og kriminalitet, og for få ansatte til å arbeide med å bygge opp relasjoner til innsatte og gi dem nødvendig hjelp og bistand. En kombinasjon med begrensninger i ressurser i form av ansatte samtidig som det skjer en innskjerping av mulighet for å iverksette utelukkelse og bruk av tvangsmidler vil gi innsatte en utrygg soning og ansatte et

utrygt arbeidsmiljø.

Det anses derfor som avgjørende for å få ned bruk av utehukkelse og bruk av tvangsmidler at disse virkemidlene erstattes med tjenestemenn.

Med hilsen

Ørjan Fond
fengselsleder

Siren Beathe Gørbitz
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region vest - regionkontor

Deres ref:

Vår ref:
202302064-23

Dato:
11.04.2023

BERGEN FENGSEL – UTTALELSE TIL HØRING OM FORSLAG TIL ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - FELLESSKAP, UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER I FENGSEL

Det vises til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet av 02.02.2023 vedrørende forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen som kan bidra til å redusere utfordringene med isolasjon i norske fengsler. Høringen ble oversendt til Bergen fengsel i region vest sitt skriv av 06.03.2023.

Region vest har fått utvidet fristen for innspill, og har satt frist for enhetene å gi sine tilbakemeldinger til regionkontoret innen 12.04.2023.

Bergen fengsel har i sitt arbeid med høringsnotatet involvert avdelingsførstebetjenter, inspektører, jurister og fengselsledere, og gitt mulighet til uttalelse. Forslaget til lovendringene er gjennomgått i møte og diskutert med deltakerne. De ulike innspillene vi har mottatt vil gjenspeiles i våre tilbakemeldinger.

Vi vil i det følgende gjennomgå forslaget til nye bestemmelser i straffegjennomføringsloven, og knytte våre kommentarer til de enkelte bestemmelser.

Til § 1, § 2, § 4, annet ledd, § 6 annet ledd og § 7 bokstav e annet og tredje punktum:

- Vi har ingen kommentarer til disse endringene.

Til §17 - Tid utenfor cellen, fellesskap og meningsfylt kontakt med andre:

- Til første ledd: Bergen fengsel ivaretar allerede langt på vei målsetningen om 8 timer utenfor cellen per dag, og jobber kontinuerlig med dette. Unntaket er avdeling A-vest, som kun har 2 timer og 15 minutter fellesskap/utetid daglig. Det er vanskelig å tilrettelegge for utetid av et slikt omfang ved avdeling A-vest. Dersom det nye forslaget blir vedtatt vil imidlertid samtlige innsatte på denne avdelingen være helt utelukket etter de nye bestemmelsene. Avdelingen vil dermed ikke på samme måte berøres av målsetningen om 8 timer utenfor cellen.

Kriminalomsorgen region Vest

Postadresse:
Postboks 224 Ulset
5873 Bergen

Besøksadresse:
Steinestøveien 401

Telefon: 55 39 36 00
Telefaks: 55 39 36 50
Org.nr: 982 349 028

Saksbehandler:
Paulsen Lene (Bergen fengsel)
E-post: postmottak.bergen-
fengsel@kriminalomsorg.no

- Til andre ledd: Vi er i utgangspunktet positiv til et lovfestet krav om minimum 2 timer meningsfylt kontakt med andre personer for alle innsatte. Vi ser likevel at oppfyllelse av dette vil kreve ekstra ressurser sammenlignet med dagens situasjon. Selv om Bergen fengsel har et ressursteam klarer ikke teamet å tilby 2 timer meningsfylt kontakt med alle innsatte som er utelukket fra fellesskapet hver dag. Slik som ressurs- og bemanningssituasjonen er i dag har vi også sett tilfeller hvor fengselet har sett seg nødt til å bruke de ansatte i ressursteamet i ordinær tjeneste, for å sikre en forsvarlig bemanning. Forhåpentligvis vil de nye reglene føre til at færre innsatte er utelukket fra fellesskapet sammenlignet med i dag. Likevel vil det fortsatt være mange innsatte som isolerer seg selv, og ikke ønsker å delta i fellesskap med andre. Vi legger derfor til grunn at det vil være et ikke ubetydelig antall innsatte som vil ha behov for oppfølging for å motta 2 timer meningfylt kontakt med andre mennesker.

Til § 22 - Lufting:

- Alle innsatte i Bergen fengsel får tilbud om lufting hver dag, med mindre det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter. Forslaget vil derfor ikke medføre en stor praktisk endring. Vi er likevel usikker på hva som ligger i kravet om fysisk aktivitet utenfor cellen dersom noe er til hinder for lufting utendørs. Terskelen for å ikke tilby lufting ligger høyt, og det skal derfor mye til å fravike fra dette. Dersom det er adferd som er årsak til at det ikke kan tilbys lufting, vil som regel det samme gjøre seg gjeldende for fysisk aktivitet utenfor cellen.

Til § 37 - Utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte:

- Vi finner det oversiktlig og forutsigbart at det defineres en klar grense for hvem som skal anses helt og delvis utelukket. Det er bra at denne grensen settes forholdsvis høyt, noe som vil forplikte enhetene til et minimum av fellesskapstid. Vi ser likevel at endringen vil ha store konsekvenser for vår praksis, og vil kreve en betydelig omstilling. Særlig vil dette gjelde for avdeling A-vest, hvor det per i dag kun er 2 timer og 15 minutter fellesskap hver dag. Det er vanskelig å tilrettelegge for en større grad av fellesskap ved denne avdelingen grunnet den bygningsmessige utformingen.

I dag sitter innsatte som er utelukket etter eget ønske ved avdeling A-vest. Ved innføring av den foreslåtte bestemmelsen vil ikke denne gruppen innsatte kunne sitte der, eller andre innsatte som i utgangspunktet er egnet for fellesskap med andre.

Det er også en del innsatte ved avdeling A-vest som er delvis utelukket etter dagens § 37 bokstav e, da de anses egnet for mindre fellesskap, men ikke de store fellesskapene som er på avdeling A-øst. Denne gruppen vil heller ikke kunne sitte på avdeling A-vest, da vi ikke vil ha tilstrekkelig grunnlag for en hel utelukkelse, og det er for lite fellesskap ved avdeling A-vest til at innsatte kan være delvis utelukket etter det nye forslaget.

Konsekvensen blir sannsynligvis at vi må prøve denne gruppen ut i et større fellesskap på et tidligere tidspunkt, eventuelt at de innsatte blir delvis utelukket ved avdeling A-øst.

Forslaget vil dermed medføre at fengselet ikke fullt ut vil kunne utnytte plassene ved avdeling A-vest. Samtidig finner vi det positivt om avdelingen kan begrenses til de innsatte som av ulike grunner trenger å sitte på en så restriktiv avdeling.

- Vi støtter forslaget om at innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, ikke skal anses utelukket av fengselet. Vi finner dagens ordning med utelukkelsesvedtak i disse tilfellene

som unaturlig, idet det ikke foreligger en beslutning fra fengselets side, og den innsatte ikke er vurdert uegnet for fellesskap. Vi bemerker samtidig at det vil være svært viktig å fortsatt ha et fokus på denne gruppen, og at det sikres gode registreringsverktøy, slik at ikke disse innsatte blir oversett eller glemt. Vi vurderer at forslaget med krav om ukentlig rapportering også for denne gruppen, sammenholdt med kravet om minst to timer meningsfylt kontakt for alle innsatte, vil ivareta dette, og sikre at enhetene fortsatt ansvarliggjøres med tanke på å fange opp slike tendenser.

- Av tredje ledd fremkommer det at vedtak om utelukkelse skal fattes av enhetsleder, eller den som enhetsleder gir slik myndighet. Av merknadene fremkommer det at det forutsettes at myndigheten skal utøves på «høyt ledernivå». Det fremstår noe uklart hva som ligger i dette begrepet. I Bergen fengsel er slik myndighet delegert ned til førstebetjent og operativ førstebetjent. Vi er usikker på om dette tilfredsstillende kravet til høyt ledernivå.

Til § 37 a - Utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte:

- Terskelen for utelukkelse heves betydelig gjennom dette forslaget, og vil begrense hvem som kan utelukkes fra fellesskapet sammenlignet med i dag. Dette er i utgangspunktet bra, da det vil ansvarliggjøre oss i enda større grad, vi må våge å tenke nytt, og prøve flere ut i fellesskap på et tidlig tidspunkt. Vi er også enig i forslaget om å fjerne dagens bokstav e – «ro, orden og sikkerhet», da denne er forholdsvis vagt og generelt utformet, og vi har sett en utvikling hvor dette har blitt en sekkebestemmelse som har kunnet begrunne utelukkelse i mange tilfeller. Forslaget vil også i større grad hindre at utelukkelse blir brukt som straff på uønsket adferd, og heller begrenses til tilfeller hvor tilstedeværelse i fellesskap vil utgjøre en sikkerhetsrisiko.

Flere uttrykker likevel at de savner en bestemmelse som kan fange opp noen av tilfellene som i dag fanges opp av eksisterende bokstav e, og som vi mener vi fortsatt vil ha behov for fremover. Særlig fremheves tilfeller med nyinnsatte og andre som er ruset og/eller abstinent. Det vil ikke alltid foreligge en fare for at disse innsatte vil skade seg selv eller andre, eller tilfeller som fanges opp av de andre alternativene som er foreslått. Det kan likevel noen ganger være uheldig å ha slike personer i fellesskapet, av hensyn til både den innsatte selv og medinnsatte.

Det bør derfor være en hjemmel som kan fange opp slike tilfeller. Merknadene til §37 a gir uttrykk for at bruk av rusmidler etter omstendighetene vil kunne gi grunnlag for utelukkelse etter bokstav d. Dette fremgår også under punkt 11.2 i notatet. Slik vi ser det vil ordet «fortsetter» ofte være til hinder for en slik bruk. Det er lagt opp til at bestemmelsen innebærer en forutsetning om at den innsatte tidligere må ha fått en advarsel om at adferden anses problematisk, før denne bestemmelsen kan anvendes. Rusede og abstinente personer ser vi en del til i forbindelse med innsettelse, hvor de ikke tidligere har oppholdt seg i et fellesskap, og derfor ikke har mottatt en slik advarsel. Det fremstår også kunstig om det skal være tilstrekkelig å gi en advarsel i selve situasjonen, i tillegg til at en ruset og abstinent person vanskelig kan slutte å være dette i løpet av kort tid, og en advarsel vil dermed ikke ha noen funksjon. Slike tilfeller vil ofte være av et mer akutt preg, hvor det ikke vil være rom for å ivareta krav om advarsel.

I tillegg bemerkes at vi ikke kan se at dette kan anses å være «ekstraordinære tilfeller», noe som i seg selv vil hindre bruk av utelukkelse overfor personer i slike tilstander.

- Vi er usikker på hva som er forskjellen på kravet om fortløpende vurdering av utelukkelsen etter forslaget til § 37, femte ledd, og kravet om ny vurdering «minst hver uke» i

forslaget til § 37 a, annet ledd annet punktum. Innebærer kravet om ny vurdering hver uke at det også må fattes nytt vedtak? Vi synes det er uklart på hvilken måte den ukentlige vurderingen skiller seg fra den fortløpende vurderingen.

Til § 37 b - Utelukkelse av smittevern hensyn:

- Vi har ingen kommentarer til dette forslaget.

Til § 37 c - Utelukkelse på grunn av forhold ved fengselet:

- Tilsvarende som vi kommenterte under §37, så vil også denne endringen påvirke kapasitetsutnyttelsen ved avdeling A-vest. I dagens situasjon plasserer vi innsatte på avdeling A-vest når det er plassmangel ellers i fengselet, og utelukker innsatte delvis med hjemmel i §37, niende ledd, grunnet bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Dette kan i enkelte tilfeller opprettholdes over noe tid. Den nye bestemmelsen vil begrense adgangen til å utelukke grunnet slike forhold.

Imidlertid er vi klar over at det også etter dagens regelverk er slik at personer i utgangspunktet ikke skal sitte utelukket etter denne bestemmelsen over tid. Den nye bestemmelsen vil i større grad sikre at dette må etterleves. Dette innebærer at kapasitetsutnyttelsen i fengselet må reduseres, da vi må sørge for at tilsvarende antall celler som fremover ikke vil kunne utnyttes på avdeling A-vest, til enhver tid må være ledig ved de andre avdelingene.

Til § 37 d - Tilsyn og oppfølging fra kriminalomsorgen:

- Intensjonen om å sikre at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov er oppfylt, er utvilsomt god. I praksis ser vi imidlertid at et slikt resultatkrav kan være vanskelig å oppfylle. Ordet trygghet favner om mange forhold. Mange innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske, gjør dette fordi de føler seg utrygg i fellesskapet. Fengselet bruker mye tid og ressurser på å prøve å trygge de innsatte, og motivere de til å ta del i fellesskap. Ressursteamet oppretter også tidvis mindre fellesskap, slik at disse innsatte kan være sammen i mindre grupper. Det er likevel en vanskelig oppgave å overbevise mennesker som føler seg utrygg om at det ikke er noen grunn for dette. Det bør være tydelig hva som ligger i ordet «trygghetsbehov», og hva dette kravet innebærer for enhetene.

Til §37 e - Rapportering og varsling til overordnet nivå i kriminalomsorgen:

- Vi er positiv til at dagens ordning hvor utelukkelse må vurderes og videreføres av regionalt nivå hver 14. dag, avvikles. Ordningen er tidvis arbeidskrevende for både lokalt og regionalt nivå. Videre synes formålet primært å være å sikre at overordnet nivå har oversikt over langvarige utelukkelse, noe det nye forslaget også vil ivareta. Vi kan ikke se at en fornyet vurdering av overordnet nivå skal være nødvendig av hensyn til kvalitet eller rettssikkerhet, da lokalt nivå bør være i stand til å ivareta slike hensyn. Så lenge regionalt nivå jevnlig mottar oversikter over innsatte som er utelukket eller avstår fra fellesskap, vil de til enhver tid kunne føre kontroll, og eventuelt også overprøve lokalt nivå om de skulle finne dette nødvendig.
- Det fremgår av merknadene at den ukentlige rapporteringen kan leveres i statistisk form, og kan ivaretas gjennom en henvisning til det alminnelige saksbehandlingssystem.

Dersom en henvisning til saksbehandlingssystemet ivaretar kravet til rapportering er det litt uklart hva den ukentlige oversendelsen fra enhetene skal inneholde, og hva som er kravet til denne, da overordnet nivå selv har kjennskap til saksbehandlingssystemet, og kan hente ut statistikken på eget initiativ.

Inntil videre ser vi at listene over innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske uansett må oversendes fra enhetene selv, da det per nå ikke er registreringsmuligheter for dette som kan hentes ut statistikk på. Enhetene må derfor føre egne lister over denne gruppen inntil et nytt etatssystem eventuelt kan ivareta dette.

Til § 37 f - Særregler om utelukkelse av innsatte under 18 år:

- Det er sjelden Bergen fengsel har innsatte under 18 år. Vi antar at ungdomsenhetene vil sende inn sine bemerkninger til forslaget. Disse vil være bedre egnet til å ivareta de mindreåriges perspektiv, og vi knytter derfor ikke inngående bemerkninger til dette forslaget. Vi registrerer likevel at det vil være mange typer problematisk adferd som kan være uheldig i et fellesskap, som ikke vil fanges opp av noen av de foreslåtte alternativene. Handlingsrommet for å ivareta et stabilt miljø i fellesskapene blir derfor begrenset.

Til § 38 - Bruk av tvangsmidler i fengsel:

- Vi ser at forslaget ikke medfører vesentlige endringer fra dagens regelverk, og har ingen ytterligere kommentarer til denne.

Til § 38 a - Bruk av håndjern, transportjern, remmer, strips eller spyttbeskytter:

- Positivt at formuleringen «andre fysiske angrep» er tatt inn, som vil fange opp noe flere hendelser slik som spyting og lignende.

Til § 38 b - Bruk av kølle eller gass:

- Vi registrerer at endringen fra dagens «avverge» til forslagets ordlyd «stanse» innebærer at tvangsmidlene kun kan anvendes ved en pågående/påbegynt situasjon, og ikke forebyggende. I praksis må en tjenestemann allerede ha blitt angrepet før vi kan ta i bruk kølle eller gass.

Videre ser vi at begrensningen i bruken av disse tvangsmidlene innebærer at vi ikke lengre kan bruke kølle eller gass ved forsøk på unnvikelse under fremstilling. Vi har mottatt innspill på at det oppleves som at vi står igjen med få verktøy i situasjoner med rømmingsfare, noe som kan medføre at vi i økt grad må få bistand fra politiet til å gjennomføre slike oppgaver, eller at vi må ha med flere folk på fremstilling, eventuelt begrense antall fremstillinger.

Til § 38 c - Bruk av sikkerhetscelle eller polstret celle:

- Fint at selvskading og skade på andre personer skiller.
- Flere mener det er satt for kort tidsintervall på fornyelse av vedtaket. Ofte kan innsettelse på sikkerhetscelle finne sted på kveldstid. Ved fornyelse hver 6. time vil vi ofte komme i en situasjon hvor vi blir nødt til å vekke opp den innsatte for å foreta en slik vurdering.

Så lenge den innsatte sover er den rolig, og det vil strengt tatt ikke foreligge grunnlag for å opprettholde tvangen og forlenge vedtaket. Hvis vi vekker den innsatte vil det imidlertid foreligge en risiko for å eskalere situasjonen på nytt. I et slikt tilfelle vil det ofte være bedre å la den innsatte sove ut. Helseavdelingen har også anbefalt at vi lar den innsatte sove ut når den først har falt til ro. Vi har mottatt innspill på at det hadde vært bedre med et noe lengre intervall, eksempelvis 8 timer. En vil riktignok fortsatt kunne komme i situasjoner hvor fornyelsen av vedtaket faller midt på natten, men det vil gi noe mer fleksibilitet i vurderingene. Alternativt bør det avklares bedre hvordan tilfeller på nattestid, når den innsatte sover, skal håndteres med tanke på krav om fornyelse av vedtak.

Til § 38 d - Bruk av sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm:

- Bergen fengsel har i praksis avskaffet bruk av sikkerhetsseng, og har derfor ingen kommentarer til forslaget. Vi er positiv til innføringen av løse belter og beskyttelseshjelm.

Til § 38 e - Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år:

- Vi er ikke enig i forslaget om å ikke kunne benytte sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm overfor innsatte under 18 år. Selv om løse belter og beskyttelseshjelm er ment å erstatte sikkerhetsseng på sikt, mener vi disse alternativene ikke kan likestilles fullt ut. Løse belter og beskyttelseshjelm fremstår klart mer skånsomt. I tilfeller med selvskadende og utagerende innsatte, hvor holding ikke er tilstrekkelig, vil det foreligge et like stort behov for disse tvangsmidlene som for voksne. Vi ser ingen grunn til at kriminalomsorgen skal ha færre alternativer for, i ytterste konsekvens, å redde livet til de som er under 18 år. Bruken bør i stedet reguleres strengt gjennom vilkårene.

Totalt sett er vi positiv til endringene som er foreslått. Vi synes også at forslaget innebærer en bedre struktur i bestemmelsene, og totalt sett fremstår mer oversiktlig enn dagens regelverk.

Forslaget vil som nevnt medføre konsekvenser for kapasitetsutnyttelsen på særlig én av våre avdelinger, som også betyr lavere kapasitetsutnyttelse totalt i fengselet. Vi anser det likevel positivt at denne avdelingen vil kunne bli drevet etter dens opprinnelige intensjon, og med den kategorien innsatte som hører hjemme der. Dette kan føre til bedre kvalitet på arbeidet og for de innsatte som sitter der.

Med hilsen

Harald Åsaune
fengselsleder

Lene Paulsen
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen
Vik Fængsel

Kriminalomsorgen
Region Vest

Deres ref:

Vår ref:
202302064-17

Dato:
30.03.2023

Høring – Forslag til endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven – fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler

Vik fængsel har ingen kommentarer til forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen.

I høring – Nasjonalt faglig råd for kommunale helse og omsorgstjenester til innsatt i fængsel med høringsvarfrist til Kriminalomsorgen region vest 26.05.23 vil Vik fængsel komme med noen kommentarer ang. krav til oppfølging av helsepersonell for selv isolerte innsatte.

Egil Rune Andersen
Fængselsleiar

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Kriminalomsorgen region vest

Postadresse:
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
6893 Vik i Sogn

Telefon: 57 69 65 00
Telefaks: 57 69 65 01
Org.nr: 974 736 942

Saksbehandler:
Andersen Egil Rune (Vik fængsel)



Kriminalomsorgsdirektoratet

Deres ref:

Vår ref:
202302064-24

Dato:
14.04.2023

REGION NORD – SVAR PÅ HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN – FELLESSKAP – UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER I FENGSEL

Vi viser til KDIs brev av 08.02.2023 vedlagt høring om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Kriminalomsorgen region nord har sendt høringen til våre enheter med oppfordring til å sende skriftlige uttalelser, samt at vi har avholdt et høringsmøte hvor de fleste av våre enheter deltok. Vi har mottatt to skriftlige tilbakemeldinger og disse følger vedlagt denne uttalelsen, mens de muntlige tilbakemeldingene er innbakt i vårt svar.

Kap 4 Spørsmål om straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til internasjonale konvensjoner

Kriminalomsorgen region nord er positive til at det innføres en egen bestemmelse med henvisning til menneskerettighetene.

Vi vil likevel peke på at en slik kodifisering vil kunne endre fokuset i loven da det vil kunne dreie lovens fokus til en rettighetslovgivning, hvor loven gir de domfelte et minimum av rettigheter og at disse kan prøves av domstolene. Dette vil kunne bidra til en ytterligere rettsliggjøring av kriminalomsorgens arbeide. En slik rettsliggjøring er allerede merkbar i etaten hvoretter man i noen tilfeller opplever at de innsatte snakker gjennom sin advokat, noe som vil kunne påvirke rehabiliteringen av de domfelte.

Kap 5 Spørsmål om straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til den alminnelige retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven

Kriminalomsorgen region nord er positive til at det inntas en henvisning til den alminnelige retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven.

Vi vil likevel problematisere at henvisning som foreslått innbefatter henvisning til fritt behandlervalg og sykehusvalg, og vil fremheve at dette vil kunne være problematisk under soning i fengsel eller overgangsbolig.

Kriminalomsorgen region nord

Postadresse:
Dokumentsenter,
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Brattørkaia 15, 7010
Trondheim

Telefon: 73 56 16 10
Telefaks:
Org.nr: 982348048

Saksbehandler:
Per Ivar Vangstad

Kriminalomsorgen region nord vil peke på at det er viktig for våre enheter at vertskapskommunene til fengslene er bevisst på utviklingstrekk i innsattepopulasjonen, og hvilken betydning dette vil kunne få for helse- og omsorgstilbudet som kommunene er pliktige å tilby.

Kap 6 Kriminalomsorgens ansvar for å forebygge isolasjon og skape trygge fellesskapsavdelinger

Kriminalomsorgen region nord vil fremheve at dette punktet stiller store krav til ansatte og bygningsmassen til etaten. Særlig de mindre fengslene, med få eller kun én avdeling, vil kunne ha til dels store utfordringer med å håndtere den fleksibilitet som synes å være forutsatt. For disse enhetene vil ofte den eneste mulige fleksibiliteten være å flytte innsatte til andre fengsel, noe som vil være ressurskrevende og ofte vil kunne lede til brudd i progresjon og relasjoner.

Kap 7 Lovfesting av en rett for alle innsatte til et minimum av meningsfylt menneskelig kontakt hver dag

Kriminalomsorgen region nord er enig i det forslaget som departementet stiller med at det kreves minimum 4 timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag, samtidig som det presiseres at man skal bestrebe seg på å oppnå 8 timer.

Kriminalomsorgen region nord ser at 4 timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag vil være utfordrende ved noen av våre avdelinger hvor det ikke er fellesskapsarealer og hvor avdelingene ikke er bygget for fellesskap, men dette kan og må løses med menneskelige ressurser. Vi vil i den sammenheng peke på de utfordringer etaten har med rekruttering.

Kap 8 Spørsmål om å innføre en generell standard for ulåst celle

Kriminalomsorgen region nord har ingen merknader til dette punktet.

Kap 9 Regelverket om utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte

Kriminalomsorgen region nord har ingen merknader til dette punktet.

Kap 10 Departementets innledende vurderinger om utformingen av regler om utelukkelse fra fellesskapet

Kriminalomsorgen region nord vil her vise til at det ved flere av våre fengsel regelmessig arrangeres ulike arrangementer (konserter, religiøse møter osv.) hvor det av sikkerhetsmessige grunner er begrenset antall deltagere. Det gjøres ulikt hvordan dette håndteres. Noen ganger er det «førstemann til mølla» som gjelder, mens det i andre tilfeller foretas en behovsvurdering. Det er uklart for Kriminalomsorgen region nord om slik manglende mulighet til å delta på større eller mindre fellesarrangementer er å regne som delvis utelukkelse etter departementets vurdering. F.eks. et fengsel med 100 innsatte åpner opp for at en imam kan komme og avholde et religiøst møte, og fengselet prioriterer de 20 muslimene til dette – det vil være urimelig om det da må fattes 80 vedtak om delvis utelukkelse – med tilhørende klagerett og mulighet for oppsettende virkning.

Det er for Kriminalomsorgen region nord uklart om det faktisk er slik at man må fatte vedtak på alle som ikke deltar på denne type arrangementer, uavhengig av grunn, eget ønske eller religiøs overbevisning eller om det er sikkerhetsmessige eller behovsmessige vurderinger gjort av fengselet som ligger til grunn. Dette bør etter vårt syn klargjøres.

Ut fra dagens regler skal en forvaringsdømt som soner i en forvaringsavdeling etter straffegjennomføringsloven § 10 andre ledd, og som besluttes utelukket, bli utelukket i medhold av straffegjennomføringsloven § 17 andre ledd. Dersom den forvaringsdømte har opphold i en ordinær avdeling skal utelukkelsen hjemles i lovens § 37. I utkast til ny straffegjennomføringslov

§ 17 tredje ledd er hjemmelen for å utelukke en forvaringsdømt i forvaringsavdeling opprettholdt. I utkast til ny straffegjennomføringslov § 17 første og andre ledd er tematikken å gi fellesskap, mens det altså i tredje ledd handler om å begrense fellesskap. Og i § 37 handler det også om å begrense fellesskap, jf. regler om å utelukke. Kriminalomsorgen region nord mener at det vil være hensiktsmessig at utkast til ny straffegjennomføringsloven § 17 tredje ledd tas ut av bestemmelsen, og tilføyes til en av bestemmelsene til ny § 37. Dette vil gi en bedre oversikt over regelverket; lovfesting av fellesskap og lovfesting av begrensninger i fellesskap/utelukkelse fra fellesskap i hver sine lovbestemmelser.

Av utkast til ny straffegjennomføringslov § 37 fjerde ledd følger at det skal treffes enkeltvedtak ved utelukkelse, jf. høringsnotatet side 145. Det bør vurderes å lovfeste at det også skal treffes slik vedtak når utelukkelsen opphører, for å sikre notoritet rundt avslutning av utelukkelsene. Dette krever i så fall en tilføyelsen i bestemmelsen.

Erfaring viser at en domfelt kan være utelukket, for så å bli overført til § 13-soning på sykehus, for deretter å bli tilbakeført til fengsel. Likeså hender det at en innsatt som har vært utelukket i fengselet skal prøves ut i fellesskapet, men hvor det etter kort tid blir funnet nødvendig å utelukke den innsatte på nytt. I disse situasjonene oppstår spørsmålet om det er tale om en fortsatt utelukkelse, som har betydning for hvem som har kompetanse til å treffe vedtak om utelukkelse, eller om det er tale om en ny utelukkelse hvor lokalt nivå har kompetansen til å treffe vedtak om utelukkelse. Hvor langt et avbrudd skal være før det skal anses å være en ny utelukkelse bør reguleres, i lovs eller forskrifts form.

Kap 11 Departementets vurdering av hva reglene om utelukkelse bør gå ut på

På side 67 i høringsnotat, andre avsnitt, er det vist til forarbeidene til dagens straffegjennomføringsloven § 37, om at innsatte skal ha «fått en advarsel om at en gitt oppførsel anses problematisk og kan medføre utelukkelse om den fortsetter». Det bør vurderes om det bør lov- eller forskriftsfastsettes at slik advarsel er en forutsetning for at en innsatt skal kunne utelukkes etter ny straffegjennomføringslov § 37 a.

Når det gjelder forslag til ny straffegjennomføringslov § 37 a, første ledd bokstav c, stiller vi spørsmål med meningen av ordet «andre» i «andre straffbare handlinger», og om dette ordet kan utgå. Se høringsnotatet side 145.

Kriminalomsorgen region nord har ingen øvrige merknader til dette punktet, og viser til at praksis for utelukkelse ved fengslene er strammet inn i de senere år og den endring som foreslås er i stor grad allerede innarbeidet i praksis.

Kriminalomsorgen region nord vil særlig fremheve at det er positivt at departementet foreslår å ta bort kravet om vedtak når den innsatte ønsker å være utelukket etter eget ønske, da dette har fremstått som rent anstaltmakeri.

Kap 12 Regler om bruk av tvang i fengsel

Kriminalomsorgen region nord vil under dette punktet vise til at det er flere sider ved kriminalomsorgens bruk av tvang som ikke er omtalt.

For det første er ikke bruken av skjold omtalt. Alle fengsel med høyere sikkerhetsnivå er i dag utstyrt med skjold, og skjold inngår i opplæringen i fysisk maktanvendelse. Skjoldet brukes typisk i massetjeneste, ved opprør eller for å få kontroll på en eller flere fysisk utagerende innsatt. Skjoldet brukes i disse situasjonene til å tvinge den innsatte mot en vegg, ned mot gulvet e.l. Dersom det er slik at skjold ikke lengre skal brukes på denne måte må opplæringen i fysisk maktanvendelse endres og samtlige fengselsbetjenter må få ny opplæring.

For det andre er ikke bruk av fysisk makt mot den innsatte omtalt nærmere. F.eks. ved at den innsatte tvinges til å gå på sin celle med makt, eller sågar bæres inn på sin celle. Dette er inngrep som er vel så inngripende som å bli påsatt håndjern, og fortjener nærmere omtale i sammenheng med annen tvang vi bruker i etaten.

For det tredje er ikke Pacto eller undersøkelse av kroppens hulrom med bistand fra helsepersonell omtalt. På samme måte som annen fysisk maktbruk oppleves dette som inngripende og bør etter vårt syn omtales.

For det fjerde savner vi avklaringer omkring bruk av anstalttøy ved innsettelse i sikkerhetscelle. Dette er tidligere problematisert og KDI har bemerket at dette bør anses som et tvangsmiddel og at det bør fattes særskilt vedtak om dette. Vi viser til vårt brev av 19.09.2022 om dette, DL 202210550-5.

Videre vil vi bemerke at rekkefølgen på tvangsmidlene i utkastet til § 38 første ledd kan vurderes endret, slik at de er i tråd med rekkefølgen i påfølgende bestemmelser i §§ 38a-38d, eventuelt endre rekkefølgen i disse påfølgende bestemmelsene.

Til slutt vil vi peke på at opplæring og autorisasjon er et viktig element i all maktbruk i fengselene og vi ønsker at dette omtales nærmere. Det bør kreves at alle som anvender makt mot innsatte har fått opplæring og er autorisert til å anvende de tvangsmidler som anvendes. Kriminalomsorgen region nord har ingen merknader til dette punktet. Vi vil også peke på at all opplæring av turnuspersonell er særlig kostnadskrevende da det innebærer at personell må tas ut av turnus i kortere eller lengre tid mens vikarer må settes inn.

Kap 13 Departementets vurderinger av hva regelverket om bruk av tvang i fengsel bør gå ut på

Kriminalomsorgen region nord har ingen merknader til dette kapitlet, ut over at vi savner noen temaer som vi mener er viktige elementer av tvang mot innsatte, som omtalt i avsnittet over.

Kap 14 Ordningen med klage til overordnet nivå i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen region nord har ingen merknader til dette kapitlet.

Kap 15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kriminalomsorgen region nord vil peke på de allmennt kjente rekrutteringsproblemene som etaten har. Flere fengsel rapporterer at de ikke får kvalifiserte søkere til utlyste stillinger og må fylle turnus med ufaglærte vikarer, noe som er uheldig og som får konsekvenser for mulighetene for å jobbe med isolasjonsproblematikk og rehabilitering på en god måte.

Med å endre loven til i større grad være en rettighetslov for innsatte i norske fengsel, vil man bidra til en rettsliggjøring som vil medføre økt press på saksbehandling og flere søksmål for de ordinære domstolene, med de konsekvensene dette har.

Dersom forslagene i høringsnotatet blir innført vil dette få økonomiske konsekvenser for kriminalomsorgen, og det forutsettes at etaten tilføres tilstrekkelige ressurser i henhold til dette.

Kriminalomsorgen region nord

Marita Sunde Rabben
fung. ass. regiondirektør

Per Ivar Vangstad
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen region nord - regionkontor

U.off § 13 offl.jfr fM §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
202302064-11

Dato:
13.03.2023

UTTALELSE I FORBINDELSE MED HØRING OM ENDRING I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN

Det vises til oversendelse av 14.02.2023 vedrørende høringsinnspill til regionkontoret.

Reglene om utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte

I lovforslaget defineres utelukkelse fra fellesskap med andre innsatte slik (straffegjennomføringsloven § 37 første ledd):

«Innsatt som ikke har tilgang til fellesskap med andre innsatte, eller som har tilgang til mindre enn fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, anses som utelukket. Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte per dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket».

-Utelukkelse på grunn av forhold ved den enkelte skal vurderes på nytt minst hver uke, og skal ikke vare lenger enn maksimalt tre måneder. Dersom det foreligger helt særlige omstendigheter, kan regionalt nivå i kriminalomsorgen beslutte at en utelukkelse skal videreføres også utover tre måneder (straffegjennomføringsloven § 37 a).

Kommentar

Anstalten anbefaler at det presiseres at det skal foretas en løpende vurdering.

Reglene om bruk av tvangsmidler

-Det foreslås å unnta innsatte under 18 år fra kriminalomsorgens adgang til å benytte spyttbeskytter, sikkerhetsseng eller løse belter og beskyttelseshjelm (straffegjennomføringsloven § 38 e tredje og fjerde ledd).

Kommentar

Kriminalomsorgen region nord

Postadresse:
Dokumentsenter,
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøkadresse:
Nermarka 2

Telefon: 73 82 60 00
Telefaks:

Org.nr: 974748355

Saksbehandler:
Elise Burås-Hansen

E-post: postmottak.trondheim-
fengsel@kriminalomsorg.no

Realiteten ved å unnta denne adgangen er at anstalten vil kun ha adgang til å bruke sikkerhetscelle. For det tilfelle at det er en situasjon der den innsatte er suicidal kan imidlertid ikke dette benyttes grunnet skadepotensialet. De færreste anstalter har polstrede sikkerhetsceller som ville kunne ivarett en slik situasjon.

9.5 Særskilte regler om utelukkelse av innsatte under 18 år

-For det annet ligger det i § 37 annet ledd at innsatte under 18 år ikke kan utelukkes fra fellesskapet på grunnlag av § 37 første ledd bokstav a, som gjelder utelukkelse på grunn av fortsatt påvirkning av fengselsmiljøet på en særlig negativ måte. Skulle en innsatt under 18 år opptre på en slik måte, må utfordringen dermed håndteres på annen måte enn gjennom utelukkelse.

Kommentar

For de tilfeller at andre lempeligere tiltak som eksempelvis samtaler, veiledning er prøvd, vil anstalten måtte håndtere dette med overføring til annen anstalt.

10.1 Krav om at det skal treffes et formelt vedtak. Definisjon av «utelukkelse»

Gitt at den innsatte likevel, tross slike mindre begrensninger, har tilgang til minst fire timers fellesskap, defineres dette i forslaget til § 37 første ledd annet punktum som «delvis utelukkelse», slik: «Innsatt som har tilgang til fire timers fellesskap med andre innsatte hver dag, men hvor fellesskapet ut over fire timer er begrenset på grunn av forhold ved den innsatte, anses som delvis utelukket.» (s 63)

Kommentar

I Trondheim fengsel vil denne endringen føre til at innsatte som er delvis utelukket i dag må endres til hel utelukket. De bemanningsmessige utfordringene har den konsekvens at anstalten klarer knapt å oppfylle 2 timer med fellesskap.

Trondheim fengsel

Tonje Wisth
seniorrådgiver

Elise Buås-Hansen
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.



Kriminalomsorgen Nordland
Avdeling høy sikkerhet, Bodø

Kriminalomsorgen region nord - regionkontor Per Ivar Vangstad

U.off § 13 offl.jfr fv §
13 nr 1

Deres ref:

Vår ref:
2023/02064-10/008

Dato:
13.03.2023

KRIMINALOMSORGEN NORDLAND - HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN OG HELSE- OG OMSORGSTJENESTELOVEN - FELLESSKAP - UTELUKKELSE OG TVANGSMIDLER I FENGSEL

Kriminalomsorgen Nordland har følgende merknader til høringsnotatet:

- Det fremkommer i høringsnotatet at enkelte endringer vil få betydning i form av økte kostnader og bemanning (kap. 15). I den forbindelse vil vi kommentere utfordringen som ligger i at det per tiden er store utfordringer i rekruttering av fengselsbetjenter over hele landet.
- En mer forpliktende lovebestemmelse om lufting: Både HS Bodø og HS Mosjøen har begrensede arealer for lufting, eller andre egnede uterom. Etter vårt syn vil forslaget være et bemanningskrevende tiltak.

Med hilsen

Roger Leifseth
fengselsinspektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Kriminalomsorgen region nord

Postadresse:
Dokumentsenter,
Postboks 694
4302 Sandnes

Besøksadresse:
Hålogalandsgt. 91

Telefon: 75 55 94 00
Telefaks:

Org.nr: 911 830 868

Saksbehandler:
Roger Leifseth

E-post:
Postmottak.Nordland@kriminalomsorg.
no