



Innst. 340 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4:1 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihets- berøvelse – Årsmelding for 2015

Til Stortinget

1. Sammendrag

Bakgrunn

Innledning

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet ble etablert og begynte sitt arbeid våren 2014.

Årsmeldingen beskriver forebyggingsenhetens aktiviteter i 2015.

I løpet av 2015 har forebyggingsenheten gjennomført 15 besøk til 14 steder for frihetsberøvelse og utvidet besøksfeltet med to nye sektorer: psykisk helsevern og politiets utlendingsinternat på Trandum.

Sivilombudsmannen viser i forordet til meldingen til at forebyggingsenheten i sitt arbeid har erfart at det er flere utfordringer som går igjen på tvers av sektorene, enten det er snakk om fengsler, arrester, psykisk helseverninstitusjoner eller utlendingsinternat. Samtidig er erfaringen at stedene som er besøkt synes å følge opp Sivilombudsmannens anbefalinger på en grundig måte.

Arbeidet i 2015 har ikke begrenset seg til besøk. Det har vært anlagt et bredt forebyggingsarbeid som har inkludert dialog med myndigheter, sivilt samfunn, tilsynsorganer og klageinstanser, undervisning og foredrag, informasjonsutveksling, deltakelse i høringsrunder og samarbeid med internasjonale menneskerettsorganer.

Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll (OPCAT)

Mennesker som er fratatt friheten befinner seg i en spesielt utsatt situasjon og står overfor økt risiko for å bli utsatt for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon, OPCAT, er en internasjonal menneskerettslig avtale med mål om å beskytte mennesker som er fratatt friheten. Tilleggsprotokollen ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2002 og trådte i kraft i 2006.

FNs torturkonvensjon slår fast at tortur og umenneskelig behandling er absolutt forbudt og at dette forbudet aldri kan fravikes. Tilleggsprotokollen bygger på FNs torturkonvensjon og etablerer således ikke noen ny norm. Bakgrunnen for tilleggsprotokollen var et ønske om å øke innsatsen for å forhindre og forebygge tortur og umenneskelig behandling, og den fastlegger derfor nye arbeidsmetoder for å styrke dette arbeidet.

Stater som slutter seg til tilleggsprotokollen forplikter seg til å etablere eller utpeke ett eller flere nasjonale forebyggingsorganer som gjennomfører regelmessige besøk til steder hvor personer er, eller kan være, fratatt friheten, med hensikt å stryke beskyttelsen av disse personene mot tortur og umenneskelig behandling.

De nasjonale forebyggingsorganene har mulighet til å gi anbefalinger som peker på risikofaktorer for integritetskrenkelser. De kan også framlegge forslag og kommentarer til eksisterende lovgivning eller lovforslag.

For å utøve sitt mandat effektivt, skal forebyggingsorganene være uavhengige av myndighetene og stedene for frihetsberøvelse, ha nødvendige ressurser til rådighet og ha ansatte med nødvendig kompetanse og fagkunnskap.

14. mai 2013 vedtok Stortinget at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen.

Per 31. desember 2015 hadde 80 stater sluttet seg til tilleggsprotokollen, og 64 stater hadde etablert eller utpekt forebyggingsorganer i sine land.

Underkomiteen for forebygging (SPT)

Tilleggsprotokollen oppretter også en internasjonal forebyggingskomité, FNs underkomité for forebygging (SPT), som arbeider parallelt med de nasjonale forebyggingsorganene. Denne består av 25 uavhengige eksperter.

SPT kan besøke alle steder for frihetsberøvelse i statene som har sluttet seg til tilleggsprotokollen, både med og uten forhåndsvarsel. I tillegg skal SPT gi råd og veiledning til de nasjonale forebyggingsorganene, samt koordinere sitt arbeid med internasjonale og regionale menneskerettighetsmekanismer, som den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), FNs torturkomité (CAT) og FNs spesialrapportør mot tortur.

Sivilombudsmannens forebyggingsmandat

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet ble opprettet som følge av at Stortinget tildelte Sivilombudsmannen oppgaven med å utøve mandatet som er fastsatt i tilleggsprotokollen.

Regelmessige besøk til steder der mennesker er, eller kan være, frihetsberøvet er hovedverktøyet forebyggingsenheten har i sitt arbeid for å styrke beskyttelsen mot og forebygging av tortur og umenneskelig behandling. Sivilombudsmannen ved forebyggingsenheten har adgang til alle steder for frihetsberøvelse og til å føre private samtaler med personer som er fratatt friheten. Videre har enheten tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse. Under besøkene søker enheten å avdekke risikofaktorer for krenkelse gjennom egne observasjoner og samtaler med de berørte. Samtaler med personer som er fratatt friheten er særlig prioritert.

Både besøksvirksomheten og det øvrige arbeidet skal ha et forebyggende fokus.

Sivilombudsmannen har utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, kontroll- og tilsynsorganer i forvaltningen, andre ombud, sivilt samfunn, forebyggingsorganer i andre land og internasjonale menneskerettighetsorganer.

Det er opprettet et rådgivende utvalg som bidrar med kompetanse, informasjon, råd og innspill til forebyggingsenhetens arbeid. Det rådgivende utvalget skal sikre at forskjellige stemmer blir hørt og at forebyggingsenheten tilføres viktig kompetanse for å gjennomføre oppdraget.

Arbeidsmetode og organisering

Helhetlig tilnærming til forebygging

Forebyggingsenheten legger til grunn at effektivt forebyggingsarbeid krever en helhetlig tilnærming. Omfanget av tortur og umenneskelig behandling kan påvirkes av en rekke faktorer, blant annet nasjonalt og internasjonalt lovverk, organiseringen av institusjoner, kontroll- og tilsynsorganer og deres praksis, generelle holdninger i samfunnet, sosial ulikhet, kunnskapsnivå og økonomiske ressurser. Dette har konsekvenser for hvordan forebyggingsenheten arbeider.

Regelmessige besøk til steder der mennesker er fratatt friheten står sentralt, men andre metoder og arbeidsformer vektlegges også. Forebyggingsenheten har en løpende dialog med forvaltningen og myndighetsorganer på ulike nivå, tilsynsmyndigheter og sivilt samfunn. Videre samarbeider enheten med en rekke internasjonale menneskerettighetsorganer og utveksler erfaringer med disse. Informasjonsarbeid er også prioritert for å gi offentligheten bedre innsyn i forholdene for dem som er fratatt friheten og for å informere om funn og anbefalinger.

Varsling av besøk

Forebyggingsenheten kan foreta besøk både med og uten forhåndsvarsel. I 2015 ble det gjennomført fem varslede, syv uvarslede og tre delvis varslede besøk. Ved uvarslede besøk kommer enheten til et sted uten noen forhåndsvarsel og ved varslede besøk gir enheten stedets ledelse beskjed om besøket omtrent fire uker i forveien. Ved delvis varslede besøk gir enheten stedets ledelse beskjed om hvilken måned besøket vil bli gjennomført, men ikke hvilken dato. Denne arbeidsformen gir mulighet for å innhente relevant informasjon før et besøk, samtidig som den legger til rette for at enheten får et realistisk inntrykk av forholdene på stedet.

Det tas sikte på å fortsette å gjennomføre en kombinasjon av ulike typer besøk i 2016.

Gjennomføring av besøk

Hvert besøk starter med innhenting av informasjon fra en rekke kilder. Dette inkluderer relevant nasjonalt og internasjonalt lovverk og konkret informasjon om forholdene for frihetsberøvede på stedet.

Dersom besøket er varslet eller delvis varslet, mottar stedet et brev om det kommende besøket der det også bes om at spesifisert informasjon oversendes i forkant eller forelegges under besøket. Det innhentes rapporter fra relevante tilsyn og andre kilder, og det rådgivende utvalget oppfordres til å dele informasjon og gi innspill. Ved uvarslede besøk innhentes informasjon primært ved gjennomgang av åpent tilgjengelige kilder men også gjennom andre kilder,

som klager til Sivilombudsmannen og tips. Besøkernes varighet avhenger først og fremst av størrelsen på stedet som besøkes. Forebyggingsenheten har i 2015 gjennomført besøk som varte fra én til tre dager.

Besøkene har følgende hovedkomponenter:

- Befaring av stedet
- Møte med ledelsen
- Private samtaler med de som er fratatt friheten
- Samtaler med ansatte, helsepersonell, verneombud, fagforeninger, pårørende, erfaringskonsulenter og andre berørte personer
- Dokumentgjennomgang
- Avsluttende møte med ledelsen

Rekkefølgen og omfanget av disse komponentene kan variere, ut i fra om besøket er varslet eller ikke, tidspunkt på døgnet, stedets størrelse og organisasjon, logistikk eller andre forhold. Enkelte av disse kan også gjennomføres parallelt ved at besøksteamet deler seg i mindre grupper for deler av besøket.

Besøksteamet bruker ved behov tolk i samtaler med frihetsberøvede.

Forebyggingsenheten har taushetsplikt. Informasjon som kan identifisere en person som er fratatt friheten behandles konfidensielt og brukes ikke på en måte som kan avdekke identitet uten innhentet samtykke.

Under besøk dokumenteres forholdene med eget kamera. Enheten har også annet utstyr tilgjengelig, som måleverktøy for å måle størrelsen på celler og rom.

Oppfølging av besøk

I etterkant av besøk utarbeider forebyggingsenheten en besøksrapport. Denne beskriver funn og risikofaktorer som besøket har avdekket. Videre inneholder rapporten Sivilombudsmannens anbefalinger for å minske risikoen for at mennesker som er fratatt friheten skal bli utsatt for tortur og umenneskelig behandling.

Ifølge tilleggsprotokollens artikkel 22 og sivilombudsmannsloven § 10 har myndighetene plikt til å vurdere anbefalingene og innlede dialog om mulige gjennomføringstiltak. Stedene forebyggingsenheten har besøkt gis en frist for å orientere Sivilombudsmannen om oppfølgingen av anbefalingene. Å følge opp besøkene og anbefalingene i dialog med stedene som er besøkt er svært viktig for forebyggingsarbeidet.

Utvalgte tema fra 2015

Tvangsmidler under frihetsberøvelse

Alle sektorene som det ble gjennomført besøk til i 2015 hadde adgang til bruk av tvangsmidler, men

under strenge vilkår. I løpet av året fant forebyggingsenheten flere utfordringer relatert til tvangsmiddelbruk som gikk igjen på tvers av sektorene, mens enkelte var særegne for noen av institusjonstypene.

De mest brukte tvangsmidlene var sikkerhetscelle og belteseng i fengslene, håndjern (under pågripelsen og frem til innsettelse) i politiarrestene, sikkerhetscelle, håndjern og såkalt BodyCuff på politiets utlendingsinternat på Trandum, og belteseng og injeksjon med korttidsvirkende legemidler i psykisk helseverninstitusjoner.

Strenge vilkår

Ifølge menneskerettslige standarder må inngrep i personlig integritet være i samsvar med krav til lovmessighet, nødvendighet og proporsjonalitet. Tvangsmidler kan brukes for å hindre en akutt og alvorlig situasjon som er til fare for liv eller helse for den det brukes overfor, eller personer i dennes nærhet. I noen tilfeller er det også mulig å bruke tvangsmidler for å hindre vesentlig materiell skade. Tvangsmidler skal aldri benyttes som behandling eller straff. De strenge vilkårene reflekterer at tvangsmidler er et stort inngrep i den enkeltes personlige integritet. Fra et forebyggingsperspektiv representerer bruk av tvangsmidler en klar risiko for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.

Forebyggingsenheten undersøker derfor alltid hvilke tvangsmidler det enkelte sted har tilgjengelig, hvordan praksisen for bruk er, hvor ofte og lenge det brukes, hvordan bruken dokumenteres, klagemuligheter og hvordan de som er fratatt friheten selv opplever å bli utsatt for bruk av tvangsmidler.

Sikkerhetscelle

Både i fengslene og på utlendingsinternatet på Trandum ble det brukt sikkerhetscelle. Sikkerhetscellene er oftest på størrelse med en glattcelle i en politiarrest, men noe mindre på Trandum. Bortsett fra et avtrede i gulvet og en madrass har sikkerhetscellene ingen innredning. Mat og drikke blir oftest satt inn gjennom en luke ved gulvet. Blant forhold Sivilombudsmannen uttrykte bekymring for var lengden på opphold på sikkerhetscelle, og at det i en del tilfeller var fattet mangelfulle vedtak. Flere fengsler har nå anskaffet klær som ikke skal kunne brukes til selvskading ved tvinning eller riving. Dette er et viktig tiltak for å unngå at innsatte oppholder seg nakne på sikkerhetscellen. Samtidig er dette klær som kan oppleves som stigmatiserende, ubehagelige og et overgrep i seg selv og de bør derfor kun brukes der det er en konkret selvmordsfare. Utover slike situasjoner bør innsatte ha egne eller andre vanlige klær fra institusjonen.

Hyppige tilsyn og jevnlig samtaler som hindrer at den som er fratatt friheten opplever isolasjon og hjelpeløshet, er viktige tiltak for å redusere faren for selvmord og for å forverre psykiske lidelser. I flere av Sivilombudsmannens rapporter ble det også fremhevet at opphold på sikkerhetscelle utgjør en særlig inngripende form for isolasjon. Det ble pekt på foreliggende kunnskap om at isolasjon kan øke risiko for selvmord, selvsykdom og utvikling av alvorlige psykiske lidelser. Enhetens foreløpige erfaring tilsier at risiko for alvorlig selvsykdom og selvmord er en av de mest brukte begrunnelsene for sikkerhetscellevedtak. Dette er bekymringsfullt med tanke på den negative effekten isolasjon i seg selv kan ha på innsattes psykiske helse. Gjennomgang av tilsynslogger for sikkerhetsceller avdekket tilfeller i flere fengsler der innsatte har reagert på situasjonen med apati, ved å kle av seg, urinere på gulv og vegger, eller ved å forsøke å skade seg selv.

Beltelegging

Belter er et av de mest inngripende tiltak som kan iverksettes lovlig overfor en person. Som med andre tvangsmidler er dette et tiltak for å hindre en akutt situasjon og skal aldri brukes som ledd i behandling eller som straff. I motsetning til i kriminalomsorgen der helsepersonell ikke skal involveres i beslutningen om beltelegging, er det imidlertid helsepersonell som beslutter og iverksetter beltelegging av innlagte pasienter i det psykiske helsevernet. I en egen artikkel diskuteres særegne forhold ved rollen til helsepersonell overfor personer som er fratatt friheten. At helsepersonell både behandler og iverksetter bruk av tvangsmidler skaper egne utfordringer for relasjonen til den som er fratatt friheten og styrker behovet for kontrollmekanismer. I det psykiske helsevernet er det nedsatt kontrollkommisjoner som skal gjennomgå tvangsprotokollene der bruk av blant annet belter nedtegnes, og kontrollere at bruken er lovlig og korrekt dokumentert.

Overfor sykehus har Sivilombudsmannen understreket at vedtak om beltelegging må gjelde for kortest mulig tid. I psykisk helsevern kan personer som er beltelagt i tillegg bli underlagt tvungen medisiner med korttidsvirkende legemidler. Gjennomgang av tvangsprotokoller under besøk til institusjoner innen psykisk helsevern avdekket at belteseng ofte kombineres med injeksjon av korttidsvirkende legemiddel.

Når noen er lagt i belter skal de ha kontinuerlig tilsyn. I fengsler har forebyggingsenheten erfart at enkelte innsatte har vært så preget av isolasjon at de har gitt uttrykk for ønske om å bli beltelagt slik at de ikke blir etterlatt alene. Dette er et alvorlig uttrykk for hvordan det kan oppleves å sitte isolert i en sikkerhetscelle. Arrestene kan ikke lenger bruke belte-

seng, men arrester og utlendingsinternatet på Trandum har adgang til å bruke BodyCuff. Dette er en form for transportbelte som festes rundt håndledd (med håndjern), ankler og mage og der remmer mellom hendene og føttene kan strammes slik at disse trekkes mot henholdsvis mage og rygg. Tvangsmidlet brukes først og fremst i forbindelse med uttransporter, blant annet på fly. Forebyggingsenheten fant ikke ureglementert bruk av BodyCuff under besøkene i 2015, men etterlyste en systematisk registrering av bruken av dette og andre tvangsmidler ved uttransport av utlendinger.

Håndjern

I enkelte arrester ble det under besøk funnet krokker til å feste arrester i håndjern til veggen over en sittebenk i venterommet («inkvireringsrommet»). Dette er en praksis som tidligere er kritisert av den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) og enheten anbefalte at disse ble fjernet. Anbefalingen ble i de fleste tilfeller raskt fulgt opp av den aktuelle arrest.

Under besøk til fengsel ble det funnet varetektsinnsatte som hadde mistet timer hos spesialisthelsetjenesten fordi de var påsatt håndjern og helsepersonell konstaterte at undersøkelsen ikke kunne gjennomføres med håndjern. Dette er forhold som kan innebære en umenneskelig behandling og som enheten anbefalte endret.

Dokumentasjon av tvangsmiddelbruk

Bruk av tvangsmidler skal dokumenteres både gjennom skriftlige vedtak og loggføring av hendelsesforløpet. Dette er viktig for å gi grunnlag for god internkontroll og for å sikre reell klagemulighet. Dokumentasjon er også avgjørende for at tilsynsmyndighetene skal kunne føre kontroll med bruken av tvangsmidler.

De ulike tilsynsrådene, kontrollkommisjonene og fylkesmannen gjør et viktig forebyggende arbeid og må kunne kontrollere at lover og regler er overholdt og at rettighetene til menneskene det gjelder er ivarettatt. Under besøkene ble det funnet til dels store forskjeller i praksis og i kvaliteten på dokumentasjonen i både vedtak og loggføringer. Dette er forhold som bør rettes opp gjennom klare interne retningslinjer og jevnlig opplæring av ansatte. Sivilombudsmannen ga flere anbefalinger om dette og ga også anbefaling om pasienters rett til innsyn i tvangsprotokollen og mulighet til å legge ved egne merknader til denne.

Aktivitetstilbud og tiltak for å motvirke isolasjon

Mennesker som er fratatt friheten har rett til å delta i meningsfulle aktiviteter som arbeid, undervis-

ning, fritidssysler, fysisk aktivitet og sosialt samvær. Samtidig har de en langt lavere grad av kontroll over egen hverdag. Lukkede institusjoner har derfor et viktig ansvar i å sikre at frihetsberøvede får et tilfredsstillende aktivitetstilbud.

Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) anbefaler at innsatte i fengsel får mulighet til å være minst åtte timer ute av cella hver dag, sysselsatt med meningsfulle aktiviteter. Forebyggingsenhetens besøk i 2015 har vist at man flere steder ikke lykkes godt nok med dette. Både i fengsler, politiarrester, utlendingsinternat og psykisk helseverninstitusjoner har forebyggingsenheten funnet at en del frihetsberøvede tidvis har en så lav grad av stimuli og menneskelig kontakt at det utgjør isolasjon eller forhold som grenser til dette.

Aktivitetstilbud og isolasjon i fengsel

Forebyggingsenhetens besøk til fem fengsler i 2015 har vist at fengslene opplever betydelige utfordringer med å gi alle innsatte et tilfredsstillende aktivitetstilbud. Manglende aktivisering og menneskelig kontakt utgjør en klar risiko for negative helse- og velferdsmessige konsekvenser, og kan også påvirke innsattes soningsprogresjon negativt. Dette er et tap for den enkelte og for oss alle, fordi alle innsatte skal tilbakeføres til samfunnet.

Spesielt i innkomstfasen opplever en del innsatte soningsforhold som er så strengt begrenset at det utgjør isolasjon. Denne formen for isolasjon skyldes ofte ikke den innsattes adferd, men at fengselets lokaler ikke er tilrettelagt for fellesskap. En svært høy beleggsprosent som forsinker overflyttingen fra mottaksavdeling til fellesskapsavdeling forsterker problemet. Dette er bekymringsfullt og Sivilombudsmannen har i sine rapporter fremhevet betydningen av at eventuelle nye fengsler får egnede lokaler for fellesskap i alle avdelinger, inkludert mottaks- og varetektsavdelinger.

Innsatte som er innelåst på cella i 22 timer eller mer i døgnet uten meningsfull menneskelig kontakt opplever isolasjon («solitary confinement»). En så lav grad av meningsfull sosial kontakt kan få alvorlige konsekvenser for frihetsberøvedes psykiske helse og utgjør en økt risiko for selvmord. Med utgangspunkt i kunnskap om skadevirkninger har CPT anbefalt at isolasjon kun anvendes som en siste utvei og for kortest mulig tid. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og FNs spesialrapportør mot tortur har også uttrykt sterk bekymring over skadevirkningene av isolasjon.

Ved kortvarig bruk av isolasjon legger både EMD og CPT stor vekt på at ansvarlige myndigheter iverksetter tiltak for å kompensere for negative virkninger av isolasjon. CPT har anbefalt at det ved tilfeller av langvarig isolasjon iverksettes konkrete tiltak

for å få endret situasjonen som førte til isolasjon. Under fengselsbesøkene har forebyggingsenheten funnet at fengslene har iverksatt visse aktiviseringstiltak rettet mot de isolerte. Flere av fengslene har ansatt aktivitetører med ansvar for én-til-én oppfølging av isolerte innsatte. Tiltakene fremstår dessverre ofte som lite systematiserte og sårbare for budsjettkutt.

Bruk av langvarig isolasjon som kontrolltiltak er sterkt kritisert i internasjonal rett, og FNs reviderte minimumsstandarder for behandling av innsatte (Mandela-reglene) slår fast at isolasjon som overstiger 15 døgn skal være forbudt. Det norske lovverket tillater i dag bruk av hel utelukkelse fra fellesskapet i inntil ett år av gangen. Selv om så langvarig isolasjon er svært uvanlig, har forebyggingsenheten under besøkene i 2015 funnet at utelukkelsene i en del tilfeller overskrider 14 dager og i enkeltsaker også over både måneder og år. Dette er bekymringsfullt og det vil være viktig at det blir foretatt en vurdering av rettsgrunnlaget for isolasjon i straffegjennomføringsloven i lys av Mandela-reglenes bestemmelser om isolasjon.

Aktivitetstilbud og isolasjon på Politiets utlendingsinternat

Liknende utfordringer ble også påvist under årets besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum. Hovedfunnet var at det samlede kontrollnivået på internatet fremstod som for inngripende, og det ble anbefalt tiltak for å sikre samsvar med menneskerettslige krav til nødvendighet og proporsjonalitet.

Blant annet var det behov for tiltak for å styrke det organiserte aktivitetstilbudet på internatet, særlig for de lengeværende internerte. På internatet ble isolasjon gjennomført på celler med mindre innredning enn i fengsel. Enkelte satt isolert i lang tid, særlig i etterkant av et opprør i mars 2015. Så mange som 24 vedtak om utelukkelse fra fellesskapet varte over fire døgn. Det lengste oppholdet varte 23 ½ døgn. Vedtakene i disse sakene inneholdt heller ikke informasjon om hvorfor isolasjonen skulle opprettholdes eller om mindre inngripende tiltak for å ivareta sikkerheten var vurdert.

Aktivitetstilbud og isolasjonsliknende forhold i psykisk helsevern

Under besøk til tre psykisk helseverninstitusjoner i 2015 fremkom det også utfordringer med aktivitetstilbud og isolasjonsliknende forhold. Under besøkene gjennomgikk forebyggingsenheten sykehusenes aktivitetstilbud. Eksempler på aktiviteter som tilbys var blant annet turer utenfor sykehuset, filmkveld, musikkgruppe, matlaging, kunst- og håndverk, fellesmøter om dagsaktuelle tema og organiserte treningstilbud. Under besøkene fant enheten likevel at aktivitetstilbudet flere steder var bekym-

ringsfullt lavt. Mange pasienter ønsket mulighet til å være mer ute i friluft og i fysisk aktivitet, og mer aktive ansatte som kunne tilrettelegge for aktiviteter innendørs.

Etter psykisk helsevernloven kan tvangsinnlagte pasienter underlegges en rekke inngripende behandlings- og kontrolltiltak, blant annet skjerming. Skjerming innebærer at pasienten må være i et rom nesten uten innredning. På liknende måte som isolasjon i fengsel begrenser dette pasientens sanseintrykk og avskjærer i stor grad kontakt med andre. Skjerming kan bare brukes som et behandlingstiltak eller av hensyn til andre pasienter, aldri som straff eller av hensyn til personalet. Både på bakgrunn av at kunnskapsgrunnlaget om effekt av skjerming er relativt svakt og fordi skjerming er et inngripende tiltak i pasientens frihet, undersøker forebyggingsenheten ulike skjermingstiltak.

U hjemlet isolasjon i politiarrest og avhjelpende tiltak

Et opphold i politiarrest forutsettes å vare i kort tid. Arrestanten må enten løslates eller overføres til fengsel innen to døgn. Sivilombudsmannen har i mange år uttrykt bekymring over et høyt antall overtittelser av denne tidsfristen. I juli 2014 slo Oslo tingrett fast at staten hadde brutt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om rett til privatliv og diskrimineringsforbudet i artikkel 14 i en sak om isolasjon i politiarrest. Dommen fastslår at politi- og påtalemyndighet er forpliktet til å gjøre det som er mulig innenfor eksisterende bygningsmasse for å hindre isolasjon, ved å legge til rette for utvidet kontakt med advokat, opphold i friluft med andre og tilrettelegging av besøk utenfra. Isolasjon er ikke lovlig med mindre det foreligger fare for bevisforspillelse.

Under besøk til politiarrester i 2015 har forebyggingsenheten undersøkt hva politiet gjør for å sikre at det foretas individuelle vurderinger av isolasjonsbehovet og iverksettes avhjelpende tiltak mot isolasjon. Opphold i glattcelle påfører ofte store psykiske påkjenninger for folk i en krisesituasjon, og avhjelpstiltak er helt nødvendig. Forebyggingsenheten har funnet at man flere steder ikke har dokumentert at det gjøres vurderinger av om det foreligger behov for isolasjon. Funn så langt viser at politiet i en del tilfeller iverksetter enkelte tiltak, slik som hyppigere opphold i luftegård med andre arrestanter. Sivilombudsmannen har blant annet anbefalt at politiet legger til rette for besøk utenfra. En stor utfordring er at arrestene er bygget som glattceller, uten fellesskapsarealer. Det er foreløpig ikke avklart om ytterligere tiltak, som bygningsmessige tilpasninger, planlegges for å bringe norsk praksis bedre i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser.

Helsepersonellens rolle ved behandling av mennesker som er fratatt friheten

Behandling av frihetsberøvede personer kan skape særlige utfordringer for leger og annet helsepersonell.

Mennesker som er fratatt friheten har samme rett til fysisk og psykisk helsevern som befolkningen for øvrig. I en del tilfeller har de imidlertid særskilte helsebehov. Både selve frihetsberøvelsen og helsetilbudet kan representere risikofaktorer for umenneskelig behandling.

For å sikre et godt helsefaglig fundament for forebyggingsenhetens arbeid omfatter det tverrfaglige besøksteamet en lege og, fra 2016, en psykolog. Hver besøksrapport har et kapittel om helse, med funn og anbefalinger rettet både til helsemyndighetene og den frihetsberøvende myndighet. Rapporter fra besøk til psykisk helseverninstitusjoner ser også på hvordan det virker inn på forholdene for de som er fratatt friheten at den frihetsberøvende myndighet samtidig også er helsemyndighet

Medisinsk etikk

Etiske regler for leger har sitt opphav i den hippokratiske ed og er innarbeidet både i norsk lovgivning og i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Medisinsk etikk bygger på verdier som selvbestemmelse (pasienten har rett til å velge eller avslå behandling), velgjørenhet (legen bør ha pasientens beste for øye), ikke skade (ut fra prinsippet «viktigst er å ikke påføre skade») og rettferdighet (rettferdig fordeling og lik behandling ved fordeling av begrensede ressurser).

Legen skal søke å etablere tillit, verne om integriteten, respektere privatlivet og taushetsplikten, fremme velferd og gi behandling med utgangspunkt i pasientens informerte samtykke. En lege kan imidlertid også ha rollen som sakkyndig. I denne rollen handler legen på vegne av staten, ikke pasienten. De to motstridende rollene, såkalt «dobbel lojalitet», kan utfordre hverandre, og håndteringen av dem stiller krav til tydelighet og åpenhet i forholdet til pasienten. Pasienten har krav på å vite når legen har en sakkyndig rolle.

Helsepersonells forhold til arrestanter

Arrestanter fremstilles ofte for kommunale legevakter av politiet. Det kan være rusproblematikk eller andre helsemessige forhold som det kan være viktig å få undersøkt. Siden arrestanten fortsatt vil være fratatt friheten under helseundersøkelsen, blir legevakten et midlertidig sted for frihetsberøvelse. Dette er bakgrunnen for at enheten gjennomfører besøk til den kommunale legevakten under besøk til en arrest. Under disse besøkene har forebyggingsenheten fun-

net at en del legevaksleger håndterer sin faglige rolle overfor arrestanter på en uklar og til dels uheldig måte. Hvis en arrestant for eksempel bringes til legevakten etter å ha blitt pågrepet for promillekjøring, utfører legevakslegen sakkyndig arbeid på vegne av politiet når han eller hun tar blod- og urinprøver. I en slik situasjon vil pasientens rett til privatliv og taushetsplikt ikke bli ivaretatt på samme måte som når legen arbeider for pasienten, blant annet fordi politiet som oftest vil være til stede. Det er da viktig at legen informerer arrestanten om sin rolle som sakkyndig.

Samme arrestant kan imidlertid også ha fått en skade eller ha helseproblemer som krever medisinsk behandling. Når legen behandler arrestanten for en skade, handler han eller hun i egenskap av helsepersonell og har da plikt til å ivareta lege-pasient-forholdet, som innbefatter beskyttelse av pasientens rett til privatliv og av taushetsplikten. Pasienten har rett til å snakke alene og i fortrolighet med legen, med mindre sikkerhetshensyn gjør det nødvendig for legen å be om at politiet er til stede.

Forebyggingsenheten har besøkt politiarrester der arrestanter er brakt til legevakten for «klarering for arrest». I flere arrestjournaler er det brukt formuleringer som at arrestanten har blitt «klarert» eller «godkjent» for arrest av lege, og «klarering for arrest» er til og med dokumentert i pasientjournaler av legevakten. Dette er problematisk. Legens rolle er å vurdere en pasients helsetilstand og gi behandling, ikke sette sitt godkjenningstempel på frihetsberøvelsen. Dersom en pasients helse er slik at vedkommendes tilstand vil bli betydelig forverret under frihetsberøvelse, har legen et ansvar for å beskytte pasientens velferd. Men legen bør aldri ta del i en beslutning om å godkjenne frihetsberøvelse av en person. Dette vil kunne ødelegge tilliten i lege-pasient-forholdet.

Helsepersonells forhold til innsatte

I fengselshelsetjenesten er helsepersonell generelt klar over risikoen for dobbel lojalitet og er oppmerksomme på behovet for å sette pasientenes behov og interesser fremst. Likevel må helsepersonellet – enten de er organisert som kommunale helsetjenester eller spesialisthelsetjenester – fungere effektivt innenfor fengselets murer. De må samarbeide med kriminalomsorgen når det gjelder for eksempel å sette opp timer, avtale inkomstsamtaler, pasienttransport, helseavdelingens beliggenhet, HMS-tiltak, selvmordsforebygging og helsefremmende arbeid.

Et aspekt ved helsepersonellens jobb som er spesielt utfordrende er medisinsk tilsyn med innsatte som er plassert i sikkerhetsceller eller sikkerhetssenger av kriminalomsorgen. Etter loven skal disse ha tilsyn av helsepersonell minst en gang om dagen. På den ene side er dette tilsynet viktig siden de innsatte

befinner seg i en sårbar situasjon der de i liten grad kan kontrollere sin egen tilgang til helsetjenester. På den annen side kan innsatte i en sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng oppfatte regelmessig besøk av helsepersonell som at disse implisitt godkjenner bruken av tvangsmidler, noe som kan gå utover lege-pasient-forholdet. Under slike omstendigheter oppfordres helsepersonellet derfor på det sterkeste til å opplyse om sin rolle og om hva deres oppgave er der.

Helsepersonells forhold til internerte

Sivilombudsmannen har også uttrykt bekymring for problemstillinger knyttet til dobbel lojalitet ved Politiets utlendingsinternat på Trandum. Både leger og sykepleiere på Trandum arbeider for Politiets utlendingsenhet og er altså ikke ansatt av helsemyndighetene slik de ville vært på andre steder for frihetsberøvelse i Norge. Siden helsetjenesten på Trandum ikke er uavhengig av den frihetsberøvende myndighet, kan det være utfordrende å prioritere de internertes medisinske behov og interesser. Legene på Trandum yter legehjelp til de internerte, men de utarbeider også «Fit-to-fly»-erklæringer for tvungen uttransport av internerte. Sykepleierne på Trandum er de samme sykepleierne som følger de internerte under uttransport med fly. Det er stor risiko for at helsetjenestens manglende faglige uavhengighet på Trandum vil skade lege-pasient-forholdet og gå ut over pasientbehandlingen. Forebyggingsenheten anbefaler derfor at Politiets utlendingsenhet organiserer faglig uavhengige helsetjenester for de internerte.

Helsepersonells forhold til pasienter i psykisk helsevern

I motsetning til andre steder for frihetsberøvelse som forebyggingsenheten har besøkt, der det er – eller burde være – et klart skille mellom den frihetsberøvende myndighet og helsemyndighetene, er det for pasienter i psykisk helsevern helsemyndighetene som er den frihetsberøvende myndighet. Legen har både makt og myndighet til å legge pasienter inn på psykiatrisk avdeling under tvang, skjerme dem mot andre pasienter og behandlere, bruke tvangsmidler og andre tvangstiltak overfor dem, og medisinere dem uten deres samtykke. Forebyggingsenheten følger nøye med på utviklingen nasjonalt og internasjonalt når det gjelder helsevern for personer med nedsett psykososial funksjonsevne.

Avgjørende å fokusere på helsepersonellens rolle

I utøvelsen av forebyggingsmandatet fortsetter forebyggingsenheten å fokusere på helse under frihetsberøvelse. Hvert besøk til et sted for frihetsberøvelse omfatter en grundig vurdering av helsetilbudet, herunder en gjennomgang av helsepersonellens rolle.

Helsetjenester til personer som er fratatt friheten er en viktig del av ethvert samfunns samlede offentlige helsetilbud ettersom de fleste frihetsberøvede en gang vil vende tilbake til sitt lokalsamfunn, med sine helseproblemer og de erfaringer de har fått med helsevesenet under frihetsberøvelsen. Derfor er det helt avgjørende at alle involverte erkjenner og griper fatt i de utfordringene helsepersonell kan oppleve med å håndtere sine ulike roller på steder for frihetsberøvelse. Dette vil virke helsefremmende, ikke bare for de som er fratatt friheten, men også for samfunnet som helhet.

Straffgjennomføring i Nederland og Norges forpliktelser etter FNs torturkonvensjon

Opprettelsen av soningsplasser for norske innsatte i Nederland i 2015 reiste en rekke problemstillinger om ivaretagelse av de innsatte og deres rettigheter og om Norges forpliktelser til å forebygge, hindre og straffeforfølge tortur og umenneskelig behandling av personer under norsk jurisdiksjon.

En viktig del av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat er muligheten til å framlegge forslag og kommentarer til eksisterende lovgivning eller lovforslag med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for mennesker som er fratatt friheten.

30. januar 2015 sendte Justis- og beredskapsdepartementet et forslag på høring om å endre straffegjennomføringsloven for å gi hjemmel til straffegjennomføring i en annen stat. For å få ned soningskøen og gi kriminalomsorgen økt kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt, ble det foreslått å leie fengselsplasser i utlandet. Norske myndigheter inngikk forhandlinger med nederlandske myndigheter og det ble enighet om at Norge skulle leie Norgerhaven fengsel med plass til 242 innsatte. Av avtalen framgikk det blant annet at de ansatte i fengselet i hovedsak skulle være nederlandske, at det skulle være en norsk fengselsleder, og at helsetjenestene i fengselet skulle ivaretas av nederlandske helsemyndigheter.

Sivilombudsmannen avga 27. februar en høringsuttalelse om forslaget. I uttalelsen påpekte ombudsmannen at en rekke forhold burde utredes nærmere, deriblant forholdet til norske menneskerettighetsforpliktelser, språk og kommunikasjon mellom ansatte og innsatte, og tilgang til helsetjenester. I tillegg anså ombudsmannen den korte høringsfristen som uheldig.

I tråd med Norges forpliktelser?

Etter høringsrunden leverte departementet en proposisjon til Stortinget om å samtykke til de foreslåtte endringene i straffegjennomføringsloven og til inngåelse av avtalen med Nederland om leie av fengselsplassene i Norgerhaven i tre år fra 1. september 2015. Sivilombudsmannen, ved forebyggingsenhe-

ten, deltok i justiskomiteens åpne høring 28. april og bemerket blant annet at det ikke er omtalt i proposisjonen hvordan Norges forpliktelser etter FNs torturkonvensjon skal ivaretas under soning i Nederland. I etterkant av høringen utdypet Sivilombudsmannen dette forholdet skriftlig i et brev til komiteen.

I proposisjonen står det at innsatte under straffegjennomføring i en annen stat vil være under norsk jurisdiksjon. Av artikkel 14 og 17 i Norges avtale med Nederland 2. mars 2015 fremgår det imidlertid at nederlandske straffelov skal gjelde for straffbare forhold begått i fengselet og at nederlandske myndigheter er ansvarlige for etterforskning og påtale av straffbare forhold og dødsfall i fengselet.

I henhold til avtalen har norske myndigheter ikke adgang til å iverksette etterforskning av straffbare forhold som begås i Norgerhaven. Norske myndigheter vil dermed ikke kunne iverksette tiltak for å etterforske eller straffeforfølge forhold som kan rammes av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling av de innsatte. Dette vil både gjelde hendelser forårsaket av nederlandske ansatte i fengselet eller ved ansattes passivitet ved vold utøvd av andre innsatte. FNs torturkomité (CAT) har uttalt at det er statens ansvar å forebygge, hindre og straffeforfølge tortur og umenneskelig behandling «in any territory under its jurisdiction». Ombudsmannen fant derfor grunn til å stille spørsmål ved om en slik begrensning i norske myndigheters rettslige handleevne er i tråd med Norges forpliktelser etter torturkonvensjonen.

Statens ansvar utenfor egne grenser

FNs spesialrapportør mot tortur Juan E. Méndez la i oktober 2015 fram en rapport der han minnet statene om deres ansvar og forpliktelser etter torturkonvensjonen. Méndez understreket at tortur og umenneskelig behandling fortsatt finner sted verden rundt. Samtidig er stater i økende grad engasjert i aktiviteter i andre land. Når stater opererer utenfor egne grenser, enten det gjelder militær aktivitet, grensekontroll, frihetsberøvelse eller fredsbevarende operasjoner, så har de det samme ansvaret for å overholde torturkonvensjonens forpliktelser som på eget territorium. Enhver stat har plikt til å forebygge, hindre og straffeforfølge tortur på ethvert område under egen jurisdiksjon, uansett hvor i verden handlingene finner sted eller hvem som er ansvarlig for disse.

Konsekvenser for forebygging av tortur og umenneskelig behandling

Videre har Sivilombudsmannen pekt på uklarheter ved gjennomføring av besøk til fengsler i utlandet. Departementet la blant annet til grunn at Sivilombudsmannens forebyggingsenhet bør kunne gjennomføre besøk under sitt mandat til et fengsel som leies av norske myndigheter i utlandet. Høringsnota-

tet 30. januar inneholdt imidlertid ingen drøftelse av forholdet til «mottakerstatens» nasjonale forebyggingsorgan etter OPCAT, forholdet til «mottakerstatens» myndigheter og den rolle de utøver overfor de innsatte, eller andre forhold av betydning for gjennomføringen av forebyggende besøk i en annen stat.

FNs underkomité for forebygging, SPT, har en rådgivende rolle overfor de nasjonale forebyggingsorganene. SPT har avgitt en uttalelse om hvordan torturforebyggende arbeid bør gjennomføres dersom en stat inngår en avtale med en annen om å sende personer dit for frihetsberøvelse. Blant annet skal det sikres at forebyggingsorganet i «avsenderstaten» har juridisk og praktisk mulighet til å besøke de innsatte i fengsel i «mottakerstaten» i henhold til OPCAT og til å gi anbefalinger og gå i dialog med myndighetene i begge land. Samtidig skal også forebyggingsorganet i «mottakerstaten» ha den samme muligheten til å gjennomføre besøk, gi anbefalinger og gå i dialog med begge staters myndigheter.

Ombudsmannen ser både juridiske og praktiske utfordringer i å innlede en dialog om oppfølging med andre staters myndigheter (om forhold som ligger utenfor Norges jurisdiksjon), og ser samtidig at dette vil være sentralt for å kunne ivareta mandatet etter OPCAT. For eksempel når det gjelder innsattes tilgang til helsetjenester, som etter avtalen ivaretas av nederlandske myndigheter, er det uklart hvordan Sivilombudsmannens forebyggingsenhet under et besøk effektivt skal kunne undersøke helsetilbudet som gis og gi anbefalinger om oppfølging i etterkant.

Etter å ha gjennomført besøk til en rekke steder for frihetsberøvelse i Norge de siste to årene, er det ombudsmannens klare oppfatning at forebygging krever en helhetlig tilnærming. Det vises i denne sammenheng til publiserte rapporter fra Sivilombudsmannens gjennomførte besøk så langt under forebyggingsmandatet. Her fremgår det at både helseavdelinger i fengsler, legevakt, spesialisthelsetjeneste og håndtering av risiko ved transport, omfattes av mandatet og inngår som del av et besøk. Det er illustrerende for problemstillingen at rundt 30 prosent av de anbefalingene Sivilombudsmannen under sitt forebyggingsmandat har gitt til fengslene, berører helseforhold.

Evaluering av avtalens implikasjoner for forebyggingsmandatet

Avtalen 2. mars 2015 som er inngått mellom Norge og Nederland om leie av fengselsplasser omtaler hverken statenes forpliktelser etter OPCAT eller mandatene til FNs underkomité og landenes nasjonale forebyggingsorganer.

På oppdrag fra det nederlandske forebyggingsorganet gjennomføres det nå en evaluering av hvilke implikasjoner den bilaterale avtalen mellom Norge

og Nederland har for det nederlandske forebyggingsorganets OPCAT-mandat. Konklusjonene i denne vil også ha interesse for ombudsmannens forebyggingsarbeid overfor innsatte som overføres fra Norge.

Etter over et halvt år med norske innsatte i fengsel i Nederland er det fortsatt uklart hvordan Norges forpliktelser etter torturkonvensjonen overholdes og hvordan de nasjonale forebyggingsorganene og SPT skal utøve sine mandater. Ombudsmannen vil fortsette å følge utviklingen i tiden fremover.

Besøk i 2015

Årsmeldingen redegjør i del 4 for gjennomførte besøk i 2015.

Fengsler

Forebyggingsenheten har gjennomført besøk til følgende fengsler:

- Ringerike fengsel (varslet besøk 6.–9. januar 2015)
- Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten (varslet besøk 11. februar 2015 og uvarslet besøk 22. april 2015)
- Trondheim fengsel (varslet besøk 17.–19. mars 2015)
- Telemark fengsel, Skien avdeling (varslet besøk 2.–4. juni 2015)
- Kongsvinger fengsel (varslet besøk 25.–27. august 2015)

Politiarrester

- Lillestrøm sentralarrest (uvarslet besøk 2. februar 2015)
- Ålesund sentralarrest (uvarslet besøk 11. mars 2015)

Psykisk helseverninstitusjoner

- Diakonhjemmet sykehus (delvis varslet besøk 24.–27. februar 2015)
- Sykehuset Telemark (delvis varslet besøk 8.–10. april 2015)
- Sørlandet sykehus, Kristiansand (delvis varslet besøk 7.–9. september 2015)

Politiets utlendingsinternat på Trandum

- Forebyggingsenheten gjennomførte et uvarslet besøk 19.–21. mai 2015.

Besøk som dekket flere steder

Forebyggingsenheten gjennomførte 22. april 2015 et uvarslet besøk med formål å kartlegge alle steder for frihetsberøvelse på Gardermoen. I løpet av dagen besøkte forebyggingsenheten utreisenteret

til Politiets utlendingsenhet (PU), Tollvesenets lokaler for tilbakeholdelse og politiposten på flyplassen samt Gardermoen politiarrest.

For samtlige besøk gis det i årsmeldingen del 4 en grundig redegjørelse for de funn forebyggingsenheten gjorde og for hvilke tiltak som er iverksatt i etterkant av besøket.

Etter hvert besøk publiserer Sivilombudsmannen en rapport som beskriver funn og gir anbefalinger om tiltak for å redusere risiko for tortur og umenneskelig behandling. Det bes alltid om en tilbakemelding fra stedet om hvordan anbefalingene er fulgt opp.

Resultater i 2015

Del 5 i årsmeldingen omhandler resultater i 2015.

Forebyggingsenheten har lagt stor vekt på å være i dialog med stedene som er besøkt om deres tiltak for å forebygge risiko for krenkelser og følge opp Sivilombudsmannens anbefalinger. Oppfølgingen synes å være grundig blant stedene som har rapportert til Sivilombudsmannen så langt.

I løpet av året har forebyggingsenheten observert at steder som besøkes har studert tidligere besøksrapporter. Noen har allerede gjennomgått egne rutiner og implementert anbefalinger gitt etter andre besøk. Det er svært positivt at steder for frihetsberøvelse lærer av hverandre og utveksler erfaringer, også på tvers av sektorer. Forebyggingsenheten erfarer at steder i ulike sektorer står overfor mange like utfordringer. For eksempel er mangel på vedtak, lav kvalitet på tilsynslogger, lite aktivisering og ulik visitasjonspraksis noe forebyggingsenheten har påpekt både overfor fengsler, politiarrester og institusjoner innen psykisk helsevern.

Noen viktige tiltak som Sivilombudsmannen er orientert om i 2015:

– Tromsø fengsel

- Under besøk i september 2014 fant forebyggingsenheten at innsatte alltid ble strippet nakne og fratatt klærne før innsettelse i en sikkerhetscelle. Etter besøket anbefalte Sivilombudsmannen at innsatte ikke bør rutinemessig «stripes» og aldri settes nakne i en sikkerhetscelle uten en individuell sikkerhetsvurdering. Innsatte bør få tilbake sine egne klær etter visitering, eventuelt gis egne alternative klær, slik at innsatte ikke behøver å være nakne i sikkerhetscellen.
- Tromsø fengsel opplyser at innsatte ikke lenger settes nakne i en sikkerhetscellen. Fengselet har utarbeidet nye rutiner for bruk av sikkerhetscelle og de ansatte foretar en individuell risikovurdering av den innsatte. Fengselet skal også gå til innkjøp av rive-sikre/selvmondsforebyggende klær. I etter-

kant av dette besøket sendte også Kriminalomsorgsdirektoratet et brev til sine regionskontorer vedrørende bekledning på sikkerhetscelle der gjeldende praksis ble klargjort.

– Tønsberg sentralarrest

- Etter besøk i oktober 2014 anbefalte Sivilombudsmannen at politiet, sammen med kriminalomsorgen, foretok en gjennomgang av rutiner for å sikre informasjonsflyt og samhandling ved overføring av sårbare (inkludert selvmordsnære) arrestanter til fengsel. Anbefalingen kom på bakgrunn av at en innsatt i arresten tok sitt liv kort tid etter overføring til Ringerike fengsel.
- Politiet informerte om at det vil bli utarbeidet et avkryssingsskjema for tilstanden til de som skal fengsles. Her skal det blant annet fremkomme om vedkommende har vært fremstilt for lege under oppholdet, hvordan vedkommende har fremstått under oppholdet og annen relevant informasjon.

– Ringerike fengsel

- Sivilombudsmannen anbefalte etter besøk i januar 2015 at fengselet utarbeider rutiner for å sikre at man fanger opp informasjon om forhold av betydning for selvmordsfare. Blant annet bør det utarbeides et skjema for registrering av nye innsatte, som inkluderer spørsmål om selvmordstanker. Fengselet ble også anbefalt å fokusere på opplæring og kompetanseheving blant ansatte.
- Ringerike fengsel har opplyst at det er utarbeidet et skjema som har direkte spørsmål til nye innsatte om psykiske helse og selvmordsfare. Det er også gjennomført et møte mellom kriminalomsorgen region sør og utvalgte fengsler og politidistrikter for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom politiarrest, påtalemyndighet, domskontor og fengsel. I tillegg har fengselet søkt om midler til å sende ansatte på kurs i selvmordsforebygging, og det vil prioritere kurs for ansatte som jobber i innkomst- og mottaksavdelingen. Fengselet vil også utdanne egne ansatte til instruktører i løpet av høsten 2015.

– Diakonhjemmet sykehus

- Etter besøk i februar 2015 anbefalte Sivilombudsmannen at pasienter får muntlig og skriftlig informasjon om tvangsvedtak og tilgang til den konkrete begrunnelsen for vedtaket (journalnotatet). Videre ble det anbefalt at pasienter gis anledning til å vedlegge egne

kommentarer til tvangsprotokollen etter en hendelse med bruk av tvang, og at de gis i innsyn i protokollen som gjelder deres hendelse.

- Sykehuset har innført ny rutine for å sikre at pasienter får både muntlig og skriftlig informasjon om tvangsvedtak og begrunnelsen for vedtaket. Journalnotatet skal nå legges ved brevet til pasienten med tvangsvedtaket slik at pasienten også mottar informasjon om hvorfor tvangsvedtaket er fattet. Det er også besluttet å skanne tvangsprotokollen inn i pasientens elektroniske journal. Slik vil alle opplysninger om bruk av tvangsmidler bli tilgjengelig for pasienten. Pasienten vil også få mulighet til å gi kommentarer som også skannes og legges inn i den elektroniske journalen.
- **Drammen sentralarrest**
 - Etter besøk i oktober 2014 anbefalte Sivilombudsmannen at politiet fjerner metallstengene som er fastmontert langs veggene i arrestens mottaksrom.
 - Søndre Buskerud politidistrikt har informert om at metallstengene langs veggene i mottaksrommet skal fjernes.
- **Sykehuset Telemark**
 - Etter besøk i april 2015 påpekte Sivilombudsmannen at avdelingen for alderspsykiatri var i en slik forfatning at det blant annet skapte utfordringer for pasientenes mulighet til å ivareta personvern og egenomsorg. Videre anbefalte enheten at de fysiske forholdene på sikkerhetsenheten ble forbedret. Enheten framstod i dårlig forfatning. Pasientene hadde heller ikke tilgang til et tilrettelagt uteområde eller veranda og enkelte pasienter fikk derfor ikke daglig tilbud om aktivitet i friluft.
 - Sykehuset har gitt tilbakemelding om at planer for oppgradering og renovering av avdeling for alderspsykiatri vil iverksettes i 2016. Sykehuset er også i gang med utredning og planlegging av et mer egnet bygg for sikkerhetsenheten og det vektlegges særlig å lage et tilrettelagt uteområde.
- **Tollvesenet**
 - Etter besøk i Tollvesenets lokaler for tilbakeholdelse på Oslo Lufthavn Gardermoen i april 2015, anbefalte Sivilombudsmannen at tollmyndighetene endrer informasjonsskrivet som deles ut til personer som tas ut til utvidet tollkontroll. På besøkstidspunktet kunne in-

formasjonsskrivet skape et inntrykk av at Tollvesenet har adgang til å holde mistenkte tilbake inntil spesialtoalett benyttes. Det bør fremgå klart at det er frivillig om man vil benytte Tollvesenets spesialtoalett etter reglene i tollforskriften.

- Tollregionen opplyste i sitt svarbrev at de hadde endret ordlyden i informasjonsskrivet slik at det framgår at bruk av spesialtoalett er frivillig.
- **Lillestrøm sentralarrest**
 - Etter besøk i februar 2015 ble politiet anbefalt å sikre at alle arrestanter får skriftlig informasjon om sine rettigheter på et språk de forstår, i tillegg til muntlig informasjon. Det bør også etableres en rutine slik at alle arrestanter blir bedt om å signere en erklæring om at de er blitt informert om rettighetene sine på et språk de forstår.
 - Romerike politidistrikt har opplyst at arrestanter nå gis oppdatert skriftlig informasjon om sine rettigheter ved ankomst i arresten. Det skal også utarbeides en erklæring som signeres av arrestantene.
- **Bergen fengsel**
 - Etter besøk i november 2014 anbefalte enheten at det alltid bør utferdiges vedtak ved bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og at det alltid bør fremgå av vedtaket hvilke mindre inngripende tiltak som er forsøkt eller er funnet åpenbart utilstrekkelig. Tilsynslogg bør også føres med tydelig angivelse av innsattes navn og tidspunkt for oppstart og avslutning av oppholdet i sikkerhetscellen eller -sengen.
 - Fengselet opplyste at de har utarbeidet en ny rutine for vedtak og føring av tilsynslogg. Det skal også gjennomføres en mer formell opplæring for alle som kan fatte vedtak, hvor det blant annet blir satt fokus på innsettelse, innsettelsesgrunnlag, vedtak og gjennomføring av opphold på sikkerhetscelle og bruk av sikkerhetsseng.
- **Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten**
 - Sivilombudsmannen påpekte etter besøk i februar og april 2015 at bruk av sikkerhetscelle overfor mindreårige er svært inngripende og kan ha stort skadepotensiale. Sikkerhetscellen skal kun anvendes dersom det er tvingende nødvendig, for kortest mulig tidsrom. Ungdomsenhetens sikkerhetscelle var ennå ikke godkjent under besøket og var derfor foreløpig ikke tatt i bruk. Dersom sikker-

hetscellen tas i bruk, understreket Sivilombudsmannen at det bør føres kontinuerlig tilsyn. Fortløpende vurderinger av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket bør fremkomme tydelig av tilsynsloggen.

- Fengslet opplyste at de hadde utarbeidet egne tiltakskort hvor konkrete prosedyrer for oppfølging av innsatt i sikkerhetscelle er beskrevet. Tiltakskortet omfatter blant annet hvem som har beslutningskompetanse, innholds krav til begrunnelse, krav om føring av tilsynslogg, og presisering av at opphold på sikkerhetscelle fordrer kontinuerlig tilsyn med innsatte av personalet og fortløpende vurdering av grunnlaget for opprettholdelse av tiltaket.

Statistikk

Antall steder besøkt i 2015, per sektor

Sektor	Antall steder besøkt
Fengsler	5
Politiarrester	3
Psykisk helseverninstusjoner	3
Politiets utlendingsinternat på Trandum og utreisesenter på Gardermoen	2
Tollvesenets lokaler for tilbakeholdelse	1
Totalt	14

Antall besøk i 2015, per varslingsmåte

Varslet	5
Uvarslet	7
Delvis varslet	3
Totalt	15

Nasjonal dialog

Å hindre krenkelser og å bedre forholdene for dem som er fratatt friheten, er forebyggingsenhetens fremste mål. Et sentralt verktøy i arbeidet er bred dialog, informasjonsutveksling og samarbeid med nasjonale myndigheter, sivilt samfunn, tilsynsorganer og andre aktører.

Rådgivende utvalg

Sivilombudsmannsloven og -instruksen slår fast at det skal oppnevnes et rådgivende utvalg som skal bidra med kompetanse, informasjon, råd og innspill til forebyggingsenhetens arbeid. Utvalget ble etablert våren 2014 og består av organisasjoner som har kompetanse på områder som er viktige for forebyggings-

arbeidet, som menneskerettigheter, barn, likestilling- og diskriminering, brukererfaringer fra ulike sektorer og kunnskap om forholdene for innsatte, pasienter og arrestanter osv.

I 2015 har det som planlagt vært avholdt fire møter i rådgivende utvalg. Møtene har blant annet omhandlet bruk av tvangsmidler innen psykisk helsevern, forholdene på utlendingsinternatet på Trandum, og oppfølging av enhetens besøk og anbefalinger. I tillegg har enheten gitt utvalgsmedlemmene jevnlig oppdateringer om pågående og planlagt arbeid. Medlemmene i utvalget har gitt mange nyttige innspill til enhetens arbeid, både i og utenfor møtene.

Forebyggingsenheten har også bedt utvalgsmedlemmer om å forberede innlegg til flere av møtene om tema av interesse for arbeidet, som en del av enhetens kompetansebygging og forberedelser for kommende besøk. Disse innleggene har lagt grunnlag for både diskusjoner og innspill som har bidratt til å styrke enhetens arbeid.

Det planlegges fire møter i rådgivende utvalg i 2016.

Medlemmene i rådgivende utvalg er:

- Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Barneombudet
- Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg
- Legeforeningen v/Norsk psykiatrisk forening
- Norsk psykologforenings menneskerettighetsutvalg
- Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
- Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)
- Juss-Buss
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- We Shall Overcome
- Nettverk for forskning og kunnskapsutvikling om bruk av tvang i det psykiske helsevernet (TvangsForsk)
- Den norske Helsingforskomité
- Antirasistisk Senter
- Amnesty International Norge

Myndighetsdialog

Jevnlige møter og god dialog med myndighetsorganer, som departementer, direktorater og fylkesmennene, er en viktig del av forebyggingsarbeidet. I løpet av året har forebyggingsenheten blant annet hatt møter med Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet. Disse møtene har gitt anledning til å utveksle informasjon, diskutere forhold som Sivilombudsmannen har påpekt etter besøk, og følge opp anbefalingene som er gitt.

Ansvarlige myndigheter mottar også rapportene fra besøk fortløpende når disse publiseres.

Seminarer, konferanser og undervisning

Forebyggingsenhetens medarbeidere har deltatt på en rekke seminarer og konferanser i løpet av året for å belyse ulike problemstillinger knyttet til frihetsberøvelse og samtidig innhente informasjon fra fagmiljøer og øke egen kunnskap og kompetanse.

Informasjonsarbeid

Å dele informasjon om forholdene til mennesker som er fratatt friheten og øke offentlighetens kjennskap til utfordringer i de ulike sektorene er en prioritet i forebyggingsarbeidet. Det er viktig å nå ut til befolkningen generelt, og til sentrale målgrupper spesielt, for å skape forståelse for behovet for å arbeide forebyggende og informere om hvilke funn og anbefalinger som framkommer etter besøk.

Forebyggingsenhetens arbeid har fått bred dekning i nasjonale og lokale medier i 2015.

Sivilombudsmannens nettside er forebyggingsenhetens primære informasjonskanal. Facebook og Twitter brukes aktivt for å spre informasjon og føre lesere til nettsiden.

Alle besøksrapporter offentliggjøres på Sivilombudsmannens nettside. Her publiseres også svarbrev fra stedene som er besøkt, der stedene orienterer om hvordan de har fulgt opp besøket og rapportens anbefalinger.

Internasjonalt samarbeid

Del 8 i årsmeldingen redegjør nærmere for det internasjonale samarbeidet.

I 2015 har Sivilombudsmannen ved forebyggingsenheten samarbeidet med en rekke internasjonale aktører i arbeidet med å forebygge tortur og umenneskelig behandling av mennesker som er fratatt friheten. Samarbeidet inkluderer FNs underkomité for forebygging (SPT), den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), andre lands nasjonale forebyggingsorganer og sivilt samfunn.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet,

Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse ble opprettet våren 2014, og at meldingen således omhandler driften i første fulle, ordinære driftsår. Komiteen merker seg at arbeidet i 2015 har antatt større bredde enn bare besøk.

Komiteen viser til at forebyggingsenheten gjennomførte fem varslede, sju uvarslede og tre delvis varslede besøk, og merker seg at enheten planlegger å fortsette med en slik kombinasjon av metoder fremover.

Komiteen viser til at tvangsbruk er svært inngripende og alvorlig, og noterer at forebyggingsenheten har vært nødt til å påpeke flere forhold der det er formelle mangler, eller der tiltakene kan fungere som forsterkning av en allerede vanskelig situasjon. Enheten viser til at fare for selvsikning og selvmord er en av de mest brukte begrunnelsene for sikkerhetscellevedtak, samtidig som nettopp bruken av slike celler kan føre til, og forsterke, sannsynligheten for selvmord og selvsikning.

Komiteen understreker at enhetens observasjoner må tas på stort alvor, og viser til at det pekes på manglende dokumentasjon, og på flere former for tvangsbruk som kan være i strid med hva som er til beste for den som utsettes for tvang, og i strid med våre menneskerettslige forpliktelser.

Komiteen viser til at Sivilombudsmannen skriver at «Utlendingsinternatet [Trandum] fremstod ikke som et egnet sted for barn.» Komiteen understreker at dersom barn skal oppholde seg på Trandum, må forholdene være slik at det er et egnet sted for barn.

Komiteen merker seg Sivilombudsmannens grundige vurderinger knyttet til helsepersonell og deres potensielle rollekonflikter i møtet med tvangsbruk, og er tilfreds med at meldingen understreker at dette arbeidet vil ha oppmerksomhet videre.

Komiteen viser til Sivilombudsmannens påpekning av at det, knyttet til norske fengselsplasser i Nederland, fortsatt ikke er klart hvordan Norges forpliktelser etter torturkonvensjonen overholdes, og hvordan forebyggingsorganene skal utøve sine mandater. Komiteen forutsetter at dette avklares.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 4:1 (2015–2016) – om Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse – Årsmelding for 2015 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. mai 2016

Martin Kolberg
leder

Bård Vegar Solhjell
ordfører

