

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår ref.:  
23/284- 2- INFJ

Deres ref.:

Dato:  
15.06.2023

## Hørings svar fra Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 2. februar 2023 der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven på høring, med høringsfrist 1. juni 2023, og utsatt frist 15. juni.

### 1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av blant annet kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne. Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Vi mener det er positivt at departementet gjennomgår bestemmelsene i straffegjennomføringsloven, med mål om å redusere bruken av tvang og isolasjon i norske fengsler. Med utgangspunkt i vårt lovfestede tilsynsmandat, har vi først noen overordnede merknader til de aktuelle problemstillingene. Deretter har vi enkelte merknader til enkelte av de konkrete forslagene.

### 2. Overordnet om bruk av isolasjon og tvang i fengsel og diskrimineringsrettslige perspektiver

Ombudet mener at forslagene til endringer i straffegjennomføringsloven, ikke tydelig nok adresserer de alvorlige utfordringene med bruk av isolasjon og tvang i norske fengsler, og vi savner en vurdering av forslagene til endringer i straffegjennomføringsloven i lys av forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon

(CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).<sup>1</sup>

Bruk av tvang og isolasjon i kriminalomsorgen begrenser enkelte av de mest grunnleggende menneskerettighetene enhver har: retten til personlig frihet og sikkerhet og respekt for fysisk og mental integritet. Ikke-diskrimineringsprinsippet forbyr i tillegg diskriminering i det offentlige myndighetsutøvelse. Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 slår fast at alle har rett på likeverdige og trygge tjenester, tilpasset den enkeltes behov, og at offentlige myndigheter skal jobbe aktivt for å fremme likestilling og hindre diskriminering.

Vi viser videre til at innsatte også har et diskrimineringsvern. Blant annet har personer med psykisk, fysisk eller kognitiv funksjonsnedsettelse et vern mot diskriminering etter likestilling- og diskrimineringsloven § 6. Ifølge Cramer (2014) er det kun 8 % av innsatte som ikke har tegn til psykisk lidelse.<sup>2</sup> Stadig flere innsatte har i tillegg somatiske sykdommer, aldersrelaterte lidelser og fysiske funksjonsnedsettelse.<sup>3</sup>

Innsatte med psykiske helseutfordringer og lavt funksjonsnivå har et særlig behov for oppfølging fra fengselets helsetjeneste. Etter blant annet CRPD art. 14 nr. 2 skal myndighetene sikre at funksjonshemmede, herunder personer med psykiske lidelser, som lovlig frihetsberøves, ivaretas, herunder gjennom rimelig tilrettelegging. Både Sivilombudet og LDO har likevel funnet at innsatte med psykiske utfordringer opplever å bli kasteball i systemet, det vil si at de fremstilles for innleggelse i tvungent psykisk helsevern, for eksempel ved en akutt psykiatrisk avdeling, men at de etter én eller noen få dager sendes tilbake til fengselet. Etter korte opphold i tvungent psykisk helsevern kommer innsatte ofte tilbake til isolasjon i fengslene uten hverken behandlingstilbud eller annen nødvendig tilrettelegging. Dersom innsatte med psykiske helseutfordringer skal få et likeverdig og tilstrekkelig tilrettelagt helsetilbud, mener ombudet at de

---

<sup>1</sup> Også NIM anbefaler staten å gjennomgå straffegjennomføringsloven “with a view to ensuring protection from discriminatory treatment.” [https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/01/NIM-supplementary-report-to-CEDAW\\_2023.pdf](https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/01/NIM-supplementary-report-to-CEDAW_2023.pdf)

<sup>22</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf) s. 37

<sup>3</sup> [https://omsorgsforskning.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2992945/Kartlegging\\_innsatte.pdf?sequence=1](https://omsorgsforskning.brage.unit.no/omsorgsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2992945/Kartlegging_innsatte.pdf?sequence=1)

blant annet må følges opp tettere av helsepersonell i fengsel enn det som gjøres i dag.

Flere studier viser at kvinner opplever diskriminering i fengsel. I februar i år uttrykte FNs kvinnekommisjon sin sterke bekymring for den høye raten av selvmordsforsøk og sannsynligheten for selvskading blant kvinnelige innsatte. Komiteen fremhevet at de psykiske helsetjenestene som finnes, ikke er tilpasset kvinnenenes spesifikke behov, og anbefalte Norge å sikre at kvinner i fengsel har full tilgang til kjønnsensitive helsetjenester, inkludert psykiske helsetjenester. Sivilombudet varslet i brev til Justisdepartementet 23. mars 2023 om kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt. De advarer om at flere av deres foreløpige funn tilsier at det i dag er en klar risiko for at kvinner i fengsel utsettes for krenkelse av retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, blant annet som følge av bruk av tvang og utelukkelse/isolasjon. Selv om det er iverksatt strakstiltak, rapporterer innsatte ved Bredtveit fortsatt om omfattende og skadelig bruk av isolasjon ved fengselet.<sup>4</sup> Det er derfor behov for en betydelig skjerping av lovverket slik at isolasjon ikke forekommer i et så stort omfang overfor kvinnelige innsatte.

Til sist uttrykker Sivilombudet sterk bekymring for at språkproblemer og andre forhold som knytter seg til den innsattes minoritetsbakgrunn, øker risikoen for isolasjon, herunder plassering på sikkerhetscelle.<sup>5</sup>

Straffegjennomføringsloven bør etter dette reflektere forpliktelsen kriminalomsorgen har til å sikre likeverdige tjenester for innsatte i henhold til likestillings- og diskrimineringsloven § 24, herunder plikten til å tilrettelegge slik at innsatte får full tilgang til helsetjenester i fengsel tilpasset den enkeltes spesifikke behov.

---

<sup>4</sup> [https://www.nrk.no/osloogviken/bredtveit-innsatt-sier-lite-er-endra-etter-selv-mordet\\_-\\_-lases-inn-17-timer-i-strekk-1.16351148?fbclid=IwAR2FE3XILmJARoqPFRBLfxfdP9ipSGuW6TwAbUP1c1qnalvzvyLafPZmaHc](https://www.nrk.no/osloogviken/bredtveit-innsatt-sier-lite-er-endra-etter-selv-mordet_-_-lases-inn-17-timer-i-strekk-1.16351148?fbclid=IwAR2FE3XILmJARoqPFRBLfxfdP9ipSGuW6TwAbUP1c1qnalvzvyLafPZmaHc)

<sup>5</sup> Sivilombudets særskilte melding om isolasjon i norske fengsler:  
<https://www.sivilombudet.no/aktuelt/saerskilt-melding-til-stortinget-om-isolasjon-i-norske-fengsler/>

### **3. Til høringsnotatets kapittel 4 og 5**

Ombudet støtter forslaget om at straffegjennomføringsloven suppleres med en henvisning til internasjonale konvensjoner, og at straffegjennomføringsloven bør suppleres med en henvisning til retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven. Som det fremgår av våre øvrige merknader, er dette imidlertid ikke tilstrekkelig. Vi ser også grunn til å fremheve at internasjonale konvensjoner allerede gjelder på det nivået de er gjennomført i norsk rett - også under straffegjennomføring, samt at retten til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven allerede gjelder for innsatte.

### **4. Til høringsnotatets kapittel 7**

Ombudet mener i likhet med departementet at det er nødvendig å gjøre endringer i straffegjennomføringsloven § 17, for å tydeliggjøre at alle innsatte skal ha tilstrekkelig tid utenfor cellen, sikres fellesskap og tilstrekkelig menneskelig kontakt i fengsel. Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon i norske fengsler, viser at isolasjon og begrenset fellesskap er et utbredt problem i norske fengsler. Det til tross for at isolasjon, blant annet ifølge Mandela-reglene, bare skal benyttes i helt ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig, og at isolasjon der innsatte tilbringer 22 timer i døgnet eller mer uten meningsfull menneskelig kontakt, ifølge reglene skal være forbudt hvis den pågår i over 15 dager sammenhengende (regel 44). Slik også departementet viser til, vil isolasjon i 22 timer i døgnet være helseskadelig, og kan etter en konkret vurdering utgjøre umenneskelig og nedverdiggende behandling.<sup>6</sup> I tilfeller der innsatte er utelukket fra fellesskap etter straffegjennomføringsloven § 37, uttaler FNs torturkomité at målet må være at disse innsatte: «benefit from such contact for at least two hours every day and preferably more.» Ved utelukkelse fra fellesskap er det også en risiko for brudd på EMK artikkel 3 og 8.

Vi er bekymret for om forslaget til ordlyd i strgfjl. § 17, tydelig nok får frem at to timer daglig med menneskelig kontakt er et absolutt minimum, og at isolasjon som innebærer innlåsing i 22 timer eller mer, vil være forbudt lenger enn 15 sammenhengende dager etter Mandela-reglene. Vi anbefaler departementet å vurdere å utvide retten innsatte har til meningsfull kontakt med andre personer til mer enn to timer i døgnet, jf. Mandela-regel nr. 44.

---

<sup>6</sup> HR-2019-2048-A

At bestemmelsen om retten til å være utendørs (§ 22) gjøres mer forpliktende, er positivt. Vi mener likevel at straffegjennomføringsloven på dette punktet må gjenspeile kravet etter Mandela-reglene om at alle innsatte skal få mulighet til å oppholde seg *minst* en time i friluft hver dag. Forslaget til formulering av bestemmelsens ordlyd er etter vårt skjønn for lite forpliktende. Vi mener at ordlyden: «dersom *noe* er til hinder for utendørs opphold, skal den innsatte få mulighet til fysisk aktivitet utenfor cella.», i for stor grad åpner for at det gjøres unntak fra hovedregelen om utendørs opphold hver dag.

### **Til høringsnotatets kapittel 8 – standard for ulåst celle**

Vi viser til internasjonale standarder og nasjonale overvåkningsmekanismer som peker i retning av at innsatte bør ha (mulighet til) minst 8 timer fellesskap med andre innsatte per dag. Den europeiske torturforebyggingskomiteen anbefaler det samme for varetektsinnsatte, og at nivået bør være høyere for ordinære innsatte. De understreker at den innsatte også skal kunne drive med meningsfulle aktiviteter under fellesskap.<sup>7</sup> Også FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité anbefaler lovfesting av innsattes rett til minst 8 timer fellesskap med andre. I Danmark er det høyst tillatt å låse inn innsatte på cellen i 12 timer i døgnet i høysikkerhetsfengsel, og i 11 timer i åpne fengsler hvis det er nødvendig ut fra ordens- eller sikkerhetsmessige hensyn. I Sverige kan ikke innsatte låses inn på cellen i mer enn 10/12 timer per døgn.

Vi vet at omfattende isolasjon og mangel på menneskelig kontakt vil kunne gi varige isolasjonsskader, særlig blant personer som fra før har psykiske plager eller lidelser eller utviklingshemming<sup>8</sup>. Etter en konkret vurdering vil det også kunne utgjøre umenneskelig og nedverdiggende behandling i strid med blant annet EMK artikkel 3, grunnloven § 93 og CRPD artikkel 15. I tillegg kan det som nevnt være i strid med retten til privatliv i EMK artikkel 8. Sannsynligvis vil det heller ikke bidra til formålet om rehabilitering av innsatte til et liv i frihet etter soning, jf. straffegjennomføringsloven § 2.<sup>9</sup> Vi reagerer på at det forslås mindre forpliktende bestemmelser enn de har i våre naboland som det er naturlig å sammenligne seg med.

---

<sup>7</sup> CPT/Inf (92)3 avsnitt 47.

<sup>8</sup> [https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM\\_S%C3%A6rskilt-melding\\_WEB.pdf](https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf) s. 26

<sup>9</sup> Se også Norges institusjon for menneskerettigheters årsmelding 2020:

<https://www.nhri.no/arsmelding/arsmelding2020/nim-anbefaler/#innsattesrett-anbefaling>

Vi støtter derfor Den europeiske forebyggingskomité (CPT), FNs menneskerettighetskomité, FNs torturkomité, Sivilombudets, og NIMs anbefaling om at det bør etableres en standard om at innsatte skal ha mulighet til *minst* 8 timer fellesskap med andre innsatte per dag. Ombudet mener dette bør formuleres som en rettighet for den innsatte, og mener dermed at forslaget til formulering i § 17 er for lite forpliktende.

Departementet viser i sin vurdering til bemerkninger fra Arbeiderpartiet og Senterpartiets medlemmer av Justiskomiteen til innstilling i sak Innst. 545 S (2020-2021), om at andre tiltak må komme på plass før man vurderer en standardisert utlåsningstid.

Til dette ønsker ombudet å bemerke at tvangsbegrensningslovsutvalget i NOU 2019:14 omtaler at å innføre bestemmelser om å redusere tvangsbruken, faktisk reduserer bruken av tvang. Videre fant de at behovet for å bruke tvang, begrenses hvis man innfører tiltak som er tvangsreduserende. Selv om konteksten de omtaler var psykisk helsevern, det vil si sivil frihetsberøvelse, mener vi dette er lærdom som er relevant hva angår mulighet for å forebygge bruk av isolasjon og tvangsmiddel også overfor straffedømte i fengsel. Som eksempel trekker de fram at å endre fra lukkede til åpne avdelinger, gjør at det blir mindre behov for å bruke tvang (i form av eksempelvis innlåsning).<sup>10</sup> Ombudet er blant annet på bakgrunn av dette skeptisk til at andre tiltak må komme på plass før man vurderer en standardisert utlåsningstid, og mener at det er riktig å lovfeste en standardisert utlåsningstid som en rettighet for den enkelte innsatte.

## **5. Til høringsnotatets kapittel 10 om regelverket om utelukkelse fra fellesskap med andre**

Norske myndigheter har gjentatte ganger blitt kritisert av blant andre FNs torturkomité for manglende oversikt over omfanget av isolasjon.<sup>11</sup> Et uklart lovverk har også ført til at vedtak om utelukkelse registreres ulikt ved forskjellige fengsler. Dette skyldes blant annet at det ikke er definert hvor mange timer utenfor cella innsatte normalt skal ha. Dårlig registreringer medfører at ansvarlige myndigheter ikke har tilgang til styringsinformasjon som

---

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-14/id2654803/?ch=3#kap11-2-1>

<sup>11</sup> <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/saerskilt-melding-til-stortinget-om-isolasjon-i-norske-fengsler/>

er nødvendig for å kunne vurdere tiltak for å redusere bruken av isolasjon og begrense skadevirkningene.<sup>12</sup>

Ombudet mener etter dette at det er et stort behov for å lovfeste en definisjon av utelukkelse, å lovfeste under hvilke omstendigheter utelukkelse kan benyttes og for hvor lenge dette kan benyttes, samt lovfeste en plikt til å registrere alle former for utelukkelse fra fellesskapet.

Vi mener det er positivt at departementet foreslår at utelukkelse krever enkeltvedtak. Vi mener at også selvisolasjon bør kreve enkeltvedtak.

Ombudet er positive til at departementet utarbeider en definisjon av begrepet utelukkelse, som kan innarbeides i straffegjennomføringsloven. Ombudet mener at det er mest hensiktsmessig å angi i loven at innsatte som har mindre fellesskap enn et visst antall timer per dag, skal anses som utelukket. En slik tilnærming har også NIM argumentert for i sin årsmelding for 2020.

Vi støtter likevel ikke forslaget om å lovfeste at definisjonen skal knyttes til fire timer per dag. Som nevnt peker internasjonale standarder og nasjonale overvåkningsmekanismer i retning av at innsatte bør ha (mulighet til) minst 8 timer fellesskap med andre innsatte per dag.<sup>13</sup> Vi mener derfor at man må lovfeste en standard som er i tråd med disse anbefalingene. Dersom eldre bygningsmasse og lav bemanning gjør det umulig for kriminalomsorgen å sikre innsatte åtte timer fellesskap med andre, mener ombudet at bevilgningene til kriminalomsorgen må økes, i stedet for at man lovfester en standard som er i strid med menneskerettslige anbefalinger.

## **6. Til høringsnotatets kapittel 11 om hva reglene om utelukkelse bør gå ut på**

Ombudet bemerker at innholdet i bestemmelsene i straffegjennomføringsloven § 37 flg. gir Kriminalomsorgen vid adgang til å utelukke innsatte fra fellesskapet. Dette er kritisert av blant andre NIM og Sivilombudet. Når det gjelder utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, mener ombudet at nåværende regler i for stor grad åpner for denne type utelukkelse.

---

<sup>12</sup> <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/saerskilt-melding-til-stortinget-om-isolasjon-i-norske-fengsler/>

<sup>13</sup> I Sivilombudets særskilte melding til Stortinget, anbefaler de at Stortinget ber regjeringen om å etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst 8 timer i sosialt fellesskap med andre med sosiale aktiviteter.

Vi støtter departementets forslag om å fjerne hjemmelen til å utelukke for å «opprettholde ro, orden og sikkerhet», som er for lite presis.

Vi mener at forslag til utelukkelse etter § 37 a, bør deles opp i to bestemmelser. Blant annet vil forholdsmessighetsvurderingen av om utelukkelse er nødvendig for å hindre den innsatte i å skade seg selv, og om utelukkelse er nødvendig for å hindre den innsatte i å skade andre, være ulik. Derfor vil det være mer hensiktsmessig å regulere dette i to ulike bestemmelser.

Videre skal formålet med utelukkelse etter § 37 a være å forebygge skade. Forskning viser imidlertid at utelukkelse kan bidra til å forsterke og forverre psykiske plager/lidelser. I rapporten «Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp», vises det blant annet til at flere studier finner en sammenheng mellom isolasjon og selvmord i fengsel, at det er påvist en sammenheng mellom isolasjon, psykisk helse og selvskading, og at selvskading blant annet er assosiert med å ha vært minst én gang i isolasjon og med alvorlig psykisk sykdom.<sup>14</sup> I den samme rapporten beskrives også bruken av isolasjon i kvinnefengsel som en ond sirkel, der psykisk sykdom blir besvart med isolasjon fra fengselets side, noe som kan produsere mer sykdom og mer isolasjon.<sup>15</sup> Selv om utelukkelse kan forhindre skade på kort sikt, vil risikoen for framtidig skade øke. Ombudet savner derfor en redegjørelse av hvordan departementet mener at utelukkelse skal forebygge at den innsatte skader seg selv. Vi mener også at det må tydeliggjøres at utelukkelse kun kan benyttes der det ikke finnes mindre inngripende, alternative tiltak, for eksempel forebyggingstiltak av sosialfaglig karakter. Her bemerker vi som nevnt tidligere at staten skal sikre at funksjonshemmede, herunder personer med psykiske lidelser, som lovlig frihetsberøves, ivaretas gjennom rimelig tilrettelegging. Når man vet hvilken risiko det innebærer å utelukke personer som skader seg selv, mener ombudet at slik utelukkelse, må vurderes på nytt/revurderes langt hyppigere enn en gang i uken.

Når det gjelder innsatte som har brukt rusmidler og som utelukkes fra fellesskapet etter § 37 bokstav d, fremhever ombudet om at personer med

---

<sup>14</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf) s. 83



rusavhengighet utvilsomt har et diskrimineringsrettslig vern når rusavhengighet foreligger i kombinasjon med psykisk lidelse. Gode grunner taler videre for å tolke diskrimineringsforbudet i blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26, og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2.2 som har en ikke uttømmende oppstilling av vernede diskrimineringsgrunnlag, slik at rusavhengighet som sådan - uavhengig av om det samtidig foreligger psykisk lidelse - omfattes av vernet etter begrepet «other status». <sup>16</sup> Disse diskrimineringsforbudene er også er inkorporert i norsk rett med forrang fremfor annen lov jf. menneskerettsloven § 3 jf. § 2. Vi savner en drøftelse av hvordan slik utelukkelse, særlig dersom den varer over noe tid, skal bidra til å forebygge at den innsatte fortsetter å påvirke miljøet negativt, og savner også en vurdering av om det i slike tilfeller kan finnes andre, mindre inngripende tiltak. Vi påpeker også at man i rapporten «Lengst inne i fengselet - kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp», fant at isolasjon i stedet for å forebygge rusbruk, kunne bidra til en ustabil helsesituasjon og et eskalerende rusproblem med overforbruk av medisiner.<sup>17</sup> De fant også at det var behov for et styrket rusmestringstilbud til innsatte kvinner på høysikkerhet.<sup>18</sup>

Når det gjelder innsatte som selvisolerer, bør disse gis tett oppfølging og kompensierende tiltak. Vi støtter forslaget om at det utarbeides individuelle planer. Vi mener det bør fattes vedtak også ved denne typen isolasjon. Videre påpeker vi at Sivilombudet har erfart at mange innsatte isolerer seg fordi de ikke opplever å være trygge i fellesskapet, og at dette ofte er sårbare innsatte med psykiske lidelser eller utviklingshemming.<sup>19</sup> Sivilombudet finner dessuten at flere som selvisolerer har minoritetsbakgrunn og dårlige norsk- og engelskkunnskaper. De uttrykker derfor sterk bekymring for at språkproblemer og andre forhold som knytter seg til den innsattes minoritetsbakgrunn, øker risikoen for isolasjon. Manglende tilrettelegging for denne gruppen innsatte kan blant annet innebære brudd på forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet og funksjonsnedsettelse i likestillings- og diskrimineringsloven. Ombudet mener etter dette at å utarbeide en individuell plan for oppfølging av

---

<sup>16</sup> [Et bedre diskrimineringsvern - Norges institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](https://www.nhri.no)

<sup>17</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf) s. 88

<sup>18</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf) s. 157

<sup>19</sup> [www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM\\_S%C3%A6rskilt-melding\\_WEB.pdf](http://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf) s. 56-57

innsatte som selvisolerer, ikke er tilstrekkelig for å ivareta denne gruppen. Vi anbefaler departementet å utrede hvordan lovverket bedre kan reflektere forpliktelser overfor innsatte som selvisolerer.

Videre mener ombudet at lovverket i større grad må reflektere at utelukkelse på grunn av bemannings- eller bygningsmessige forhold ikke skal skje. Vi viser i den forbindelse til at nasjonale og internasjonale overvåkingsorganer kritiserer at lovverket i for stor grad åpner for slik utelukkelse.<sup>20</sup> FNs torturforebyggingskomité anbefaler norske myndigheter å: “ensure that issues relating to infrastructure and staffing are not used as grounds for exclusion”.<sup>21</sup>

Ombudet mener i likhet med FNs torturkomité og Sivilombudet at det bør fastsettes en fast, ytre grense for utelukkelse. Sivilombudet skriver i den særskilte meldingen til Stortinget om isolasjon og mangel på meningsfull menneskelig kontakt i fengsel at: «norsk lovgivning åpner for langvarig isolasjon som er i strid med menneskerettslige minstestandarder. At det mangler strenge og klare frister for hvor lenge isolasjon kan pågå, er svært alvorlig fordi skaderisikoen ved langvarig isolasjon er spesielt høy. Våre funn viser at flere innsatte sitter isolert i måneder og enkelte over flere år.» Også FNs torturkomité uttrykte i 2018 bekymring for at det ikke er satt en øvre grense for antall dager en innsatt kan være fullstendig utelukket, og anbefalte at norske myndigheter endrer lovverket for å sikre at isolasjon kun benyttes i ekstraordinære tilfeller, og at en maksimal grense for bruk av utelukkelse fra fellesskapet angis i lovgivningen.

Ombudet mener det er positivt at departementet reduserer tidsgrensen for utelukkelse på grunn av forhold ved den innsatte, men mener at departementets forslag om en ytre grense på tre måneder, men med mulighet for forlengelse ved ekstraordinære omstendigheter, er for vid. Vi viser igjen til Mandela-reglene som sier at isolasjon i 22 timer eller mer i døgnet, sammenhengende i 15 dager, er forbudt.

Ombudet er bekymret for om manglende tidsfrist for innsatte som selvisolerer, fører til langvarig og skadelig isolasjon blant denne gruppen. Vi anbefaler

---

<sup>20</sup> Se Sivilombudets særskilte melding punkt 6.1, FNs torturkomités avsluttende bemerkninger av 5. juni 2018, og Europarådets torturforebyggingskomité.

<sup>21</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/168/79/PDF/G1816879.pdf?OpenElement> s. 4

departementet igjen å vurdere hvordan loven på en bedre måte kan sikre denne gruppen innsatte nødvendig fellesskap og meningsfull menneskelig kontakt.

Når det gjelder tilsyn og oppfølging av innsatte som er utelukket, er ombudet opptatt av at regelverket må reflektere at innsatte har rett på tilstrekkelig oppfølging – særlig fra helsepersonell. Kriminalomsorgens ansatte har ikke helsefaglig kompetanse, samtidig som det er overhyppighet av psykisk lidelse blant innsatte, og samtidig som isolasjon både kan øke symptomtrykket og utløse psykisk sykdom. Det er derfor avgjørende at helsepersonell varsles, fører tilsyn og følger opp innsatte som er utelukket.

Ombudet mener at det må sikres at ansvarlig helsetjeneste blir varslet uten ugrunnet opphold, uavhengig av årsak til utelukkelse, og at dette kravet fremgår av loven.

Vi mener videre at det bør lovfestes at alle innsatte som er utelukket, sikres daglig tilsyn av lege eller kvalifisert sykepleier som rapporterer til lege, jf. anbefalinger fra CPT og Mandela-reglene 46 nr. 1 og de europeiske fengselsreglene 43.2. Vi mener at det ikke er tilstrekkelig at helsetjenesten: «anmodes om tilsyn og oppfølging av den innsatte». I tillegg bør den innsatte ses til og følges opp av kriminalomsorgens ansatte. Ombudet er enig med departementet i at hyppighet og omfang av slikt tilsyn må tilpasses lengden på utelukkelsen. Ombudet støtter uansett Sivilombudets forslag om å lage en individuell plan for innsatte som er utelukket.

Dersom oppfølgingsforpliktelser kun framgår i helselovgivningen, kan det bidra til et fragmentarisk og uoversiktlig lovverk som det er vanskelig å bruke for ansatte i Kriminalomsorgen. Dersom departementet mener at dette bør reguleres i helselovgivningen, mener ombudet at det må være klare henvisninger til denne i straffegjennomføringsloven, og mer presise henvisninger enn den som er foreslått i lovens § 4.

## **7. Til høringens kapittel 13 om regler om bruk av tvangsmidler i fengsel**

Ombudet viser til at EMD i flere saker har konkludert med krenkelse av forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling der innsatte med lidelse blir utsatt for ulike former for tvangsmidler eller isolasjon i fengsel uten å

ha fått tilstrekkelig helsehjelp.<sup>22</sup> Samtidig er omfanget av psykiske lidelser blant innsatte i fengsel stort og økende.<sup>23</sup> Ombudet mener at dersom tvangsmidler benyttes, må straffegjennomføringslovens bestemmelser sikre den innsatte rett til tilstrekkelig helsehjelp. I tillegg til lovendringer, anbefaler ombudet å iverksette konkrete tiltak for å forebygge og hindre bruk av tvangsmidler, herunder sørge for økt bevissthet, økte ressurser, styrket bemanning og bedre opplæring av ansatte, og at det iverksettes effektive ordninger for kontroll med-, og overprøving av tvangsvedtak.

### **7.1 Sikkerhetscelle**

Ombudet mener det bør gå klart fram av loven at sikkerhetscelle kun kan benyttes i ekstraordinære tilfeller, for så kort tid som mulig, og at innsatte som isoleres på slik celle har rett til tilstrekkelig oppfølging og tilsyn som kan hjelpe den innsatte ut av sikkerhetscella så fort som mulig.<sup>24</sup> Vi mener at dette ikke kommer tydelig nok fram i lovforslaget. Dersom sikkerhetscelle unntaksvis må benyttes, støtter vi at det lovfestes at Kriminalomsorgen må føre tilsyn minst 1 gang per time, samt at Kriminalomsorgen får nødvendig opplæring i hvordan den innsatte skal følges opp, blant annet slik at den menneskelige kontakten blir meningsfull. I tillegg til oppfølging fra ansatte i Kriminalomsorgen, mener ombudet at det må lovfestes en rett til tett og daglig oppfølging fra helsepersonell.

Sivilombudet peker på at det ikke finnes en pålitelig oversikt over omfanget av bruk av sikkerhetscelle i norske fengsler. Vi mener derfor at det må gå klart fram av loven at det må fattes vedtak om bruk av sikkerhetscelle.

Ifølge Mandela-reglene bør som nevnt isolasjon som innebærer innlåsing i 22 timer eller mer, være forbudt lenger enn 15 sammenhengende dager. Ombudet vurderer det slik at det bør fremgå klarere av straffegjennomføringsloven at bruk av sikkerhetscelle ikke skal overstige disse begrensningene, og at det må

---

<sup>22</sup> Tyrer mot Storbritannia (5856/72); Kudla mot Polen (30210/96) § 92; Isenc mot Frankrike (58828/13) § 46; Keenan mot Storbritannia (27229/95) § 111; Renolde mot Frankrike (5608/05) § 109; Slawimor mot Polen (28300/06) § 88.

<sup>23</sup> Cramer, Victoria (2014) «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler», s. 24 og 27.

<sup>24</sup> Funn fra Sivilombudet viser at innsatte mange steder ikke gis den hjelpen de trenger av fengselet for å komme seg ut av cella så raskt som mulig. Opphold på sikkerhetscelle kan dermed bli lenger enn strengt nødvendig. Det mangler opplæring og veiledning i hvordan ansatte skal følge opp innsatte for å sikre et så skånsomt og kort opphold som mulig.

lovfestes en maksimal grense for slik utelukkelse fra fellesskapet. Det bør også framgå at innsatte på sikkerhetscelle daglig må få mulighet til lufting utendørs.

#### 7.1 Sikkerhetsseng/beltseng

Ombudet mener bruk av sikkerhetsseng/beltseng bør utfases og avvikles så snart som mulig. Inntil dette er skjedd bør det fremgå av loven at sikkerhetsseng bare kan brukes som siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade mot den innsatte. Vi er derfor opptatt av at det må satses på og iverksettes tiltak som gjør det realistisk å nå dette målet, blant annet ved å sikre økte bevilgninger til bemanning og bygningsmessige endringer. Selv om det ikke er mulig å forebygge alle nødsituasjoner, må det være mulig å forebygge umenneskelig og nedverdiggende behandling, det vil si menneskerettsbrudd.

Vi understreker at bruk av sikkerhetsseng/beltseng utgjør et voldsomt inngrep i den innsattes personlige integritet, som gir risiko for somatiske skader, traumer og andre negative følger for psykisk helse.<sup>25</sup> Når en innsatt legges i sikkerhetsseng/beltseng er det en klar risiko for at dette fører til ytterligere konsekvenser for den innsattes psykiske helse.<sup>26</sup> Vi minner om at staten allerede har erkjent menneskerettighetsbrudd etter at en kvinne ble liggende i belter i 48 timer sammenhengende. Prosentvis brukes sikkerhetsseng/beltseng oftere overfor kvinnelige enn mannlige innsatte. Vi savner en vurdering av hvordan departementet skal hindre diskriminerende bruk av sikkerhetsseng/beltseng, samt hvordan departementet vil hindre risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling ved bruk av sikkerhetsseng/beltseng videreføres.

Fram til bruken av sikkerhetsseng/beltseng er avviklet, bør det som nevnt over framgå av loven at sikkerhetsseng kun kan benyttes som siste utvei, for å avverge umiddelbar eller nært forestående skade mot den innsatte.

Vi mener det er positivt at det lovfestes at helsepersonell straks skal varsles ved bruk av sikkerhetscelle eller -belteseng. Ombudet er også enig med departementet i at det også bør fremgå at helsepersonell skal føre snarlig og fortløpende tilsyn. Ifølge menneskerettslige standarder skal helsetjenesten se til

---

<sup>25</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf) s. 84

<sup>26</sup> [https://www.ldo.no/globalassets/\\_ldo\\_2019/\\_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf](https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/lengst-inne-i-fengselet.pdf) s. 84

isolerte innsatte minst én gang per døgn. Dette bør fremgå som et minimum også etter straffegjennomføringsloven, eventuelt med en klar henvisning fra straffegjennomføringsloven til helse- og omsorgstjenesteloven.

Ombudet viser samtidig til at pasienter som er innlagt i psykisk helsevern og som legges i belter, har rett til døgnkontinuerlig oppsyn fra pleiepersonale<sup>27</sup>. Når rapporter viser at mange innsatte, og også de som er utsatt for beltelegging, har psykiske lidelser, mener vi at ett tilsyn i døgnet fra helsepersonell er altfor lite. Konsekvensene kan bli alvorlige, og risikoen for dette er særlig høy dersom den innsatte har en psykisk lidelse /psykosial funksjonsnedsettelse eller kognitiv funksjonsnedsettelse. Vi mener derfor at pleiepersonell bør være til stede kontinuerlig ved bruk av sikkerhetsseng/belteseng, som følge av at det er et inngripende og potensielt svært skadelig tiltak. Ansatte i kriminalomsorgen har ikke helsefaglig bakgrunn, og tilsyn fra dem vil derfor ikke kunne erstatte tilsyn fra helsepersonell. Vi ber departementet vurdere dette nærmere.

Som følge av at bruk av sikkerhetscelle og -belteseng er så inngripende tiltak, mener ombudet at den innsatte i etterkant bør tilbys samtale med advokat uten omkostninger (fri rettshjelp).

### **Til kapittel 13.5 - Om bruk av polstret celle, beskyttelseshjelm osv.**

Ombudet er bekymret for at målet om å avvikle sikkerhetsseng/belteseng, resulterer i at det innføres andre tvangsmidler, samtidig som hjemmel for sikkerhetsseng/belteseng videreføres. Ombudet mener som nevnt at bruk av sikkerhetsseng/belteseng bør avvikles.

Ombudet mener videre at det kreves en grundigere utredning av konsekvensene av bruk av polstret celle og beskyttelseshjelm, før det kan lovfestes at bruken av dette er lovlig. Dersom departementet likevel lovfester dette, bør hjemmelen gjøres midlertidig i for eksempel et år etter lovens ikrafttredelse, slik at man får prøvd ut tiltaket, uten å binde seg til det.<sup>28</sup>

## **8. Oppsummering**

Ombudet ser frem til å følge departementets arbeid med å følge opp departementets arbeid med endringer av straffegjennomføringsloven. Vi står gjerne til disposisjon i dette arbeidet.

---

<sup>27</sup> [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-62/KAPITTEL\\_4#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-62/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4)

<sup>28</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-14/id2654803/?ch=5#kap23-8-5-2>

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
likestillings- og diskrimineringsombud

Ingeborg Aa. Fjeldstad  
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.