



STORTINGET

Representantforslag 33 S

(2019–2020)

fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Torgeir Knag Fylkesnes,
Freddy André Øvstegård og Kari Elisabeth Kaski

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Sivilombudsmannen kom 18. juni 2019 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 de som isoleres, opplever en eller annen form for fysiske eller psykiske plager. Skadevirkninger kan komme umiddelbart, og risikoen øker med varigheten av isolasjonen. Konklusjonen i rapporten er at den norske isolasjonspraksisen medfører risiko for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Slike brudd kan klassifiseres som ulovlige, og er brudd på FN og EMKs regler og norsk lov, jf. straffegjennomføringsloven § 17. FNs standardiserte minimumsregler for behandlingen av innsatte, Mandelareglene, etablerer særlige tidsgrenser for å begrense de mest skadelige formene for isolasjon.

I Mandelareglene slås det fast:

«For the purpose of these rules, solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact.»

Ifølge Mandelareglene skal denne formen for isolasjon være forbudt ut over 15 sammenhengende dager. Istanbul-erklæringen om bruken og skadevirkningene av isolasjon, som ble vedtatt av en ekspertgruppe i 2007, utdyper hva som er typisk for isolasjon:

«Meaningful contact with other people is typically reduced to a minimum. The reduction in stimuli is not only quantitative but also qualitative. The available stimuli and the occasional social contacts are seldom freely chosen, are generally monotonous, and are often not empathetic.»

Det sentrale ved isolasjonen er med andre ord at den innsatte holdes adskilt fra andre innsatte, og at meningsfull menneskelig kontakt reduseres til et minimum.

Norske myndigheter har i mange år fått internasjonal kritikk for bruken av isolasjon i landets fengsler. Senest i juni 2018 uttrykte FNs torturkomité sterk bekymring for omfanget av langvarig isolasjon og at vilkårene for bruk av isolasjon ikke er tilstrekkelig klare. Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) besøkte Norge samme år og anbefalte i sin rapport at isolerte innsatte har et strukturert aktivitetstilbud og daglig meningsfull menneskelig kontakt. Komiteen var spesielt bekymret for isolasjon av innsatte med psykiske helseutfordringer.

Sivilombudsmannens funn

Sivilombudsmannen har siden 2014 besøkt 19 norske fengsler med høy sikkerhet. I den særskilte meldingen 18. juni 2019 slås det fast at det er store svakheter ved myndighetenes styring av fengslenes bruk av isolasjon. I årevis har det manglet pålitelige og relevante tall som gir oversikt over det totale omfanget av isolasjon.

Sivilombudsmannens funn fra besøk viser samtidig at omfanget av isolasjon i fengslene er omfattende. Særlig gjelder dette isolasjon som skjer uten at det skyldes innsattes egen atferd.

Lovgivningen stiller krav om at isolasjon kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller og for så kort tid som mulig. Sivilombudsmannen dokumenterer imidlertid at isolasjon i en del tilfeller pågår over svært lang tid, i strid med menneskerettslige standarder. Meldingen dokumenterer også svak oppfølging av innsatte som blir isolert. Oppfølging er nødvendig for alle som blir isolert, men noen er mer sårbare enn andre. I sistnevnte kategori er særlig unge, mindreårige, mennesker med traumebakgrunn og språkproblemer og innsatte med psykiske helseutfordringer.

I meldingen dokumenteres det også at innsatte med store psykiske helseutfordringer sitter isolert under kritikkverdige forhold i uker, måneder og i noen tilfeller flere år. Forslagsstiller gjør oppmerksom på at Stortinget behandlet dette i forbindelse med representantforslag fra Sosialistisk Venstreparti, Dokument 8:227 S (2017–2018), jf. Innst. 145 S (2018–2019), men forslagene ble nedstemt i Stortinget. Sivilombudsmannen viser også til at det mangler lovgivning og sentrale føringer på ansattes oppfølging av og tilsyn med isolerte innsatte. Videre mangler det lovregler og sentrale faglige føringer som sikrer at helsepersonell følger opp isolerte innsatte på en forsvarlig måte.

De eksisterende ordningene for myndighetenes kontroll av isolasjonsbruk har store svakheter. Sivilombudsmannen framhever blant annet at tilsynsrådene ikke har et tilstrekkelig klart mandat, ressurser eller kompetanse til å sikre et systematisk og jevnlig tilsyn for å kunne ivareta innsattes rettssikkerhet. Mangelen på menneskelig kontakt i norske fengsler er dels forårsaket av forhold som kontrolleres av overordnet myndighet, og dels av forhold fengslene selv kan kontrollere.

Kvinnens soningsforhold er verst

Det finnes grunn til å tro at isolasjon er mer utbredt for kvinner i fengsel. Helt siden Kvinnesoningsutvalgets rapport fra 1989 har man visst at kvinner ikke har like gode soningsforhold som menn. Funnene har siden blitt underbygget av to rapporter fra JURK i 2005 og 2011 og to fra Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2016 og 2017.

Våren 2019 kom rapporten «Kvinnens erfaringer med å sone i norske fengsler våren 2017», laget av JURK, som bekreftet de gamle funnene: Kvinner er særlig utsatt når det gjelder kontakt med familie og venner, tilgang på informasjon, utdanning og arbeid, trening, bygninger, isolasjon og forberedelser til livet etter soning.

Rapporten gir også uttrykk for at mange kvinner i fengsel opplever isolasjon. Rapporten viser for eksempel at dårlig bemanning ofte går ut over kvinnelige inn-

satte, spesielt i blandingsfengsler. 20 prosent av kvinnene i undersøkelsen i rapporten hadde opplevd isolasjon. Hovedbegrunnelsene var manglende kapasitet eller ressurser. Kvinnene blir innelåst ved mangel på ansatte fordi de er i mindretall. Kvinner blir også satt på avdelinger med et høyere restriksjonsnivå enn de er tiltenkt, på grunn av plassmangel, eller de havner på avdelinger der det ikke er andre kvinner.

Nærmere om tilsynsrådene

I hver av kriminalomsorgens fem regioner finnes det et tilsynsråd. Tilsynsrådet fører tilsyn med fengsler og friomsorgskontorer og ser til at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldende rett. Tilsynsrådet kan føre tilsyn ved alle sider av straffegjennomføringen som faller inn under kriminalomsorgens ansvarsområde. Medlemmene i tilsynsrådene har ingen tilknytning til kriminalomsorgen og er dermed heller ikke underlagt kriminalomsorgens instruksjonsmyndighet. Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra de domfelte eller innsatte eller de kan ta opp saker på eget initiativ. Tilsynsrådet har rett til å snakke med domfelte og innsatte dersom de domfelte eller innsatte selv ønsker det. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å inspisere fengslenes og friomsorgskontorenes områder, bygninger og rom der de domfelte eller innsatte oppholder seg. Tilsynsrådet kan også vurdere interne rutiner ved enhetene som gjelder behandlingen av domfelte eller innsatte, som for eksempel tidspunkt for innlåsning, lufting og tilgang til fellesskap. Videre kan tilsynet omfatte enhetenes saksbehandling og forvaltningspraksis. Sakerne tilsynsrådet engasjeres i, løses på lokalt nivå eller tas opp med overordnet myndighet. Tilsynsrådet har ikke myndighet til å ta initiativ til rettsprosess ved mistanke om ulovlig isolasjon.

Tilsynsrådernes mandat er uklart. Den største utfordringen er at medlemmene av tilsynsrådene anser at de må ha mandat og initiativ fra den innsatte for å undersøke et tiltak eller vedtak overfor den innsatte. Utfordringen er at de innsatte ofte ikke kjenner sine egne rettigheter, eller har svært liten kapasitet til be tilsynsrådene om å undersøke videre på deres vegne. Derfor mener forslagsstiller, i likhet med Sivilombudsmannen, at tilsynsrådene bør ha fri tilgang til tvangsprotokoller, vedtak og tilsynslogger uavhengig av samtykke. Dette finnes allerede i tilsynet for politiarrest og i kontrollkomisjonene og tilsynene i psykiatrien.

Dagens praksis

Det vil være staten, som «eier» av norske fengsler, som har det strafferettslige ansvar ved ulovlig isolasjon eller eventuelt brudd på torturforbudet. Hvis noen i kriminalomsorgen skulle gjøre noe straffbart, for eksempel bidra til ulovlig isolasjon eller ved overdreven maktbruk, vil kravene være at den som utsettes for dette, selv

må anmelde fengselsbetjent eller fengselsledelse. Fremgangsmåten er at innsatt må klage selv eller gjennom advokat til regionnivå i kriminalomsorgen, som kan omgjøre et vedtak. Dersom vedtaket opprettholdes, kan det klages inn til Sivilombudsmannen eller tas ut sivilt søksmål til domstolene. Dette er en prosess innsatte har liten kapasitet til å følge opp. Dagens ordning for fri rettshjelp gjelder heller ikke for denne typen saker. Det må antas at det store flertallet av de som eventuelt utsettes for ulovlig isolasjon, mangler kunnskap om egne rettigheter og har mangelfull innsikt i om deres rettigheter kan være brutt. Denne gruppa vil da heller ikke ha kunnskap eller andre ressurser til å ta en slik sak opp i rettsapparatet.

Rettslig ansvar ved varetekt

Når det gjelder varetekt, som er et formelt samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen, er det strafferettslige ansvaret for eventuell ulovlig isolasjon noe uklart. Selv om varetekt er besluttet av politiet, er det ikke klarlagt om Spesialenheten for politisaker kan etterforske og eventuelt påtale ulovligheter i varetekt – enten det er fra kriminalomsorgen eller politiet eller den ulovlige handlingen har skjedd i fellesskap. Uansett er det staten som hefter menneskerettslig som pliktsubjekt for både politiet og kriminalomsorgen, og som derfor er den som ansvarliggjøres i alle slike tilfeller.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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 Riksadvokaten, ved mistanke om ulovlig tvangs- og isolasjonsbruk.
- foreslå en ordning med fri rettshjelp for innsatte som klager inn sitt fengsel for ulovlig isolasjon.

19. desember 2019

Petter Eide

Torgeir Knag Fylkesnes

Freddy André Øvstegård

Kari Elisabeth Kaski

