



STORTINGET

Innst. 369 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 4:1 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Særskilt melding fra Sivilombudet om inn- låsing og faktisk isolasjon i fengslene

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Økende bekymring for situasjonen i fengslene

1.1.1 SÆRSKILT MELDING 2019

I perioden 2014–2018 gjennomførte Sivilombudet 20 besøk til høysikkerhetsfengsler. Besøkene ble gjort på grunnlag av Sivilombudets mandat om å forebygge tortur og umenneskelig behandling. Et gjennomgående funn fra disse besøkene var at mange innsatte satt isolert på egen celle. På bakgrunn av de alvorlige funnene oversendte ombudet Særskilt melding om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler til Stortinget i juni 2019 (heretter Særskilt melding 2019).

Særskilt melding 2019 beskrev utfordringer som gjaldt innsatte som var isolert etter beslutning fra retten eller fengselet, og mangler i hvordan disse ble fulgt opp. Videre beskrev meldingen forhold som førte til at innsatte ble innelåst alene på cellen store deler av døgnet uten en beslutning fra retten eller fengselet (faktisk isolasjon). På bakgrunn av risikoen for skade som isolasjon fra andre mennesker utgjør, ble det i meldingen understreket at det er de faktiske forholdene og ikke det rettslige grunnlaget som avgjør hvor stor påkjenningen og helserisikoen er for innsatte.

Meldingen kritiserte også mangel på pålitelig oversikt over bruk av isolasjon, og at lovgivningen ikke var i samsvar med internasjonale minstestandarder.

I tillegg var tilsynsrådene ikke satt i stand til å ivareta de innsattes rettssikkerhet. Sivilombudet understreket i sitt oversendelsesbrev at

«Slik situasjonen er i dag, overholder ikke norske myndigheter internasjonale menneskerettsstandards, og mennesker påføres isolasjonsskader.»

Meldingen bidro til en klar erkjennelse i kriminalomsorgen av at isolasjon er et inngripende og helseskadelig tiltak, og at for mange innsatte holdes isolert fra andre mennesker. Den inneholdt ti anbefalinger for å følge opp de alvorlige problemene isolasjon medførte. Sju av disse rettet seg til justismyndighetene og tre til helsemyndighetene.

Stortinget ba 22. april 2020 enstemmig regjeringen om å iverksette tiltak og fremme forslag om nødvendige lovendringer for Stortinget for å følge opp anbefalingene. På grunnlag av dette har sentrale myndigheter iverksatt flere prosesser og konkrete tiltak. Sivilombudet peker her særlig på disse:

- Justis- og beredskapsdepartementets forslag til lovendringer for å styrke tilsynsordningen i kriminalomsorgen har blitt vedtatt av Stortinget.
- Kriminalomsorgen har iverksatt tiltak i fengslene for å gi innsatte som er besluttet isolert av fengslene eller domstolen, bedre oppfølging, blant annet ved å etablere ressurs- og aktiviseringsteam.
- Justis- og beredskapsdepartementet sendte i februar 2023 forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven om fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler. Høringsfristen utløp 1. juni 2023, og Sivilombudet var blant

høringsinstansene. Per 4. mars 2025 var det ikke framlagt en lovproposisjon.

Tiltakene er presentert samlet i et vedlegg til Sivilombudets melding.

1.1.2 NEGATIV UTVIKLING ETTER 2019

Til tross for tiltakene beskrevet over, har Sivilombudet i årene etter 2019 mottatt en rekke varsler fra bekymrede innsatte, ansatte og pårørende om forholdene i fengslene. I 2023–2024 ble det derfor gjennomført nye undersøkelser av ti fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Disse tyder på at myndighetene ikke har lyktes med å redusere den omfattende innlåsing av innsatte.

I tillegg har ny forskning bekreftet kriminalomsorgens egen opplevelse av at de innsatte som gruppe har fått dårligere helse, ikke minst at en økt andel har rus- og/ eller psykiske lidelser. Flere fengsler melder om en økning i antall innsatte med særlig krevende atferd, som gjør det nødvendig med ressurskrevende sikkerhetstiltak. De melder også om økte utfordringer med å ivareta tryggheten til sårbare innsatte og med å hindre vold og konflikter mellom ulike grupperinger i fengslene. Dette er forhold som forverrer situasjonen.

1.1.3 TEMA FOR SÆRSKILT MELDING 2025

En sterk bekymring for den negative utviklingen basert på funnene fra ti høysikkerhetsfengsler i 2023–2024, danner bakgrunnen for den nye meldingen fra Sivilombudet.

Særlig negativ synes utviklingen å være når det gjelder omfanget av innsatte som låses inne alene på cellen store deler av døgnet som følge av fengselets ordinære drift. Som følge av dette mister de aktiviteter, innhold i hverdagen og sosialt fellesskap med andre.

Ombudet har undersøkt i hvilket omfang innsatte, som ledd i fengselshverdagen, sitter innelåst i 16 timer eller mer, i strid med den internasjonale minstestandarden om utetid på minst åtte timer i døgnet. I mange tilfeller blir innsatte innelåst enda lenger. Faktisk isolasjon er situasjoner hvor innsatte er innelåst på en celle store deler av døgnet, uten en beslutning av retten eller fengselet.

Meldingen ser først og fremst nærmere på områder som var omfattet av følgende to anbefalinger i den særskilte meldingen fra 2019:

- Etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.
- Utarbeide en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

1.2 Fengselsbesøk i 2023 og 2024

Våren 2023 gjenopptok Sivilombudet besøk til høysikkerhetsfengsler. Etter et uanmeldt besøk til Bredtveit fengsels- og forvaringsanstalt varslet ombudet Justis- og beredskapsdepartementet om kritiske og livstruende forhold ved dette fengselet. I perioden fra mars 2023 til november 2024 ble det gjennomført til sammen ni besøk til høysikkerhetsfengsler, og en avgrenset undersøkelse.

De sju første fengselsbesøkene rettet søkelyset mot flere risikoområder. Ombudet undersøkte de innsattes hverdag med dagtilbud og utetid fra cellene, hvordan innsattes trygghet ble ivaretatt, kontakt med familie og venner, helseoppfølging, fengslenes forebygging av selvmord og selvskading, og bruk av inngripende tiltak som isolasjon og sikkerhetscelle. Alle besøkene avdekket høy grad av innlåsing og isolasjon. Høsten 2024 ble det gjennomført to besøk som undersøkte innlåsing og isolasjon spesielt. I tillegg ble en avgrenset undersøkelse av utfordringene med innlåsing og isolasjon i Oslo fengsel fullført samme høst.

1.3 Rettslige utgangspunkter

Staten er forpliktet til å sikre den enkelte innsatte de rettighetene og frihetene som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (heretter EMK) og FNs menneskerettighetskonvensjoner. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter slår i artikkel 10 nr. 1 fast at alle som er fratatt friheten skal behandles human og med respekt for sin iboende verdighet. Bestemmelsen gir myndighetene en positiv plikt til å behandle frihetsberøvede human og med verdighet.

Statens plikter er også utdypet i Den europeiske menneskerettighetsdomstols (heretter EMD) praksis. Statene må blant annet sikre at innsattes helse og velferd blir tilstrekkelig ivaretatt. EMDs rettspraksis viser også at myndighetene er forpliktet til å organisere sine fengselssystemer på en måte som sikrer de innsattes verdighet, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer. De europeiske fengselsreglene fastslår at fengselsforhold som krenker innsattes menneskerettigheter, ikke kan rettfærdiggjøres med mangel på ressurser.

FNs torturkonvensjon pålegger medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Innsatte har de samme menneskerettighetene som andre, innenfor de naturlige begrensningene av et fengselsopphold.

Etter straffegjennomføringsloven skal innsatte, så langt det er praktisk mulig, ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden. Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid, men innsatte har ikke en lovfestet rett til dette.

1.3.1 MINIMUMSSTANDARD: 8 TIMER I AKTIVITET MED SOSIALT FELLESSKAP

Sosialt fellesskap er en grunnleggende del av det å være et menneske, og retten til å ha sosial kontakt med andre mennesker er beskyttet av EMK artikkel 8.

De europeiske fengselsreglene fastsetter at alle innsatte skal få tilbringe så mange timer utenfor cellen som nødvendig for å kunne ha et tilfredsstillende nivå av menneskelig og sosial samhandling.

Den europeiske torturforebyggingskomiteen (heretter CPT) har anbefalt at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, med mulighet til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter.

EMD har i sin rettspraksis om EMK artikkel 3 også lagt vekt på om innsatte har minst åtte timer utenfor cellen med meningsfulle aktiviteter.

1.3.2 ISOLASJON KAN BARE BRUKES OVERFOR ENKELTPERSONER OG MÅ VÆRE STRENGT NØDVENDIG

Begrepet isolasjon omfatter ulike begrensninger i sosial kontakt med andre og i bevegelsesfrihet, og kan også omfatte situasjoner der man fratas sanseinntrykk.

Begrensninger i fellesskap som er så omfattende at innsatte i praksis er innelåst store deler av døgnet, innebærer økt risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling i strid med EMK artikkel 3. Om isolasjonen overstiger terskelen for brudd på artikkel 3, beror på en helhetsvurdering og avhenger blant annet av varighet, intensitet, formål og effekt på den berørte. Innsattes helse må også ivaretas, og det må tas hensyn til særlig sårbare innsatte. I tillegg må avgjørelsen om isolasjon ivareta innsattes rettssikkerhet og velferd, og sikre at tiltaket er forholdsmessig.

Isolasjon er et alvorlig, inngripende og helseskadelig tiltak som kun kan brukes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig. Tiltaket må med andre ord være strengt nødvendig, og stå i et rimelig forhold til den skaderisikoen den innsatte utgjør eller selv er utsatt for.

Det følger av De europeiske fengselsreglene at isolasjon og utelukkelse skal brukes mot enkeltinnsatte, og ikke mot grupper av innsatte. Isolasjon som ikke er besluttet på grunnlag av en individuell vurdering av den innsattes atferd eller situasjon, men er en konsekvens av vedvarende ressursmangel, er problematisk og gir risiko for brudd på innsattes grunnleggende rettigheter.

I 2019 slo norske domstoler, i flere avgjørelser, fast at innsatte som var isolert i over 22 timer på cellen uten lovlig vedtak har krav på fradrag i straff, og at dette kan føre til at innsatte må løslates fra varetekt. Tidsgrensen på 22 timer har sammenheng med at FNs standard mi-

nimumsregler for behandling av innsatte (også kalt Mandelareglene) har definert innlåsing i 22 timer eller mer uten meningsfull menneskelig kontakt som en særlig inngripende form for isolasjon («solitary confinement»). Som EMDs rettspraksis viser, er tidsgrensen på 22 timer ikke avgjørende for spørsmålet om brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, fordi isolasjon kan være skadelig selv om den ikke overstiger 22 timer.

1.3.3 INTERNASJONAL KRITIKK MOT INNLÅSING OG FAKTISK ISOLASJON

FNs torturforebyggingskomité har uttrykt bekymring for den faktiske isolasjonen i norske fengsler, som i stor grad skyldes bygningsmessige forhold og mangel på personell. Komiteen anbefalte norske myndigheter å sikre at infrastruktur og bemanning ikke brukes som grunnlag for å utelukke noen fra fellesskapet. Komiteen problematiserte blant annet

«forhold som tilsvarer de facto isolasjon og som likner isolasjon, er ikke basert på en individuell administrativ beslutning som hjemler utelukkelse og kan derfor ikke påklages eller ankes».

CPT bemerket i sin rapport etter besøk til Norge i mai 2024 at presset på fengselssystemet som følge av et redusert budsjett og vanskeligheter med å tiltrekke og beholde ansatte, skapte utfordringer med å tilby en meningsfull fengselshverdag. Komiteen pekte på at arbeidstiden til de innsatte, i flere av fengslene de besøkte, var uregelmessige og kunne bli avlyst på kort varsel. Det ble også kuttet i tilbudet om utdanning.

1.3.4 FENGSELSHVERDAGEN

Alle som er idømt fengselsstraff i mer enn to år, eller som innsettes i varetekt, blir som hovedregel innsatt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Høysikkerhetsfengslene er preget av kontinuerlige sikkerhetsvurderinger, og det skal være betjenter til stede hvis innsatte er sammen med andre innsatte. De innsatte er låst inne på egen celle hele natten og i flere perioder i løpet av dagen, for eksempel når de ansatte har pause eller vaktskifte.

Fengslene skal ha et aktivitetstilbud til de innsatte, og jobb eller skole er normalt i lokaler utenfor boavdelingene. De innsatte blir som regel fulgt til jobb eller skole av betjenter om morgenen, og hentet tilbake til lunsj og innlåsing under ansattpausen, før de følges tilbake for en ny arbeids- eller skoleøkt før middag. Ettermiddager, kvelder og helger skal normalt kunne brukes til matlaging, felles måltider, samvær med innsatte og ansatte, kontakt med familie og venner, trening, aktiviteter i friluft, klesvask og andre oppgaver og aktiviteter som hører naturlig hjemme i en hverdag.

1.4 Årsaker til innlåsing og isolasjon

1.4.1 UTGANGSPUNKT

Tilstedeværelse av betjenter er et viktig verktøy for å ivareta trygghet og sikkerhet for både innsatte og ansatte. I et høysikkerhetsfengsel skal fellesskap mellom innsatte være «under stadig tilsyn og kontroll». Regelverket fastsetter derfor at fellesskapet i et høysikkerhetsfengsel som hovedregel skal gjennomføres ved at minst én ansatt er til stede sammen med de innsatte. Dette gjelder både når innsatte er i dagtilbud og når de er sammen på fritiden, for eksempel i forbindelse med matlaging og måltider («fritidsfellesskap»).

For å kunne tilby innsatte tid utenfor cellen, er fengslene derfor avhengig av bemanning både på jobb og skole, i avdelingen, under aktiviteter utendørs, i treningslokaler, i bibliotek og i bevegelser mellom disse stedene.

I fengsler som ikke har nok bemanning til å ivareta sikkerheten under fellesskap, blir innsatte som hovedregel låst inne alene på cellen.

Det er derfor særlig to forhold som påvirker hvor mye de innsatte i den vanlige hverdagen i fengselet kan være låst ut fra cellen hver dag:

- hvor mye dagtilbud (arbeid og skole) den enkelte får
- hvor mye tid den enkelte innsatte får ha til sosial kontakt på fritiden

Sivilombudets besøk til høysikkerhetsfengsler i 2023–2024 har omfattet fengsler med stor variasjon i størrelse, bygningsmessig utforming og geografisk plassering. Samtlige besøk omfattet undersøkelser av hvor mye tid innsatte kunne tilbringe utenfor cellen og hvilke dagtilbud de hadde. Det samlede datagrunnlaget gir derfor god kunnskap om utfordringene med innlåsing og faktisk isolasjon i høysikkerhetsfengslene.

I samtlige fengsler fant Sivilombudet at flere innsatte tilbrakte 17–22 timer innelåst på egen celle uten at det skyldtes deres egen atferd eller forhold knyttet til dem selv. Innlåsing hadde ikke grunnlag i en beslutning om isolasjon fra retten eller fengselet. I flere av fengslene fant ombudet at mer enn halvparten, og noen ganger en enda større andel, av de innsatte, var innelåst alene på cellen i store deler av døgnet

1.4.2 STORE MANGLER I DAGTILBUD

Med få unntak viser funnene at innsatte som sitter på en fellesskapsavdeling, men ikke har et dagtilbud, blir innelåst alene på cellen i perioden de skulle hatt arbeid, skole eller deltatt i annen aktivitet. Innlåsing varierer som regel fram til midt på ettermiddagen når dagtilbudene normalt er over.

I kriminalomsorgen regnes fire timer daglig som et fullt dagtilbud. Dette innebærer at selv innsatte som har

et fullt dagtilbud, kan risikere å ikke få oppfylt internasjonale minstestandarder om utetid fra cellen.

Innsatte som er plassert på en restriktiv avdeling vil i hovedsak være uten dagtilbud. Dette vil være en naturlig konsekvens der retten har besluttet at en varetektssinnsatt skal holdes isolert eller der fengselet har fattet et utelukkelsesvedtak. Besøkene viser imidlertid at det på mange av de restriktive avdelingene satt innsatte i lengre tid uten beslutning om isolasjon fra retten eller fengselet, i påvente av plass på en fellesskapsavdeling. Dette gjaldt sju av de ti fengslene Sivilombudet undersøkte. Selv om noen av fengslene har hatt mulighet til å gi disse innsatte et arbeids- eller skoletilbud, mangler de fleste dette.

Overordnede tall fra kriminalomsorgen tyder også på at den generelle aktiviseringsgraden i høysikkerhetsfengslene er blitt lavere siden 2019.

Tre av fengslene som ble undersøkt hadde en aktiviseringsgrad på under 65 pst. Ombudet har funnet en rekke eksempler på at planlagte aktiviteter, som arbeidstilbud, avlyses eller at antallet innsatte begrenses fordi det mangler ansatte på jobb.

Funnene tyder på at dagtilbud som avlyses på grunn av forhold ved fengselet ikke registreres i kriminalomsorgens systemer. En av grunnene til dette er at tallene for aktiviseringsgrad beregnes ut ifra systemet for utbetalinger av innsattes dagpenger (Kompis reskontro). Innsatte som ikke får dagtilbud på grunn av forhold de ikke kan lastes for, skal fortsatt ha dagpenger. Avlysninger av dagtilbud som skyldes fengselets drift blir så langt ombudet kan se ikke reflektert i statistikken om aktivisering.

FUNN OM FENGSELENS MANGLENDE DAGTILBUD:

- I Ålesund (27 plasser) manglet mer enn halvparten av de innsatte dagtilbud eller hadde bare tilbud om deltids skoleplass.
- I Halden fengsel (228 plasser) hadde under halvparten av de innsatte på en tilfeldig valgt ukedag et fullt dagtilbud. Omtrent en fjerdedel av de innsatte hadde et halvt dagtilbud og litt under en fjerdedel av de innsatte var helt uten tilbud.
- Oslo fengsel avdeling B (222 plasser) hadde kun 45 plasser i arbeidsdrift.
- I Eidsberg fengsel (102 plasser) manglet opp mot to tredjedeler av de 93 innsatte arbeids- eller skoletilbud. De fleste av de innsatte i fengselet som hadde et dagtilbud, hadde kun et halvt dagsverk på ca. to timer.
- Froland fengsel (200 plasser) hadde 129 heltidsplasser med jobb- eller skoletilbud.
- I Bodø fengsel (56 plasser) manglet mer enn en tredel av de innsatte et dagtilbud under besøket.

- Stavanger fengsel ble driftet med 49 plasser, men hadde kun plass til 20 innsatte i arbeidsdriften, og skoletilbudet utgjorde et lite timeantall i løpet av uken
- I Ringerike fengsel (160 plasser) var det kun 93 arbeidsplasser og 28 skoleplasser tilgjengelig.
- På en ukedag i februar 2024 manglet ca. 37 pst. av de innsatte på et dagtilbud.

1.4.3 MANGLENDE FELLESKAPSAREALER

Restriktive avdelinger uten fellesskapsarealer

Restriktive avdelinger mangler helt eller delvis arealer til matlaging, felles måltider og sosialt samvær. I noen tilfeller består fellesarealene kun av en korridor med innsattes celler på hver side. Manglende fellesskapsarealer gjør det krevende å sikre at alle innsatte får mulighet til sosial kontakt.

I flere fengsler var utfordringen at plassene på de restriktive avdelingene utgjorde en stor del av fengselets totale kapasitet. Fellesskapsavdelinger uten tilstrekkelige fellesskapsarealer

Det er også en del fellesskapsavdelinger i fengsler som mangler tilstrekkelige fellesskapsarealer.

I tillegg er lokalene i flere fengsler for små til å ha plass til alle innsatte i verkstedene, skoleavdelingene og andre arbeidsplasser. Ombudet vurderte det som overraskende at nye og moderne fengsler er bygget på en slik måte at de ikke er dimensjonert for å kunne tilby alle innsatte et heltids dagtilbud.

Manglende tiltak fra sentrale myndigheter

Ifølge Justis og beredskapsdepartementet var det per juni 2022 ca. 660 fengselsplasser i avdelinger hvor de innsatte i gjennomsnitt har mindre enn åtte timers fellesskap. Disse utfordringene gjaldt særlig de restriktive avdelingene uten egnede oppholdsarealer for innsatte utenfor cellen. Sivilombudet ser alvorlig på at innsatte som ikke er utelukket eller isolert av retten holdes innelåst alene på cellen nesten hele døgnet på grunn av bygningsmessige forhold. I tråd med FNs standarder for fengselsbygg, bør avdelinger uten tilstrekkelige fellesskapslokaler ikke brukes som en del av den ordinære fengselskapasiteten. Snart seks år etter anbefalingen om å endre denne situasjonen, mangler det fortsatt en plan for å få dette til.

Tilstandsvurdering av fengselsbygg

Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg offentliggjorde i 2024, som del av en bred tilstandsvurdering, en vurdering av om høysikkerhetsfengslene hadde fellesskapslokaler som la til rette for at innsatte kunne tilbringe minst åtte timer utenfor cellen daglig. Tre kriterier måtte være oppfylt: det måtte være lokaler for fellesskap i avdelingen, det måtte være mulig å spise sammen der, og alle innsatte i avdelingen måtte kunne ha fellesskap

samtidig. I 12 av 32 høysikkerhetsfengsler var de fleste fengselsavdelingene ikke i tråd med de tre kvalitetskriteriene. For disse ble det vurdert omfattende behov for tiltak, og at fengslene ellers ville være uegnet for videre drift.

1.4.4 BEMANNING SOM ÅRSÅK TIL INNLÅSING

Alle de ti fengslene som ble undersøkt i 2023–2024 var preget av det fengslene beskrev som store bemanningsutfordringer. Fengslene viste til høy turnover, høyt sykefravær, for få stillinger og for få kvalifiserte søkere til ledige stillinger.

Flere av fengslene, blant annet Ringerike, Trondheim, Halden, Stavanger og Bodø fengsel, beskrev problemer med å beholde og rekruttere ansatte. De opplevde også at disse problemene kom etter en lengre periode med reduksjon i antall stillinger og muligheten for vikarbruk.

Ressurssituasjonen i kriminalomsorgen, over flere år, ser ut til å ha bidratt til at mange ansatte slutter, og at fengslene nå har store problemer med å rekruttere og beholde fengselsbetjenter. Flere av fengslene Sivilombudet har besøkt, uttrykker stor bekymring for at situasjonen med innlåsing og faktisk isolasjon vil bli verre i tiden framover. De peker også på økt sykkelighet og et større oppfølgingsbehov hos mange av de innsatte i høysikkerhetsfengslene, og at dette vil kreve enda mer av de ansatte.

Dette bekreftes av Kriminalomsorgsdirektoratet, som i sin årsmelding for 2023 skriver at

«En økning i utlåsningstiden forutsetter betydelige endringer i både bemanningsmessige forutsetninger og bygningsmessige forhold.»

Samlet viser både besøkene og fengslenes tilbagemeldinger om oppfølging av besøksrapportene, at lav bemanning er en sentral årsak til den økende innlåsing og faktiske isolasjonen i fengslene.

1.5 Omfattende innlåsing og faktisk isolasjon

ANBEFALINGER FRA SÆRSKILT MELDING 2019:

- Etablere en nasjonal standard som sikrer at innsatte hver dag har mulighet til å tilbringe minst åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter.
- Utarbeide en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

1.5.1 BRUDD PÅ MINSTESTANDARD OM 8 TIMERS FELLESKAP

Mange innsatte med mindre utetid enn åtte timer

I alle fengslene Sivilombudet besøkte i 2023–2024 var det én eller flere fellesskapsavdelinger der alle inn-

satte uten et dagtilbud ble innelåst i minst 17 timer i døgnet på hverdager. Mange innsatte manglet et dagtilbud. I helgene var utetiden noe lengre på fellesskapsavdelingene i flere fengsler. Fem av ti fengsler hadde likevel mindre enn åtte timer utetid for alle i helgene. Dette er i strid med internasjonale minstestandarder.

Fortsatt usikkerhet om det reelle omfanget av innlåsing

Flere av fengslene manglet oversikt over hvor mye innsatte på ulike avdelinger faktisk var innelåst. Tidspunktene for innlåsing kunne variere fra dag til dag, og var til enhver tid avhengig av at det var nok betjenter på vakt. Kriminalomsorgsdirektoratets siste tilgjengelige års- og tertialrapporter bekrefter at fengsler med høyt sikkerhetsnivå ikke har lyktes med å få til en stabil økning i tid utenfor cellen. Det tilgjengelige tallgrunnlaget viser at ved alle tellinger etter den særskilte meldingen i 2019 har minst 600 innsatte vært innelåst i mer enn 16 timer i døgnet, og dermed hatt mindre daglig utetid fra cellen enn åtte timer. Tallene tyder også på at antallet innsatte med mindre tid utenfor cellen enn åtte timer har økt fra 2022 til 2024. Over 900 innsatte hadde mindre enn åtte timer utenfor cellen ved siste tilgjengelige måling fra 2024, mens dette gjaldt 600 innsatte i slutten av 2022. Tallgrunnlaget er usikkert, og må anses som et minimumsestimat. Dette skyldes blant annet at de er basert på nasjonale dagsmålinger med flere feilkilder.

Det er uheldig at det fortsatt mangler god styringsinformasjon om hvor mye innsatte kan være utlåst fra cellen og i aktivitet.

FUNN OM OMFATTENDE INNLÅSING

- I Ålesund fengsel (27 plasser) var halvparten av de innsatte låst inne på cellen mer enn 18 timer i døgnet flere eller alle dagene den uken ombudet besøkte fengselet.
- I Bodø fengsel (56 plasser) manglet mer enn en tredel av de innsatte et dagtilbud under besøket, og var derfor innelåst på cellen i ca. 17 timer på hverdager.
- I Froland fengsel (200 plasser) hadde innsatte uten dagtilbud tidligere kunnet tilbringe tid utenfor cellen i fellesskap på egen avdeling, mens de andre var på skole eller jobb. Fra august 2023 ble dette endret slik at de flere dager i uken ble innelåst på cellen i inntil 17,5 time. Ifølge ledelsen skyldtes dette resurs- og bemanningsmessige forhold.
- I Trondheim fengsel (118 plasser på besøkstidspunktet) var innsatte på fellesskapsavdelinger uten dagtilbud innelåst i ca. 18 timer i døgnet.
- I Oslo fengsel avdeling B (222 plasser) hadde kun 22 pst. av de innsatte mulighet til å være minst 8 timer utenfor cellen.

- I Eidsberg fengsel (102 plasser) var dagtilbudet og fritidsfellesskapet så begrenset at selv innsatte med et arbeids- eller skoletilbud ble innelåst alene på cellen i 18–19,5 timer i døgnet på ukedager.

1.5.2 HØY RISIKO FOR FAKTISK ISOLASJON

Faktisk isolasjon på fellesskapsavdelinger

I mange av fengslene varte den daglige innlåsing for innsatte uten dagtilbud så lenge at de ble faktisk isolert.

Halvparten av fengslene (5 av 10) hadde en eller flere fellesskapsavdelinger der innsatte uten dagtilbud var innlåst mellom 19 og 21 timer hver ukedag. Dette gjaldt Bredtveit, Halden, Ringerike, Eidsberg og Oslo fengsel.

Mange av de innsatte hadde sittet innlåst store deler av døgnet i lengre perioder, i påvente av ledig plass i et dagtilbud.

Faktisk isolasjon på restriktive avdelinger

I sju av de ti fengslene som ble undersøkt fant ombudet innsatte som satt på restriktive avdelinger uten en beslutning om isolasjon fra fengselet eller domstolen. En del av disse innsatte opplevde faktisk isolasjon, og så i noen tilfeller ut til å få mindre sosial kontakt enn innsatte der retten eller fengselet hadde besluttet isolasjon.

I fire av disse sju fengslene kunne de innsatte på restriktiv avdeling som hovedregel ikke delta i arbeid eller på skole, og hadde kun tilgang til det begrensede fritidsfellesskapet som fulgte av avdelingens timeplan. Svært få innsatte på restriktive eller mottaksavdelinger kunne tilbringe over åtte timer utenfor celle. Seks av fengslene hadde en eller flere restriktive avdelinger der innsatte var innelåst alene i 19–22 timer uten vedtak fra fengselet eller kjennelse fra retten.

FUNN OM FAKTISK ISOLASJON

Fellesskapsavdelinger

- I Bredtveit fengsel (på besøkstidspunktet 40 plasser) ble innsatte på fellesskapsavdelinger uten dagtilbud innelåst på cellen i 19–20 timer.
- I Halden fengsel (228 plasser) ble innsatte uten dagtilbud på fellesskapsavdelingene innelåst i nesten 20 timer daglig, og innsatte med halv arbeidsdag var innelåst i minst 17 timer. Omtrent en fjerdedel av de innsatte hadde et halvt dagtilbud og ca. en fjerdedel av de innsatte manglet tilbud.
- I Ringerike fengsel (160 plasser) ble innsatte uten dagtilbud låst inne på cellen i inntil 19 timer i døgnet. Over en tredjedel manglet et dagtilbud da ombudet undersøkte. Noen innsatte hadde ventet i måneder eller mange uker på et dagtilbud, og var innelåst på cellen store deler av dagen i denne perioden.

- I Eidsberg fengsel (102 plasser) hadde langvarige bemanningsutfordringer ført til at innsatte uten et dagtilbud var innlåst i inntil 21 timer i døgnet. På besøkstidspunktet gjaldt dette opp mot to tredjedeler av de 93 innsatte. Disse innsatte satt i stedet innelåst stort sett hele døgnet etter en ukeplan som varierte fra nesten 19 timer innlåsing på cellen en uke, til 21 timer uken etter. De fleste av de innsatte i fengselet som hadde et dagtilbud, hadde kun et halvt dagsverk på ca. to timer.
- I Oslo fengsel avdeling B var gjennomsnittet for 200 av 222 plasser at innsatte uten dagtilbud var innelåst på cellen i 20 timer og 30 minutter. Fengselet hadde kun 45 plasser i arbeidsdrift for de innsatte.

Restriktive avdelinger

- I Bredtveit fengsel var innsatte uten vedtak på den mest restriktive avdelingen (avdeling 3) innelåst i 19–20 timer.
- I Stavanger fengsel, hvor den restriktive avdelingen var den største avdelingen (22 av 49 plasser), ble innsatte uten arbeid og skole innelåst i 19,5–20,5 timer i døgnet. Fordi avdelingen manglet felleskapslokaler ble også de svært få som hadde et dagtilbud, innelåst i 16,5–17,5 timer i døgnet.
- I Trondheim fengsel kunne innsatte uten vedtak bli plassert i en av de restriktive avdelingene i fengselet. Utgangspunktet var at man ikke fikk dagtilbud her. Innsatte her ble innelåst i over 20 timer på ukedager og 20,5 timer i helgene.
- Oslo fengsel har flere restriktive avdelinger der innsatte kan plasseres uten vedtak og hvor daglig innlåsing utgjør inntil 21,5 time i døgnet. Fengselet har en bekymringsfullt stor andel avdelinger uten fellesskapsarealer.
- Halden fengsel hadde til sammen 28 plasser i restriktiv avdeling fordelt på to avdelinger og i tillegg en mottaksavdeling med 20 plasser. På flere av disse avdelingene kunne innsatte være innelåst i mer enn 19 timer og i noen av dem mer enn 22 timer i løpet av et døgn, selv om de ikke hadde beslutning om isolasjon fra retten eller fengselet.
- Eidsberg fengsel hadde en restriktiv avdeling med seks vanlige celler og fire observasjonsceller. Fengselet fattet ikke vedtak dersom innsatte ble plassert på en av de vanlige cellene i avdelingen, selv om de innsatte var innelåst her mellom 20 og 22 timer i døgnet, og i noen tilfeller mer.

1.5.3 RISIKO FOR AT TO TIMER FELLESSKAP BLIR NORMALISERT

Samlet viser ombudets funn at mange innsatte i høysikkerhetsfengsel ikke sikres en utetid fra cellen i tråd med internasjonale minstestandarder om minst

åtte timer utenfor cellen hver dag, med meningsfulle aktiviteter. Funnene viser at innsatte i flere fengsler har en utetid fra cellen ned mot, og i noen tilfeller under, to timer daglig. I mange av fengslene tilbringer innsatte 19–20 timer alene på cellen. Dette gjelder både innsatte på fellesskapsavdelinger og innsatte som er plassert på restriktive avdelinger uten vedtak fra fengselet eller beslutning om isolasjon av retten.

Denne utviklingen er en konsekvens av at det mangler klare lovregler som fastsetter hvor lenge innsatte normalt skal kunne tilbringe utenfor cellen hver dag, og at det mangler dagtilbud og fellesskapsarealer.

I tillegg er det gitt styringssignaler fra sentrale myndigheter som kan ha forsterket denne utviklingen. Kort tid etter rettsavgjørelsene om faktisk isolasjon i 2019, sendte Kriminalomsorgsdirektoratet ut nye føringer til fengselsregionene. Føringene slo fast at samtlige avdelinger i et fengsel skal ha «en dagsorden som innebærer at alle innsatte får tilbud om minst to timer fellesskap hver dag». Føringene var med andre ord ikke begrenset til å gjelde avdelinger for innsatte som er besluttet isolert av retten eller av fengselet. Hensikten med føringene var å hindre at innsatte ble isolert i 22 timer eller mer i strid med Høyesteretts praksis, og å unngå krav om varerefradrag og løslatelse for ulovlig isolasjon.

Justis- og beredskapsdepartementet har også foreslått en regel om fellesskap som går ut på at

«Alle innsatte skal daglig sikres tilgang til minimum to timers meningsfylt kontakt med andre personer.»

Etter ombudets syn er det problematisk at det der ikke skilles klart mellom innsatte som er besluttet isolert og de som skal ha en normal fengselshverdag.

Minstestandarden om åtte timers utetid fra cellen handler om hvor mye sosial kontakt og aktivitet innsatte som et minimum bør sikres i den normale fengselshverdagen. Minstestandarden om to timers meningsfull menneskelig kontakt skal derimot begrense skadevirkningene i unntakstilfellene der innsatte er besluttet isolert.

En uheldig effekt av disse styringssignalene synes å være en utvisking av det prinsipielt viktige skillet mellom hva som er en normal fengselshverdag og hva som er unntakstilfeller der enkeltinnsatte besluttes isolert.

1.6 Konsekvenser av omfattende innlåsing

Den omfattende innlåsing av de innsatte i høysikkerhetsfengslene kan ha alvorlige konsekvenser. Innlåsing rammer først og fremst de innsatte selv, men påvirker også på ulikt vis driften av fengselet og de som jobber der, innsattes familie og venner og samfunnet ellers.

Under besøkene til høysikkerhetsfengsler i 2023–2024 har ombudet til sammen gjennomført samtaler med 213 innsatte. Deres beskrivelser av fengselshverdagen har gitt et godt grunnlag for å beskrive noen av de alvorlige konsekvensene de opplever av begrensningene i hverdagen. Også informasjon fra de 227 samtalene med ansatte i fengslene og helsetjenestene bidrar til dette.

Særskilt melding fra 2019 ga en grundig gjennomgang av skaderisikoene ved isolasjon.

Mange innsatte fortalte om belastningen den omfattende innlåsing påførte dem. I de fleste fengslene opplevde Sivilombudet at flere var sterkt preget. Innsatte formidlet opplevelser av håpløshet, resignasjon og frustrasjon over manglende innhold i fengselshverdagen. Flere understreket hvordan uforutsigbarheten i situasjonen påvirket dem negativt. Både innsatte selv, ansatte og helsepersonell var bekymret for hvordan innlåsing påvirket den fysiske og psykiske helsen.

1.6.1 SYMPTOMER PÅ ISOLASJONSSKADER

Flere innsatte hadde symptomer som var forenlige med isolasjonsskader, som søvn⁷ og angstproblemer, forvirring, svekket impulskontroll, problemer med konsentrasjon og korttidshukommelse, aggresjon og psykososer eller psykoseliknende symptomer, som hallusinasjoner.

Helsepersonell i flere fengsler har formidlet til ombudet at omfattende innlåsing gjør at de må bruke flere ressurser på å følge opp innsatte som sliter, inkludert flere forespørsler fra innsatte om å få medisiner for angst og søvn.

1.6.2 INNLÅSINGEN RAMMER SÆRLIG INNSATTE MED PSYKISKE LIDELSER OG UNGE INNSATTE

Innsatte i norske fengsler har høyere sykkelighet enn befolkningen ellers. Andelen innsatte med psykiske lidelser og ruslidelser har i tillegg økt i de senere år. Innsatte med psykiske helseutfordringer er særlig utsatte for skadevirkninger av isolasjon. Det samme gjelder innsatte med krigs⁸ eller annen traumebakgrunn, torturoverlevende og innsatte som ikke forstår norsk eller engelsk.

Mindreårige og unge innsatte er også særlig utsatt for skadevirkninger, blant annet fordi viktige funksjoner i hjernen ikke er ferdigutviklet før langt ut i 20-årene. Mange unge innsatte ble utsatt for omfattende innlåsing.

1.6.3 INNLÅSTE INNSATTE BLIR «GLEMT» AV FENGSELET OG HELSETJENESTENE

Fengslene legger ned mye ressurser i å følge opp innsatte som er besluttet isolert av domstolene eller av kri-

minalomsorgen, ofte i regi av såkalte aktiviserings⁹ team. Oppfølgingen av innsatte som er besluttet isolert er ressurskrevende. Det krever ofte at den innsatte følges opp én-til-én, kanskje av flere betjenter samtidig.

I praksis er det ikke nok ansatte til å sikre en regelmessig oppfølging av alle som sitter mye innelåst. Dette bekreftes i Kriminalomsorgsdirektoratets rapporter til Justis¹⁰ og beredskapsdepartementet.

Spesielt i fengsler med mange avdelinger der innlåsingsregimet er omfattende og til dels uoversiktlig, er det en klar risiko for at innsatte uten vedtak eller kjennelse om isolasjon blir «glemt». Dette gjelder også for helsepersonells oppfølging.

I en del fengsler kjente ikke helsepersonell til den omfattende daglige innlåsing i fengselet, selv om de hadde åpenbare negative helsekonsekvenser for de innsatte. Samtidig var helseavdelingene ikke dimensjonert til å utføre alle de viktige oppgavene en helsetjeneste i fengsel bør ivareta.

1.6.4 RISIKO FOR AT OMFATTENDE INNLÅSING NORMALISERES

Manglede bevissthet og kunnskap om hvor mye de innsatte faktisk var innelåst, gjorde det vanskelig for både fengslene og helsetjenestene å jobbe systematisk med å forebygge isolasjonsskader. Funnene illustrerer også at risikoen for å bli «husblind» er høy ved arbeid i lukkede institusjoner som høysikkerhetsfengsler.

Ansatte på slike steder kan bli så vant til fengselshverdagen at de ikke klarer å gjenkjenne problematiske soningsforhold. Det kan føre til at nødvendige tiltak ikke blir iverksatt lokalt og til at problemene ikke videreformidles til overordnet myndighet. Ombudet fant flere eksempler på dette i fengslene som ble besøkt i 2023–2024.

1.6.5 LITE TID TIL ANDRE GRUNNLEGGENDE BEHOV

Innsatte som sitter mye innelåst på cellen, får også mindre tid til å ivareta grunnleggende behov som forutsetter at de er låst ut fra cellen. Flere innsatte beskrev i samtaler den korte tiden utenfor cellen som hektisk. I denne perioden skulle de innsatte, i tillegg til å ha sosial kontakt med andre, også rekke nødvendige gjøremål som å vaske klær, lage mat og trene.

I en del fengsler måtte de innsatte også bruke den korte tiden utenfor cellen til å ringe til familie og venner.

Noen innsatte opplevde også at det var vanskeligere å få hjelp til søknader og andre praktiske oppgaver som var knyttet til for eksempel progresjon i soningen.

Ansatte i flere fengsler bekreftet dette og pekte på at de hadde lite tid til å gjøre kartlegginger, følge opp og hjelpe enkeltinnsatte.

Dette viser hvordan omfattende innlåsing i praksis også bidrar til begrensninger i andre grunnleggende rettigheter og behov innsatte har, og muligheten for rehabilitering. De reelle mulighetene for å bruke tiden utenfor cellen til sosialt samvær og meningsfull menneskelig kontakt var svært begrenset for mange. Dette forsterker konsekvensene av den omfattende innlåsing.

1.6.6 ØKT RISIKO FOR KONFLIKTER OG TVANG

Håpløsheten og frustrasjonen mange opplevde på grunn av lange dager på cellen, kan bidra til økt risiko for konflikter og uønskede hendelser, som beslutning om isolasjon eller bruk av tvangsmidler som sikkerhetscelle. Risikoen for slike hendelser øker også fordi mange fengsler har for få ansatte på vakt til å kunne følge opp henvendelser om bistand fra alle som er innelåst.

Både innsatte selv, fengselsledelse og andre ansatte i fengslene pekte på sammenhengen mellom innlåsing og uønskede hendelser.

Forskning om innsattes opplevelser underbygger at meningsfulle aktiviteter utenfor cellen og tett nok oppfølging fra ansatte kan bidra til å forebygge uønskede hendelser, som bruk av sikkerhetscelle. Ombudet har uttrykt alvorlig bekymring over konsekvensene av en bemanning som reduserer tryggheten blant de innsatte, og at dette gjør arbeidet med å forebygge isolasjon og bruk av tvangsmidler vanskeligere.

Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport viser at antall innsatte som er besluttet isolert på sikkerhetscelle eller egen celle for å ivareta innsattes eller andres sikkerhet har økt fra 2022 til 2023. Denne utviklingen sammenfaller med økt antall hendelser med vold og trusler mellom innsatte.

Bakgrunnen for økning i uønskede hendelser og tvangsbruk er kompleks. Direktoratet peker blant annet på en økning av innsatte med sammensatte utfordringer og større behov for psykiatrisk bistand, og flere innsatte fra organiserte grupperinger som tar med seg konflikter inn i fengsel.

Ombudet mener det er behov for økt oppmerksomhet om hvordan høysikkerhetsfengslene kan redusere risikoen for konflikter og tvangsbruk ved å tilby innsatte en normal fengselshverdag, med mulighet til sosial kontakt og meningsfulle aktiviteter. Det er også grunn til å minne om at den omfattende innlåsing rammer mange innsatte som er særlig sårbare for skadevirkninger av isolasjon og manglende menneskelig kontakt, blant annet unge innsatte og innsatte med psykiske helseutfordringer.

1.6.7 ØKT RISIKO FOR SELVISOLASJON

Flere innsatte formidlet at innlåsing og uforutsigbarhet om hvor lenge de skulle være innlåst, skapte opplevelser av utrygghet og håpløshet. Mens noen reagerte

med frustrasjon og sinne over situasjonen, ble andre likegyldige og apatiske, sov mye, snudde døgnet og søkte i liten grad kontakt med andre selv når de hadde muligheten.

Flere ansatte bekymret seg for de langsiktige konsekvensene av den omfattende innlåsing. De pekte på at innsatte trakk seg inn i seg selv, ble mindre aktive, var mer slitne uten å ha vært i aktivitet, og var mer tilbaketrukne.

Veien tilbake til sosiale fellesskap etter perioder med innlåsing kan være krevende for mange, blant annet fordi flere fengsler har så få betjenter på jobb at de har begrenset mulighet til å opprettholde trygghet og sikkerhet i fellesskapet.

Begrenset tilstedeværelse av betjenter i fellesområdene var i mange tilfeller også den utløsende årsaken til at innsatte isolerte seg selv.

Ombudet har også tidligere påpekt at isolasjon og begrenset fellesskap kan føre til passivisering og sosial tilbaketrekning, som igjen kan føre til at innsatte isolerer seg selv over lengre tid.

Kriminalomsorgens tall viser at antallet innsatte som var helt utelukket fra fellesskapet i over 42 døgn har økt fra 2022 til 2023. Gjennom 2023 ble det i gjennomsnitt innmeldt 13 utelukkelse utover 42 dager til direktoratet per måned. I 2022 var det samme antallet 8. Innsatte som isolerer seg selv er overrepresentert i lange utelukkelsesvedtak.

1.6.8 FORSKJELLSBEHANDLING

For å sikre humane fengselsforhold og legge til rette for en vellykket tilbakeføring til samfunnet, må innsatte i fengsel tilbys en så normal hverdag som mulig. Dette forutsetter et akseptabelt minstenivå av daglig sosial kontakt og mulighet til å drive med meningsfulle aktiviteter. De store variasjonene mellom fengslene og mellom ulike avdelinger i hvert fengsel i hvor mye tid innsatte kan tilbringe utenfor cellen og hvilket innhold soningen har, gjør at tilfældigheter påvirker soningsforholdene. Domfelte innsatte i fengsler med høy grad av generell innlåsing får også svekkede muligheter til å tilegne seg kunnskap og kvalifikasjoner, som kan bidra til at de kan slutte med kriminalitet når de løslates. Det er uheldig at regelverket gir adgang til så stor forskjellsbehandling av innsatte.

1.6.9 BELASTNINGER FOR ANSATTE

Den omfattende innlåsing av innsatte, som ofte skyldes for lav bemanning, påvirker også de ansatte i kriminalomsorgen negativt. Spesielt gjelder det betjenter som jobber direkte med innsatte. Under besøkene har mange betjenter formidlet at de ikke lenger opplever å kunne bruke det de har lært i utdanningen sin om

å etablere relasjoner med innsatte og bidra til deres rehabiliteringsprosesser.

I stedet var mye av jobben redusert til å låse innsatte inn og ut av cellene.

Innlåsing av de innsatte på grunn av lav bemanning, medførte økt arbeidspress på de betjentene som var på vakt, fordi mer oppfølging måtte skje én til én.

De negative virkningene all innlåsing hadde for innsatte bidro også på andre måter til økt belastning for ansatte. Økt frustrasjon og sinne over innlåsingsrutinene kunne bidra til konflikter mellom innsatte og ansatte, som i en del tilfeller førte til trusler eller vold mot ansatte.

Psykiske belastningsreaksjoner blant ansatte i kriminalomsorgen ble kartlagt i 2023. Kartleggingen viste blant annet at psykiske belastningsskader er utbredt blant ansatte som jobber direkte med innsatte. 70 pst. av de som deltok svarte at de hadde opplevde trusler, og 66 pst. hets eller sjikane fra innsatte på jobb. Litt over halvparten hadde opplevd voldsom maktbruk mellom innsatte. To av tre ansatte hadde opplevd at en innsatt hadde begått selvmord eller forsøkt å ta sitt eget liv.

Kriminalomsorgsdirektoratets tall for 2023 viser en negativ utvikling i vold og trusler mot ansatte. Registrerte voldshendelser har nesten doblet seg sammenliknet med året før (fra 225 til 406 registrerte hendelser). Trusler mot ansatte og deres familier har også økt.

1.7 Konklusjon

På grunnlag av de samlede funnene som er presentert i meldingen, konstatere Sivilombudet at situasjonen i høysikkerhetsfengslene er alvorlig.

Undersøkelser viser at en betydelig andel innsatte har en fengselshverdag der de er utlåst fra cellen mindre enn åtte timer i døgnet, i strid med internasjonale minstestandarder. Mange innsatte er innelåst i så mye som 19–22 timer i døgnet, uten beslutning om isolasjon og uten at det skyldes egen atferd eller forhold ved dem selv. I noen tilfeller varte innlåsing i mer enn 22 timer.

Denne situasjonen er en konsekvens av daglig drift og ikke av en ekstraordinær situasjon. En del innsatte satt faktisk isolert i uker og måneder, og det var uklart hvor lenge det ville vare.

Isolasjonen har en rekke alvorlige konsekvenser og rammer særlig sårbare innsatte, som unge eller innsatte med psykiske helseutfordringer.

Mange innsatte fremsto som sterkt preget av belastningen av den omfattende innlåsing. Flere hadde symptomer på isolasjonsskader, og i noen tilfeller var dette også dokumentert av helsepersonell. Den omfattende innlåsing skjer på grunn av manglende bemanning og egnede lokaler, og ikke som en følge av forhold ved den innsatte. Innlåsing har derfor ikke grunnlag i

en individuell vurdering med rettssikkerhetsgarantier som begrunnelse og klagerett.

Disse forholdene øker risikoen for saker der EMD vil kunne konstatere at norske myndigheter bryter forbudet i EMK artikkel 3 om umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Den omfattende innlåsingspraksisen gir også risiko for brudd på innsattes rett til å ha sosial kontakt etter EMK artikkel 8 om rett til privatliv. Terskelen for krenkelse av artikkel 8 er lavere enn for EMK artikkel 3.

Ombudet mener det er sterk tvil om at en nasjonal praksis der innsatte kan låses inne nesten hele døgnet, på ubestemt tid, uten annen begrunnelse enn ressursmangel, er i samsvar med kravet om forholdsmessighet, jf. kravet om at et inngrep må være nødvendig i et demokratisk samfunn.

Sivilombudet slår på denne bakgrunn fast at det er en reell risiko for krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling i fengslene. I tillegg foreligger risiko for krenkelse av innsattes grunnleggende rettigheter etter EMK artikkel 8.

Minstestandarden som kriminalomsorgen har fastsatt, innebærer at innsatte kan holdes faktisk isolert i inntil 22 timer i døgnet utelukkende på grunn av ressursmangel. Det er alvorlig og problematisk i en moderne rettsstat.

Sivilombudet er ikke kjent med internasjonal rettsspraksis om faktisk isolasjon på grunn av ressursmangel, så utfallet av et eventuelt søksmål mot staten er usikkert. Det kan imidlertid slås fast at norske høysikkerhetsfengsler systematisk bryter internasjonale minstestandarder om minst åtte timer utenfor cellen. Norske myndigheter har også blitt kritisert av både FNs torturforebyggingskomité og CPT for innlåsing og faktisk isolasjon på grunn av manglende bemanning og uegnede bygg.

Funnene i meldingen viser at manglende bemanning og egnede lokaler er viktige grunner til at mange innsatte må tilbringe nesten hele døgnet alene på cellen. Funnene bekrefter at mange fengsler ikke har de rammebetingelser som skal til for å gi innsatte en fengselshverdag med et tilfredsstillende nivå av sosial kontakt og aktivitet. Fremtidsprognoser fra kriminalomsorgen tyder på at den krevende situasjonen vil fortsette og trolig forverres, uten mer helhetlige tiltak.

Staten har ansvar for å legge til rette for humane fengselsforhold. Myndighetene må derfor sikre betingelser, inkludert lovgivning og ressurser, som setter fengslene i stand til å ivareta innsattes grunnleggende rettigheter.

Sivilombudet minner på denne bakgrunn om anbefalingene ombudet ga i Særskilt melding 2019. Ombudet peker særlig på den manglende oppfølgingen av anbefalingen om å etablere en nasjonal standard om at innsatte hver dag skal ha mulighet til å tilbringe minst

åtte timer i sosialt fellesskap med meningsfulle aktiviteter, og anbefalingen om å lage en plan for nedstenging eller tilpassing av alle fengselsavdelinger som i dag ikke er tilrettelagt for fellesskap.

Omfattende innlåsing og faktisk isolasjon er skadelig, det er uheldig for soningsmiljøet og kan undergrave et sentralt formål med straff, nemlig å sette domfelte i stand til å leve kriminalitetsfrie liv. Det øker også belastningen på ansatte og skaper en risiko for flere konflikter og hendelser der tvangsmidler blir brukt.

2. Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken, sendte komiteen 1. april 2025 brev til justis- og beredskapsministeren og ba om en uttalelse til funnene i den særskilte meldingen til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene.

Komiteen mottok svarbrev fra statsråden 14. april 2025. Det fremgår blant annet:

«Jeg tar på alvor at Sivilombudet har funnet grunn til å legge fram en ny særskilt melding til Stortinget om isolasjon i fengslene, og ser alvorlig på de funnene ombudet redegjør for. Jeg har merket meg ombudets bekymring for den omfattende innlåsing som skjer som en del av den vanlige fengselshverdagen, og spesielt den høye risikoen for helseskader som særlig rammer innsatte med psykiske lidelser og unge innsatte. Departementet går nå grundig gjennom funnene og anbefalingene som Sivilombudet kommer med, og identifiserer behov for oppfølging.»

Det fremgår videre at regjeringen våren 2023 gjennomførte en høring om forslag til lovendringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen, som har som formål å avhjelpe problemene med isolasjon i fengsel, og at høringen er til oppfølging i departementet.

Statsråden redegjør i svarbrevet for utfordringer i kriminalomsorgen og ulike tiltak som er igangsatt for å redusere omfanget av isolasjon. Avslutningsvis viser statsråden til at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om straffegjennomføring i inneværende stortingsperiode, der bemanningsutfordringer og ivaretagelse av innsattes helse er viktige temaer.

Komiteen oversendte 24. april 2025 justis- og beredskapsministerens svarbrev til Sivilombudet til orientering og om ønskelig for kommentarer. Sivilombudet oversendte sine kommentarer i brev datert 9. mai 2025. Det fremgår blant annet:

«Uten tydeligere endringer i rammevilkårene til kriminalomsorgen, vil tiltakene ministeren peker på ikke være tilstrekkelige til å redusere risikoen for menneskerettighetsbrudd i fengslene.»

Korrespondansen i saken følger som vedlegg til innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til særskilt melding fra Sivilombudet til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene, Dokument 4:1 (2024–2025). Meldingen er basert på undersøkelser av ti fengsler. Den viser at mange innsatte er isolert alene på cellen 19 til 22 timer i døgnet, uten en beslutning om isolasjon fra domstolen eller fengslene.

Komiteen merker seg at særskilt melding er det sterkeste virkemiddelet ombudet har overfor forvaltningen. Komiteen mener derfor at forvaltningen har et klart og tydelig ansvar for å rette opp de funn som ombudet har gjort.

Komiteen viser til at ombudet også tidligere har levert en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, jf. Dokument 4:3 (2018–2019). I Innst. 172 S (2019–2020) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen står det om isolasjon og de helseskadelige konsekvensene av isolasjon:

«Komiteen mener at uansett hvordan man definerer isolasjon, så er isolasjon et alvorlig, inngripende og helseskadelig tiltak. Å begrense noens mulighet til å ha sosial kontakt med andre mennesker er et omfattende inngrep i menneskers personlige integritet og autonomi. Komiteen viser til at kontakt med andre mennesker er et av de mest grunnleggende behov mennesker har, og er en forutsetning for god psykisk helse, og at det er grundig og godt dokumentert at mangel på menneskelig og sosial kontakt, og sansedeprivasjon kan ha store helsemessige konsekvenser – både psykisk og somatisk.»

Og videre, om Sivilombudsmannens anbefalinger:

«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.»

Komiteen merker seg at den nye særskilte meldingen viser at omfanget av isolasjon i norske fengsler fortsatt er urovekkende høyt. Ombudet melder sin økende bekymring for situasjonen i fengslene. Siden stadig flere ser ut til å bli innelåst på cellen nesten hele døgnet, kan dette gi alvorlige konsekvenser. Isolasjonskader er dokumentert av helsepersonell. Komiteen

merker seg også at ombudet varsler om risiko for brudd på menneskerettighetene ved omfattende og vilkårlig isolasjon på cellen.

Komiteen mener det er ekstra kritikkverdig at situasjonen etter forrige særskilte melding i 2019 er forverret.

Komiteen viser til at staten er forpliktet til å sikre den enkelte innsatte de rettighetene og frihetene som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (heretter EMK) og FNs menneskerettighetskonvensjoner. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter slår i artikkel 10 nr. 1 fast at alle som er fratatt friheten skal behandles humant og med respekt for sin iboende verdighet. Bestemmelsen gir myndighetene en positiv plikt til å behandle frihetsberøvede humant og med verdighet.

Komiteen viser til at et hovedmål med fengselsstraff er tilbakeføring til samfunnet og god rehabilitering. Dette er et viktig mål i vårt rettssystem. Fengselet skal hjelpe den innsatte med å endre atferd, få behandling (f.eks. for rusproblemer), utdanning, arbeidserfaring, og bygge ferdigheter som gjør det lettere å leve et lovlydig liv etter løslatelse. Komiteen merker seg at dette målet, i noen tilfeller, kan og må balanseres mot de tilfeller der det er strengt nødvendig med isolasjon av enkeltpersoner.

Komiteen merker seg at ombudet viser til at årsakene til innlåsing og isolasjon som oftest er mangler i dagtilbud, manglende fellesskapsarealer eller bemaning. Komiteen mener dette klart strider med den enkeltes rett til å kun isoleres der det er strengt nødvendig.

Komiteen viser til brev fra justis- og beredskapsministeren datert 14. april 2025. Statsråden viser til flere forhold som gjør det utfordrende å redusere bruk av innlåsing og isolasjon i fengsel. I tillegg til at mange fengsler ikke er egnet for dagens eller fremtidens straffegjennomføring, er det også utfordringer med at en økende andel av innsatte har sammensatte utfordringer som gjør det vanskelig å sørge for sysselsetting og dagtilbud som passer alle. Statsråden nevner også at en ny veileder skal avklare ansvarsforholdet mellom helsetjenesten og kriminalomsorgen, slik at innsatte som har behov for helsetjenester skal bli fulgt opp på en bedre måte.

Komiteen merker seg de tiltak som statsråden nevner som gjennomført, under arbeid og planlagt. Bygge- og vedlikeholdsprosjekter er gjennomført, og det er forventet at flere følger. Det er også etablert en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling, og en til for kvinner er under etablering. Komiteen merker seg at NOU 2025: 2 om Samfunnsvern og omsorg er på offentlig høring, og vil bli fulgt opp i regjeringen. I tillegg leder Kriminalomsorgsdirektoratet en arbeidsgruppe som skal levere en rapport om fremtidens arbeidsdrift. Det bør være en tydelig forutsetning for begge disse arbeidene at

forholdene for de innsatte skal bedres. Komiteen forventer at arbeidet med NOU og rapport fra arbeidsgruppen gir håndfaste resultater, slik at bruk av innlåsing og isolasjon reduseres betydelig.

Komiteen viser videre til brev fra Sivilombudet datert 9. mai 2025, hvor brev fra justis- og beredskapsministeren blir kommentert. Komiteen merker seg at ombudet vurderer at de tiltak som det redegjøres for, ikke vil være tilstrekkelige. Ombudet skriver:

«Uten tydeligere endringer i rammevilkårene til kriminalomsorgen, vil tiltakene ministeren peker på ikke være tilstrekkelige til å redusere risikoen for menneskerettighetsbrudd i fengslene.»

Når Sivilombudet mener at de tiltak som statsråden varsler ikke vil være tilstrekkelige for å redusere faren for menneskerettighetsbrudd, mener komiteen at statsråden bør gjennomgå både de varslede tiltak og finne nye. I dette arbeidet bør statsråden også vurdere om det kan være fornuftig å rådføre seg med Sivilombudet.

Komiteen viser til Sivilombudets særskilte melding om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene. Komiteen understreker at det er veldig alvorlige funn som kommer frem i Sivilombudets melding, og at det er urovekkende at myndighetene ikke har gjort nok for å redusere den omfattende bruken av innlåsing og isolasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til at sosialt fellesskap og kontakt med andre er en grunnleggende del av det å være et menneske, og at dette er nedfelt som en menneskerett i EMK artikkel 8. Videre vil bruk av isolasjon etter omstendighetene kunne stride mot forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.

Disse medlemmer understreker videre at omfattende innlåsing og bruk av isolasjon har alvorlige negative konsekvenser, særlig for den enkelte innsatte. Forskning viser at isolasjon medfører en rekke helseskader for mennesker, og Sivilombudets funn peker tydelig på at innsatte får skader av mye innlåsing og isolasjon. Særlig rammer det innsatte med psykiske lidelser, og unge innsatte.

Disse medlemmer viser til at bruken av isolasjon i norske fengsler har vært gjenstand for kritikk i flere år, fra flere hold. Disse medlemmer viser blant annet til gjentatt kritikk fra Norges institusjon for menneskerettigheter, og tidligere kritikk fra Sivilombudet.

Disse medlemmer viser til at bruken av isolasjon i norske fengsler også har mottatt internasjonal kritikk over flere år, blant annet fra FNs torturkomité og den Den europeiske komité for forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (CPT). Sistnevnte komité, som overvåker gjen-

nomføringen av konvensjonen mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, var på sitt syvende periodiske besøk til Norge i mai 2024. I rapporten fra besøket, publisert i januar 2025, kritiserer CPT Norge på ny bruken av isolasjon i norske fengsler. CPT har også tidligere kritisert Norge for lignende forhold, etter forrige landsbesøk i 2018, og har anbefalt at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe åtte timer utenfor cellen hver dag, med tilgang på meningsfulle aktiviteter.

Disse medlemmer vil også fremheve, i likhet med CPT, at et positivt aspekt ved norske fengsler er godt utdannete og motiverte ansatte. Samtidig vil disse medlemmer understreke at CPT påpeker utfordringer i form av reduserte budsjetter og vanskeligheter med å beholde ansatte.

Disse medlemmer vil videre understreke, i likhet med Sivilombudets funn i den særskilte meldingens punkt 4.4, at bemanningssituasjonen i fengslene er en helt sentral årsak til utstrakt bruk av innlåsing. Bemanningen i norsk kriminalomsorg er i en dyp krise.

Disse medlemmer vil understreke at situasjonen i kriminalomsorgen er et resultat av flere års villet politikk, og at det er høyst nødvendig i tiden fremover å prioritere en gjenreisning av kriminalomsorgen.

Disse medlemmer viser til at etterslepet er enormt i kriminalomsorgen, og at av de siste 1 000 studentene som er tatt inn på Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter KRUS, har 400 sluttet i jobben. Denne nedgangen alene tilsvarer et tap på 400 mill. kroner. Gjennomgående årsaker til at så mange slutter er blant annet at grunnlønnen er for dårlig og arbeidshverdagen for tøff. Flere opplever at den krevende jobben sliter dem ut både fysisk og psykisk. I 2023 hadde kriminalomsorgen et samlet sykefravær på over 10 pst. Bruken av vikarer og overtidss bruk i førstelinja er stor. Ifølge kriminalomsorgens årsrapport fra 2023 ble over 30 pst. av vedtakene om utelukkelse i 2022 gjort på bakgrunn av såkalt bygnings- og bemanningsmessige forhold. Disse medlemmer mener at dersom kriminalomsorgen skal kunne ivareta innsattes rett til meningsfylt

sosialt fellesskap og minstestandarden på åtte timer utetid, må bemanningen i fengslene prioriteres høyere fremover. Kriminalomsorgen må gis forutsetningene til å sikre at innsattes soningsmiljø overholder lovpålagte og menneskerettslige krav, og at de innsatte kan rehabiliteres. Disse medlemmer viser til at dette er kjernen i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti i budsjettavtalen med regjeringen for 2025 fikk gjennomslag for 100 mill. kroner til bemanning i fengslene. Kriminalomsorgen har stått i en krevende situasjon lenge, og 100 nye mill. kroner til bemanning er en viktig anerkjennelse av situasjonen norske fengselsansatte har stått i og fortsatt står i, og et etterlengtet steg i riktig retning av å forbedre forholdene i kriminalomsorgen, få ned bruken av isolasjon, og sørge for at innsatte får tilstrekkelig med tid utenfor cellen hver dag. Disse medlemmer vil samtidig understreke at det fortsatt er behov for flere tiltak for å få styrket bemanningen i norske fengsler og få ned etterslepet.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Rødt har fremmet flere forslag om å gi kriminalomsorgen et løft, jf. Dokument 8:200 S (2022–2023) og Dokument 8:43 (2024–2025), der blant annet en opptrappingsplan for bemanning, og flere tjenester og tilbud til innsatte, har blitt foreslått.

4. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 4:1 (2024–2025) – Særskilt melding fra Sivilombudet om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. mai 2025

Peter Frølich

leder

Carl I. Hagen

ordfører



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
25/1134 - SIST

Dato
14.04.2025

Dokument 4:1 (2024-2025) - Særskilt melding fra Sivilombudet om innlåsing og faktisk isolasjon i fengsel

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev 1. april 2025 om Sivilombudets særskilte melding om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene (Dokument 4:1 (2024-2025)).

Jeg tar på alvor at Sivilombudet har funnet grunn til å legge fram en ny særskilt melding til Stortinget om isolasjon i fengslene, og ser alvorlig på de funnene ombudet redegjør for. Jeg har merket meg ombudets bekymring for den omfattende innlåsing som skjer som en del av den vanlige fengselshverdagen, og spesielt den høye risikoen for helseskader som særlig rammer innsatte med psykiske lidelser og unge innsatte. Departementet går nå grundig gjennom funnene og anbefalingene som Sivilombudet kommer med, og identifiserer behov for oppfølging.

Regjeringen er opptatt av at kriminalomsorgen har gode nok forutsetninger til å ivareta sitt samfunnsoppdrag og forebygge ny kriminalitet. Kriminalomsorgen har hatt en vanskelig økonomisk situasjon over tid, og står overfor flere utfordringer. Mange fengsler er ikke egnet for dagens eller fremtidens straffegjennomføring, og det er flere fengsler som er bygd på 1800-tallet, med isolasjon som formål for straffegjennomføringen. I tillegg er det en bemannings- og rekrutteringsutfordring i kriminalomsorgen i dag. For mange slutter kort tid etter utdanningen, og en stadig større andel nærmer seg pensjonsalder. Flere fengsler har også utfordringer med å bemanne ledige stillinger. Vi har dessuten sett en betydelig utvikling i innsattepopulasjonen. Flere innsatte er dømt for mer alvorlig kriminalitet, spesielt seksuallovbrudd og vold, og det har vært en økning i antall forvaringsinnsatte. Det er også høy forekomst av psykiske lidelser blant innsatte. Dette er forhold som krever mer

ressurser og et mer tilpasset tilbud.

Som Sivilombudets særskilte melding viser, er det for mye isolasjon i fengslene og for mange innsatte som tilbringer for mye tid alene på cellen sin. Det er et viktig mål for regjeringen å redusere omfanget av isolasjon, og å sikre de innsatte nok menneskelig kontakt og meningsfulle aktiviteter. Slik jeg ser det, er det nødvendig å ta helhetlige grep for å snu utviklingen og redusere risikoen for brudd på menneskerettighetene i fengslene. Som også Sivilombudet påpeker, er det blant annet behov for bygningsmessige endringer, økt bemanning og et tydeligere regelverk.

Regjeringen gjennomførte våren 2023 en høring om forslag til lovendringer i straffegjennomføringsloven og helselovgivningen, som har som formål å avhjelpe problemene med isolasjon i fengsel. Høringen er til oppfølging i departementet.

I tillegg til lovarbeidet har regjeringen også satt i gang en rekke andre tiltak for å redusere omfanget av isolasjon. Regjeringen har styrket kriminalomsorgens budsjetter hvert år siden vi tiltrådte, og de økte bevilgningene har blant annet lagt til rette for tiltak for å utdanne flere fengselsbetjenter, og for å øke kapasitet og kompetanse i fengslene. Videre har de muliggjort etablering av flere aktiviseringsteam, som et varig nasjonalt virkemiddel i arbeidet med å forebygge isolasjon. Det er også etablert to ressursteam i kriminalomsorgen, med i hovedsak samme formål og målgruppe som aktiviseringsteamene. Kriminalomsorgen har gode erfaringer med aktiviserings- og ressursteamene. Teamene bidrar både til at færre innsatte er isolert, og til å forebygge selvmord, selvskading og vold og trusler i fengslene. I 2025 er det satt av over 300 millioner kroner til tiltak i kriminalomsorgen, inkludert 100 millioner kroner til økt bemanning i fengslene.

Videre har regjeringen igangsatt og gjennomført flere bygge- og vedlikeholdsprosjekt, blant annet for å gi de innsatte et godt og tilpasset tilbud. Som eksempel har Oslo fengsel store utfordringer med isolasjon, og arbeidet med erstatningskapasitet for Oslo fengsel er derfor høyt prioritert av regjeringen. Jeg nevner også at det er satt i gang en utredning av nytt kvinnefengsel på Bredtveit, etter at Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt ble stengt på kort varsel etter en risikoanalyse for branntilløp i 2024. Det er også igangsatt flere byggprosjekter for å legge til rette for økt fellesskap og aktivisering, blant annet med nye aktivitetsbygg i Halden, Ringerike og Bergen fengsel, og med forbedring av uteområdene i Agder fengsel.

Et annet viktig tiltak for bedre ivaretagelse av psykisk syke innsatte og forebygging av isolasjon har vært etableringen av en nasjonal forsterket fellesskapsavdeling (NFFA) for mannlige innsatte. Avdelingen er lokalisert ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, har ansatte både fra helsetjenestene og kriminalomsorgen og skal bidra til å forebygge og hindre langvarig isolasjon for alvorlig psykisk syke innsatte. En tilsvarende avdeling for kvinner er under etablering ved Telemark fengsel, Skien avdeling.

I juni 2023 satte regjeringen ned Utvalget for strafferettslige reaksjoner og psykisk helse (straffereaksjonsutvalget) som blant annet skulle utrede ivaretagelsen av siktede, domfelte og innsatte med alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming. Utvalget overleverte sin utredning Samfunnsvern og omsorg (NOU 2025: 2) i mars 2025.

Utredningen er nå sendt på offentlig høring, og jeg vil nøye vurdere videre oppfølging, i tett samarbeid med helse- og omsorgsministeren.

Kriminalomsorgen forvalter et av statens sterkeste maktmidler, og det er viktig at ansvaret forvaltes godt. I dette ligger også viktigheten av gode tilsyn. Det nye nasjonale Tilsynsrådet for kriminalomsorgen startet sitt arbeid 1. januar 2025. Tilsynsrådet skal føre uavhengig tilsyn med kriminalomsorgens institusjoner og behandlingen av innsatte.

Helsedirektoratet har hatt en ny «Veileder for helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel» på høring, og i høringsutkastet særskilt omtalt hvordan de innsatte skal følges opp av helsetjenesten og kriminalomsorgen, både der de er besluttet utelukket og der de er innlåst på celle i store deler av døgnet. Denne veilederen vil bidra til en bedre avklaring av ansvarsforholdene mellom helsetjenesten og kriminalomsorgen, slik at innsatte i denne målgruppen blir fulgt opp på en bedre måte. Jeg nevner også at det er etablert en samarbeidsavtale med Røde Kors, som blant annet innebærer besøk av visitortjenesten for isolerte.

Sivilombudet påpeker også store mangler i dagtilbudet til de innsatte. En økende andel av innsatte med sammensatte utfordringer gjør det mer utfordrende å sørge for sysselsetting og dagtilbud som passer alle. Det er behov for å tilrettelegge for et større spenn av type aktiviteter, ofte i mindre grupper, og dette stiller igjen større krav til bemanning. Samtidig er det allerede iverksatt ulike tiltak for å øke aktiviseringen av innsatte. Blant annet jobbes det for at yrkesfaglig videregående opplæring blir mer fleksibel, og at arbeidsdriften i større grad kan benyttes som arena for kvalifisering i et lengre skoleløp. Jeg mener også at det er nødvendig å jobbe mer strategisk med arbeidsdriften, både for å tilpasse tilbudet til et moderne arbeidsmarked og for at flest mulig skal få tilbud om aktivitet, uavhengig av ferdighetsnivå og mestringsvne. Kriminalomsorgsdirektoratet leder for tiden en arbeidsgruppe som skal levere en rapport om fremtidens arbeidsdrift. Rapporten skal ferdigstilles innen juni 2025 og vil være et viktig kunnskapsgrunnlag i dette arbeidet.

Regjeringen vil også legge fram en stortingsmelding om straffegjennomføring i innværende stortingsperiode, der bemanningsutfordringer og ivaretagelse av innsattes helse er viktige temaer.

Med hilsen

Astri Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur



Sivilombud Hanne Harlem
Sivilombudet

postmottak@sivilombudet.no

Vår ref.
2025/831

Deres ref.:

Dato:
24.04.2025

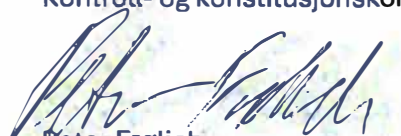
Vedr. behandlingen av Dokument 4 og Dokument 4:1 (2024-2025)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 4 (2024-2025) Sivilombudets årsmelding for 2024 og Dokument 4:1 (2024-2025) Særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene.

Som ledd i behandlingen av sakene ba komiteen i brev av 1. april 2025 om kommentarer fra justis- og beredskapsministeren. Komiteen mottok svarbrev fra statsråden 14. april 2025.

Korrespondansen med statsråden følger vedlagt til orientering og om ønskelig for eventuelle kommentarer.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen



Peter Frølich
komitéleder

Vedlegg



SIVILOMBUDET

STORTINGET - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO
Att.Anita Sofie Midtsand

Vår referanse
2025/658

Deres referanse
2025/831

Vår saksbehandler
Helga Fastrup Ervik

Dato
09.05.2025

Vedrørende behandlingen av Dokument 4 og Dokument 4:1 (2024-2025)

Jeg viser til komiteens brev av 24. april 2025, vedlagt korrespondanse med justis- og beredskapsministeren. Jeg takker for å ha blitt holdt orientert om oppfølgingen av Dokument 4 (2024-2025) Sivilombudets årsmelding for 2024 og Dokument 4:1 (2024-2025) Særskilt melding til Stortinget om innlåsing og faktisk isolasjon i fengslene.

Det går frem av justis- og beredskapsministerens redegjørelse for departementets oppfølging av den særskilte meldingen, at hun ser alvorlig på Sivilombudets funn, og at hun deler ombudets vurdering av at det er mye isolasjon i fengslene. Ministeren orienterer i sitt brev om en rekke viktige tiltak over de seneste årene, som lovarbeid, bygge- og vedlikeholdsprosjekter og etablering av ulike ordninger rettet mot innsatte med psykiske lidelser og innsatte som er besluttet isolert.

Til tross for tiltakene, viser den særskilte meldingen at et økende antall innsatte opplever en fengselshverdag i faktisk isolasjon. Dette bekreftes også av Kriminalomsorgsdirektoratet som i sin årsrapport for 2024 stadfester at stadig flere innsatte får mindre enn 8 timer utenfor cellen.

Uten tydeligere endringer i rammevilkårene til kriminalomsorgen, vil tiltakene ministeren peker på ikke være tilstrekkelige til å redusere risikoen for menneskerettighetsbrudd i fengslene.

Hanne Harlem
sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

