



STORTINGET

Innst. 40 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:33 S (2019–2020)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Torgeir Knag Fylkesnes, Freddy André Øvstegård og Kari Elisabeth Kaski om å redusere isolasjonspraksis i fengsler som fører til risiko for tortur og umenneskelig behandling

ten, ved mistanke om ulovlig tvangs- og isolasjonsbruk.

- foreslå en ordning med fri retts hjelp for innsatte som klager inn sitt fengsel for ulovlig isolasjon.»

Det vises til dokumentet for nærmere begrunnelse for forslagene.

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om:

- å sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler.
- etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag skal ha mulighet til å tilbringe minst 12 timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.
- foreslå endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser som sikrer at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller, som siste mulige utvei og for så kort tid som mulig.
- foreslå endringer som forbyr isolasjon i et definert antall timer i strekk.
- utvide tilsynsrådenes mandat til å omfatte kontroll og tilsyn med tvangsvedtak, fengselets journalføring og isolasjonsbruk, også på eget initiativ og uten krav om samtykke fra den innsatte.
- foreslå endringer i tilsynsrådenes mandat til å innebære en rapporteringsplikt til Justisdepartementet v/Kriminalomsorgsdirektoratet, og til Riksadvoka-

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Jan Bøhler og Jenny Klinge, fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, og fra Venstre, Solveig Schytz, viser til Dokument 8:33 S (2019–2020), Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Torgeir Knag Fylkesnes, Freddy André Øvstegård og Kari Elisabeth Kaski om å redusere isolasjonspraksis i fengsler som fører til risiko for tortur og umenneskelig behandling.

Komiteen viser til at forslagsstillerne tar opp et kjent og alvorlig problem knyttet til isolasjon av innsatte i norske fengsler. Forslagsstillerne viser til at Sivilombudsmannen 18. juni 2019 kom med en rapport om forekomsten av isolasjon i norske fengsler. Rapporten konkluderer med at hver fjerde innsatt i norske fengsler er innelåst på sin egen celle 16 timer eller mer i døgnet på hverdager. I helgene er omfanget enda større. En stor andel av dem som isoleres, opplever ifølge rapporten en eller annen form for fysiske eller psykiske plager. Skadevirkninger kan komme umiddelbart, og risikoen øker

med varigheten av isolasjonen. Forslagsstillerne viser videre til at konklusjonen i rapporten er at den norske isolasjonspraksisen medfører risiko for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.

Komiteen registrerer at forslagsstillerne ber regjeringen om å sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler. Forslagsstillerne foreslår videre at det skal etableres en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag skal ha mulighet til å tilbringe minst 12 timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter. Videre foreslås det at regjeringen ser på endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser som sikrer at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller, og som en siste mulig utvei og for så kort tid som mulig. Forslagsstillerne ønsker også endringer som forbyr isolasjon i et definert antall timer i strekk. Komiteen registrerer at forslagsstillerne ønsker å utvide tilsynsrådenes mandat til å omfatte kontroll og tilsyn med tvangsvedtak, fengslets journalføring og isolasjonsbruk, og at dette skal kunne gjennomføres på eget initiativ og uten krav om samtykke fra den innsatte. Forslagsstillerne foreslår også at tilsynsrådenes mandat endres slik at det blir en rapporteringsplikt til Justis- og beredskapsdepartementet ved Kriminalomsorgsdirektoratet og til Riksadvokaten ved mistanke om ulovlig tvangs- og isolasjonsbruk. Til sist registrerer komiteen at forslagsstillerne ber regjeringen foreslå en ordning med fri rettshjelp for innsatte som klager inn sitt fengsel for ulovlig isolasjon.

Komiteen viser videre til departementets svarbrev til komiteen av 20. januar 2020 (vedlagt), der statsråden understreker alvorret med utfordringene knyttet til isolasjon i norske fengsler slik Sivilombudsmannen peker på i sin særskilte melding til Stortinget. I svarbrevet pekes det videre på at det på grunn av problemer med et gammelt IKT-system har vært utfordringer med uthenting av og kvaliteten på tallmaterialet fra kriminalomsorgens systemer. Departementet viser til at det nå pågår et arbeid med å få på plass et nytt IKT-system, og at dette arbeidet skal være ferdig i 2021.

Komiteen registrerer også at departementet i sitt svarbrev viser til at regelverket og kriminalomsorgens gjennomføring av dette er avgjørende for å sikre akseptable forhold for de innsatte. I svarbrevet til komiteen fra departementet kommer det frem at det på bakgrunn av Sivilombudsmannens særskilte melding er satt i gang en gjennomgang av regelverket, og at statsråden vil følge opp det arbeidet etaten har iverksatt for å redusere bruken av isolasjon i fengslene. Departementet viser videre til at det i oktober 2018 ble nedsatt et utvalg som skulle gjennomgå ordningen med fri rettshjelp. Utredningen skal avgis i mai 2020.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre deler forslags-

stillerne bekymring for hvordan isolasjon i fengsel kan påvirke den innsattes psykiske og fysiske helse. Disse medlemmer deler også oppfatningen av at tall- og datagrunnlaget for kriminalomsorgen har vært noe mangelfullt og ført til usikkerhet om hvor stort omfanget faktisk er. Disse medlemmer ser derfor frem til at dette vil bli vesentlig forbedret når det nye IKT-systemet står ferdig i 2021.

Disse medlemmer viser videre til Granavolden-plattformen, der det går frem at det er en prioritert oppgave å redusere bruken av isolasjon i fengslene, og at en legger til grunn at isolasjon kan være skadelig for den innsatte. Disse medlemmer mener det er viktig å få på plass et mer rehabiliterende straffegjennomførings-system ved at det skal legges større vekt på innholdet i soningen. I denne sammenhengen vil disse medlemmer blant annet vise til de mange bygnings-, helse- og aktivitetsfremmende tiltakene som har blitt prioritert i budsjettene for kriminalomsorgen de senere årene. Disse medlemmer viser også til at det i statsbudsjettet for 2021 er foreslått å bevilge ytterligere 11,8 mill. kroner til å motvirke isolasjon i fengslene. Midlene skal gå til opprettelsen av et nasjonalt ressursteam for kvinner ved Bredtveit fengsel og til aktivitetsteam i kriminalomsorgen.

Disse medlemmer vil også fremheve at de regionale helseforetakene i løpet av 2020 skal starte arbeidet med å etablere områdefunksjoner innen psykisk helsevern og rusbehandling. Dette medfører at det etter hvert vil bli stedlig helsepersonell fra spesialisthelsetjenesten inne i alle norske fengsler. Disse medlemmer viser videre til at Helsedirektoratet i 2020 vil få i oppdrag, i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet, å revidere nasjonal veileder for helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsler. Her vil det også bli omtalt hvordan helsetjenesten – i samarbeid med kriminalomsorgen – bør forholde seg til innsatte som av ulike grunner blir isolert.

Disse medlemmer er kjent med at det pågår mye viktig og godt arbeid i fengslene, i direktorat og departement for å redusere bruken og hindre negative følger av isolasjon. Disse medlemmer tar Sivilombudsmannens rapport på alvor og forventer at innholdet blir fulgt opp på en god og hensiktsmessig måte i det videre.

Disse medlemmer viser til statsrådets svarbrev om de pågående utredningene vedrørende tilsynsråd og rettshjelpsordningen.

Disse medlemmer viser for øvrig til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 172 S (2019–2020) om Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler:

«Komiteen mener at de samlede funnene som er presentert i meldingen, tegner et alvorlig bilde av bru-

ken av isolasjon i norske fengsler. Funnene viser at omfanget av isolasjon er stort, og at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig og nedverdiggende behandling. Komiteen viser også til at Norge flere ganger har blitt advart mot dette, og at Sivilombudsmannens særskilte melding viser at advarslene ikke har blitt tatt på stort nok alvor.

Komiteen vil, for å sikre at innsatte i norske fengsler ikke utsettes for isolasjon som kan føre til krenkelse av forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, be regjeringen om å iverksette tiltak og fremme forslag for Stortinget om nødvendige lovendringer for å følge opp anbefalingene fra Sivilombudsmannens særskilte melding, og rapportere tilbake til Stortinget på egnet vis om dette.»

Disse medlemmer vil fremheve at et samlet storting sluttet seg til komiteens tilrådinger, og at Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt arbeidet med å gjennomgå regelverket for utestenging fra fellesskap og bruk av tvangsmidler i kriminalomsorgen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet ser med stort alvor på de funn Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler avdekker. Disse medlemmer viser videre til sine merknader i Innst. 145 S (2018–2019). Disse medlemmer viser til at Grunnloven § 93 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 forbyr tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Grunnloven § 93 skal tolkes i lys av EMK artikkel 3 og tilhørende praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Det er flere eksempler på at EMD har konkludert med at det foreligger krenkelse av EMK artikkel 3 i tilfeller hvor psykisk syke eller suicidale innsatte har blitt utsatt for ulike former for tvang eller isolasjon og ikke har fått adekvat helsehjelp.

Disse medlemmer viser også til at tilsvarende følger av FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 15, som pålegger staten å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne ikke utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. CRPD-komiteen har presisert at isolasjon av psykisk syke ikke skal finne sted dersom det vil medføre at personen blir sykere, og at slik plassering vil kunne være i strid med CRPD artikkel 15.

Disse medlemmer viser til Sivilombudsmannens anbefalte tiltak for å sikre at innsatte i norske fengsler ikke utsettes for isolasjon som kan føre til krenkelse av forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen følge opp anbefalingene i Sivilombudsmannens Dokument 4:3 (2018–2019) og melde tilbake om status på egnet måte.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil understreke at det ikke vil være tilstrekkelig å pålegge kriminalomsorgen nye oppgaver, rutiner og regelverk for å møte kritikken fra Sivilombudsmannen. Av overordnet betydning er det helt nødvendig å styrke kriminalomsorgen hva angår drift og bemanning. Kriminalomsorgen med ansatte og deres organisasjoner har over år pekt på en svært svekket ressurs- og bemanningssituasjon, at dette går ut over innholdsarbeidet i fengslene, og hvordan dette fører til isolasjon og svekket mulighet for rehabilitering av innsatte. Dette ble også understreket av Sivilombudsmannen i den særskilte rapporten til Stortinget og i den påfølgende høringen og behandlingen av saken i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Disse medlemmer vil derfor understreke betydningen av at regjeringen tar inn over seg denne alvorlige situasjonen og sørger for en helhetlig tilnærming der både ressursituasjonen og praksisen styrkes, når Sivilombudsmannens rapport skal følges opp.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til behandlingen av denne saken i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det var enighet om følgende flertallsmerknad hvor det understrekes at regjeringen bes om å følge opp rapporten:

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

Komiteen vil, for å sikre at innsatte i norske fengsler ikke utsettes for isolasjon som kan føre til krenkelse av forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, be regjeringen om å iverksette tiltak og fremme forslag for Stortinget om nødvendige lovendringer for å følge opp anbefalingene fra Sivilombudsmannens særskilte melding, og rapportere tilbake til Stortinget på egnet vis om dette.»

På denne bakgrunn mener dette medlem at forslaget til Arbeiderpartiet og Senterpartiet ikke tilfører saken noe mer enn det som har kommet fram i kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling. Et slikt vedtak vil dermed også være relativt uforpliktende for regjeringen. Det er vanlig konstitusjonell praksis at fagkomiteer følger opp og konkretiserer kontroll- og konstitusjonskomiteens behandlinger, spesielt i alvorlige saker. Dette medlem mener sakens alvor her tilsier en mer aktiv og konkret behandling fra Stortinget. Dette medlem

le m viser til at forslagene fra dette medlem i hovedsak er hentet fra Sivilombudsmannens anbefalinger i saken, og ønsker med det en aktiv realitetsbehandling av dette i Stortinget.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler.»

«Stortinget ber regjeringen om å foreslå endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser som sikrer at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller, som siste mulige utvei og for så kort tid som mulig.»

«Stortinget ber regjeringen om å foreslå endringer som forbyr isolasjon i et definert antall timer i strekk.»

«Stortinget ber regjeringen om å utvide tilsynsrådenes mandat til å omfatte kontroll og tilsyn med tvangsvedtak, fengselets journalføring og isolasjonsbruk, også på eget initiativ og uten krav om samtykke fra den innsatte.»

«Stortinget ber regjeringen om å foreslå endringer i tilsynsrådenes mandat til å innebære en rapporteringsplikt til Justis- og beredskapsdepartementet v/Kriminalomsorgsdirektoratet, og til Riksadvokaten, ved mistanke om ulovlig tvangs- og isolasjonsbruk.»

«Stortinget ber regjeringen om å foreslå en ordning med fri rettshjelp for innsatte som klager inn sitt fengsel for ulovlig isolasjon.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen følge opp anbefalingene i Sivilombudsmannens Dokument 4:3 (2018–19) og melde tilbake om status på egnet måte.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om å sikre pålitelige og offentlig tilgjengelige data over omfanget av isolasjon i norske fengsler.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen om å foreslå endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser som sikrer at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller, som siste mulige utvei og for så kort tid som mulig.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen om å foreslå endringer som forbyr isolasjon i et definert antall timer i strekk.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen om å utvide tilsynsrådenes mandat til å omfatte kontroll og tilsyn med tvangsvedtak, fengselets journalføring og isolasjonsbruk, også på eget initiativ og uten krav om samtykke fra den innsatte.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen om å foreslå endringer i tilsynsrådenes mandat til å innebære en rapporteringsplikt til Justis- og beredskapsdepartementet v/Kriminalomsorgsdirektoratet, og til Riksadvokaten, ved mistanke om ulovlig tvangs- og isolasjonsbruk.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen om å foreslå en ordning med fri rettshjelp for innsatte som klager inn sitt fengsel for ulovlig isolasjon.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:33 S (2019–2020) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Torgeir Knag Fylkesnes, Freddy André Øvstegård og Kari Elisabeth Kaski om å redusere isolasjonspraksis i fengsler som fører til risiko for tortur og umenneskelig behandling – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 20. oktober 2020

Lene Vågslid

leder

Maria Aasen-Svensrud

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
STORTINGET
0026 OSLO

Deres ref.
TL/tfo

Vår ref.
20/137-ANF/LLE

Dato
20.01.2020

Vedrørende Dokument 8:33 S (2019-2020)

Jeg viser til brev 7. januar 2017, hvor Justiskomiteen ber om Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse i forbindelse med at den har følgende sak til behandling:

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Torgeir Knag Fylkesnes, Freddy André Øvstegård og Kari Elisabeth Kaski om å redusere isolasjonspraksis i fengsler som fører til risiko for tortur og umenneskelig behandling.

Jeg ser med stort alvor på de utfordringene med isolasjon i norske fengsler som Sivilombudsmannen har tatt opp i sin særskilte melding til Stortinget.

På grunn av gammelt IKT-system har det vært utfordringer med uthenting av, og kvaliteten på, tallmateriale fra kriminalomsorgens systemer.

Kriminalomsorgsdirektoratet arbeider med å få på plass et nytt IKT-system. Dette arbeidet skal være ferdig i 2021.

Regelverket, og kriminalomsorgens gjennomføring av dette, er avgjørende for å sikre akseptable forhold for de innsatte. På bakgrunn blant annet av anbefalingene fra Sivilombudsmannen, gjennomgår Kriminalomsorgsdirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet regelverket om utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvang i fengsel, med tanke på om det bør endres. Gjennom styringsdialogen vil jeg videre påse at kriminalomsorgen følger opp øvrig arbeid som etaten har iverksatt for å redusere isolasjon i fengsel.

Det er svakheter ved ordningen med tilsynsråd for kriminalomsorgen. Jeg har derfor gitt professor Eivind Smith ved Universitetet i Oslo i oppdrag å utrede ulike problemstillinger knyttet til tilsynsrådene. Etter mandatet for oppdraget skal det blant annet utredes om det er behov for tilsynsrådene for kriminalomsorgen i tillegg til klageadgangen etter forvaltningsloven og øvrige kontrollmekanismer, og hvordan en særskilt tilsynsordning bør organiseres. Fristen for dette arbeidet er 31. mars 2020.

Innsatte kan søke om fritt rettsråd eller fri sakførsel etter de alminnelige bestemmelsene i rettshjelploven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd. Praksis for innvilgelse er restriktiv, men det skal foretas en konkret vurdering av forholdene i den enkelte sak.

I oktober 2018 nedsatte regjeringen et utvalg som skal gjennomgå ordningen med fri rettshjelp. Utvalget skal identifisere sentrale utfordringer på området, gjennomgå regelverket og foreslå endringer for å tilpasse ordningen til dagens behov. Det skal avgi sin utredning i mai 2020.

Med hilsen



Jøran Kallmyr

