

Straffereaksjonsutvalget
straffereaksjonsutvalget@jd.dep.no

Oslo, 21. mai 2024

JURKs innspill til straffereaksjonsutvalget

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) takker for muligheten til å delta på innspillsmøtet med straffereaksjonsutvalget den 20. mars. Nedenfor følger vårt skriftlige innspill til utvalget.

Om Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

JURK er et uavhengig rettshjelpstiltak som gir gratis rettshjelp til alle som identifiserer seg som kvinner. JURK jobber for at likestilling praktiseres, og at alle kvinner er bevisst sin rettsstilling. Rettshjelpstiltaket drives av jusstudenter, i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vårt arbeid består av rettighetsinformasjon, rettspolitik og bistand i konkrete saker.

Vi har gitt rettshjelp til kvinnelige innsatte siden 70-tallet. Ved å jevnlig reise rundt og ta inn saker i kvinnefengslene, får vi et unikt innblikk i kvinnelige innsattes soningsforhold, levekår og rettshjelpsbehov. I året som gikk bistod vi 66 kvinnelige innsatte – et antall som tilsvarer omtrent 1/3 av den totale kvinnelige fengselsbefolkningen. Vi uttaler oss på bakgrunn av de erfaringene vi har gjort oss gjennom dette arbeidet.

Prinsipielle bemerkninger

Vi etterlyser økt brukermedvirkning av kvinnelige innsatte i utvalgets arbeid. Vi viser til at det ut fra oversikten over gjennomførte besøk på utvalgets nettsider ikke er gjennomført noen samtaler med kvinnelige innsatte, eller besøk på kvinnefengsler. Mange innsatte har meninger om hvor skoen trykker innenfor murene, og må sikres en reell mulighet til å fremme sine innspill til utvalgets arbeid.

Svikt i tilgangen på helsetjenester

Dagens helsetilbud for innsatte er ikke innrettet på en måte som gjør at behovet for helsehjelp imøtegår. Helsetilbudet for innsatte må i større grad ta høyde for at fengselsbefolkningen er en særlig sårbar gruppe med særskilte behov for helsehjelp.

Telefon:
22 84 29 50
E-post:
post-mottak@jurk.no

Telefontider:
Man – tor kl. 09:00 – 15:00

Adresse:
Skippergata 23
0154 Oslo
www.jurk.no

Gjennom vår saksbehandling, ser vi at de innsatte sliter med å få legetime når de trenger det og at timene ofte er for korte til å dekke behovet. Det samme gjelder tilgang til spesialisthelsetjenesten, som samtaler med psykolog og psykiater. Vi erfarer også at det er hyppig utskiftning mellom behandlere. Det er problematisk at innsatte med traumer må gjenfortelle sin historie hver gang det kommer en ny behandler. Særlig problematisk er det når timene er så korte og sjeldne, at den enkelte ikke får hjelp til å håndtere og bearbeide det i ettertid.

Vi har vært i kontakt med kommuner med ansvar for fengselshelsetjenester, som forteller at det er vanskelig å rekruttere helsepersonell til å jobbe i fengsel. Mangelen på kvinnelig lege i Bredtveit, som selv etter kritikk fra Sivilombudet ikke har kommet på plass, er et eksempel på dette.¹ Det må utredes hvordan man kan bedre rekrutteringen.

Vi ser også at påkoblingen av spesialisthelsetjenesten svikter. Vi erfarer at dette ofte skyldes mangel på ressurser og vilje til å tilrettelegge for behandling utenfor fengselet, samt mangel på helsekoordinator innenfor murene. Bruk av helsetjenester på utsiden av fengselet avhenger av at det gjennomføres fremstilling, og ettersom lav bemanning er en så stor utfordring i mange fengsler, ser vi at flere innsatte ikke får tilgang til helsetjenestene de trenger og har krav på.

JURK mener at fengselet i større grad bør tilrettelegge for at innsatte som har hatt pågående behandling på utsiden, gis mulighet til å fortsette behandlingsløpet. Dette mener vi skaper bedre forutsetninger for at behandlingen lykkes. Vi ønsker også at kriminalomsorgen skal tilrettelegge bedre for gjennomføring av helsehjelp utenfor fengselet, i tilfeller der fengselshelsetjenesten ikke har tilstrekkelig tilbud. Dette må gjelde både under varetekt og under soning.

Flere av de innsatte JURK har vært i kontakt med har behov for å fortsette allerede påbegynt behandling hos spesialisthelsetjenester under soning. Det kan dreie seg om mer tilpassede helsetjenester og kompetanse eller et bredere tilbud, der den innsatte opparbeidet seg et viktig tillitsforhold til behandleren. Vi har sett mange eksempler på at fengselet ikke kan imøtegå dette behovet.

Tiltak vi mener må iverksettes:

- Et mer stabilt helsetilbud, mer samarbeid mellom instansene og økt tilgang til nødvendige helsetjenester. Det må også utredes hvordan man kan bedre rekrutteringen av helsepersonell. Slik det er i dag er innsattes reelle tilgang til helsetjenester svært sårbar for hyppig utskiftning og lav bemanning.
- Mer tilgjengelig helsehjelp i fengslene. Blant annet må fengselslege være hyppigere til stede. Det må være et minimumskrav med tilgjengelig helsehjelp på dagtid i alle hverdager, og i tillegg må det være tilgang til akutt hjelp både på kveldstid og i helgene.

¹ Sivilombudets besøksrapport fra Bredtveit kvinnefengsel (2023), side 12.

- Obligatorisk helseundersøkelse umiddelbart etter innsettelse, for å kunne fange opp psykisk sykdom, rusproblematikk og selvmordsfare tidlig i soningen, og lage treffsikker individuell plan for behandlingen. Bruken av helsekoordinatorer må økes.
- Bedre oppfølging, herunder økt bruk av fremstilling, slik at innsatte kan fortsette påbegynte behandlingsforløp under soningen. De samme retningslinjene må også gjelde for varetektsfengslede.

Kvinnelige innsattes behov for helsehjelp

Psykisk sykdom er svært utbredt i norske fengsler. Særlig utbredt er det blant kvinnene som soner. I studien «Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010-2019» bekreftes den eksisterende kunnskapen om at flere kvinnelige enn mannlige innsatte har historikk med rus og andre psykiske lidelser. Studien viser også at andelen innsatte med psykiske problemer økte i perioden 2010-2019.² Mer enn halvparten av alle kvinnelige innsatte har også vært utsatt for overgrep, og tar med seg traumer fra slike hendelser inn i fengslet.³ Ny forskning viser også at kvinnelige domfelte har dårligere fremtidsutsikter enn mannlige lovbrøyttere har.⁴

Det fremgår av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin årsmelding at det i 2022 ble registrert totalt 265 tilfeller av selvskading i norske fengsler, 80 % av disse tilfellene ble utført av kvinner. Samtidig stod kvinner for 65 % av alle selvmordsforsøkene i fengsel samme året. Dette til tross for at kvinnelige innsatte kun utgjør 5 % av den norske fengselsbefolkningen.⁵

Helsetjenesten har et spesielt ansvar for å legge til rette for at innsatte får helsehjelp i tråd med deres særlige behov og helseutfordringer. Studien fra Svendsen m.fl. peker på betydelig kunnskapsmangel om hvordan de samtidige ruslidelsene og psykiske lidelsene (ROP-lidelser) arter seg ulikt hos menn og kvinner som soner. Dette kan føre til at man ikke oppnår ideell behandling og rehabilitering av innsatte som lider av ROP-lidelser.

I sine observasjoner avgitt til Norge i 2017, uttrykte FNs kvinnekomité bekymring for at helsetjenestene i fengsel ikke er tilpasset kvinner og deres behov. Kritikken og anbefalingen ble i stor grad videreført da komiteen kom med sine observasjoner i februar 2023. Komiteen skriver at kvinnelige innsatte må sikres «(...) [f]ull access to gender-sensitive healthcare».

² Vegard G. Svendsen mfl., 2023, *Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010-2019: a register-based study*. Rapporten viser at 75 % av kvinnene hadde historie med psykiske lidelser, sammenholdt med menn, der andelen var 59 %. Flere enn én av tre kvinner (38 %) hadde en ROP-lidelse, mens tilsvarende andel for menn var én av fire (24 %).

³ Hellebust, Smith, Lundeberg og Skilbrei ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo, «Lengst inne i fengselet – kvinnelige innsatte med behov for helsehjelp» side 7.

⁴ <https://kjonnsforskning.no/nb/2024/04/kvinnelige-lovbryttere-har-darligere-fremtidsutsikter-enn-mannlige>

⁵ NIMs årsmelding, 2023, side 12.

Selvskading, selvmordsforsøk og selvmord er svært alvorlig for den det gjelder, i tillegg til at det er skadelig for soningsmiljøet når flere med alvorlig psykisk sykdom soner tett på hverandre. Innsatte forteller oss at selvmord og selvskading ofte er samtaleemne når de har fellesskap. Mange opplever at det forverrer deres egen psykiske helse og hindrer rehabilitering.

Denne problematikken er også grundig dokumentert i LDO-rapporten «Lengst inne i fengselet» fra 2021. I sitt brev til Justis- og beredskapsdepartementet i mars 2023 om den alvorlige situasjonen for kvinnelige innsatte på Bredtveit og Ullersmo, skriver Sivilombudet at de innsatte opplever det som skremmende og svært ubehagelig å måtte sone tett på alvorlig psykisk syke medinnsatte som begår voldsom selvskading og gjentatte selvmordsforsøk. Det er helt klart at den kommunale helse- og omsorgstjenesten må rette oppmerksomhet mot risikoen for slik atferd, spesielt i kvinnefengslene.

Tiltak vi mener må iverksettes:

- Økt kompetanse blant fengsels- og helsepersonell om kjønnsespesifikke faktorer, og spesialtilpassede programmer for å kunne gi kvinnene som har vært utsatt for seksuelle overgrep nødvendig behandling og oppfølging.
- De kvinnelige innsatte må sikres reell tilgang på kvinnelig lege. Flere rapporter, senest Sivilombudets besøksrapport fra Bredtveit fengsel våren 2023, viser at mange kvinnelige innsatte unnlater å oppsøke helsehjelp som følge av mangel på kvinnelig lege, blant annet grunnet erfaringer med overgrep.
- Antall sengeplasser i psykiatrien må økes. Psykisk syke innsattes behov må ivaretas, og kan ikke nedprioriteres med plassmangel som begrunnelse.
- Terskelen for å bli erklært soningsudyktig må senkes, og vurderinger for å avgjøre soningsudyktighet må ikke tillegges det enkelte fengselet men en overordnet instans. Dette sikrer både faglige og økonomiske hensyn ved vurderingene, og vurderingene må tas løpende.

Bruk av isolasjon og tvangsmidler

JURK mener det er viktig at Justis- og beredskapsdepartementet sitt forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), følges opp. Til dette punktet viser vi til vårt hørings svar om isolasjon i norske fengsler, datert 1. juni 2023.⁶

Kvinnene JURK er i kontakt med, rapporterer om utbredt alvorlig psykisk sykdom i fengslene. Det er allment kjent at utelukkelse utgjør en trussel mot de innsattes psykiske helse, og det er et kritisk behov for økt regulering av utelukkelsesadgangen, samt

⁶ [Høring – forslag om endring i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven \(fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel\) - regjeringen.no](#)

strengere vilkår for bruk av utelukkelse i fengsel. Isolasjon brukt i for stor utstrekning vil kunne medføre brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling jf. EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 annet ledd. JURK ønsker å understreke at kontakt med andre mennesker er et grunnleggende menneskelig behov, og en forutsetning for god helse.

Vi ber utvalget utrede om det kan settes strengere krav og regler til kriminalomsorgen knyttet til bruk av isolasjon og tvangsbruk i fengsel, som i større grad samsvarer med regelverk og praksis i psykisk helsevern-sektoren. JURK mener at «målsetninger» på dette området utgjør for løse rammer, som skaper fare for urett.

JURK slutter seg til Sivilombudets vurdering av at den norske straffegjennomføringsloven ikke kan ha videre hjemmel til å isolere innsatte enn det som følger av de relevante internasjonale konvensjoner, jf. ordlyden «nødvendig» i dagens straffegjennomføringslov § 37 som ombudet har vurdert å være for vid. De menneskerettslige standardene det er vist til opererer med en terskel som tilsier at isolasjon kun kan gjennomføres under ekstraordinære omstendigheter, der det er strengt nødvendig.

JURK erfarer at mange innsatte blir utelukket for å unngå at de skader seg selv. Dette til tross for at de det gjelder ofte har et særlig sterkt behov for menneskelig kontakt, tilsyn og helsehjelp. Bare i Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har det fra 2018 og til og med 2023 vært 87 selvmordsforsøk og nesten 200 selvskadingsepisoder.⁷ Utelukkelse kan ikke anvendes som et alternativ til å yte nødvendig helsehjelp til innsatte med behandlingstrengende psykisk sykdom.

Det er vel kjent at det lenge har vært en praksis hvor innsatte har vært utelukket på grunn av bygningsmessige og bemanningsmessige forhold. I en temarapport om kvinner i fengsel avdekket Sivilombudet at kvinner, oftere enn menn, risikerte å få sin utetid fra celle innskrenket, på grunn av bemanningsmessige og bygningsmessige forhold. Dette er blant annet fordi mange kvinner soner i enheter som ikke er bygget med tanke på kvinnesoning, og bygningene er dermed ikke egnet til å imøtegå utfordringene flere av de innsatte møter.⁸ I blandingsfengsler er kvinnelige innsatte ekstra utsatt for utelukkelse på grunn av lav bemanning. Vi er særlig bekymret for utviklingen av denne problematikken, nå som det er opprettet en avdeling for kvinner i Romerike fengsel, avdeling Ullersmo. JURK ber utvalget hensynta dette i sin utredning.

Tiltak vi mener må iverksettes:

- Begrepet «utelukkelse» må lovfestes til å innebære mindre enn åtte timers fellesskap med andre innsatte per dag.

⁷ Tall fra Kriminalomsorgen, innhentet av VG: [Fengselsleder: - Bruker mye ressurser for å holde dem i live i de mest alvorlige periodene \(vg.no\)](https://www.vg.no/nyheter/regionalt/2023/08/15/fengselsleder-bruker-mye-ressurser-for-a-holde-dem-i-live-i-de-mest-alvorlige-periodene-vg.no)

⁸ Sivilombudsmannens temarapport, *Kvinner i fengsel*, 2016, side 38.

- For å styrke og sikre de innsattes rettssikkerhet må utelukkelse nedfelles i et formelt og begrunnet vedtak, slik at den innsatte har klageadgang. Det bør også presiseres hvilke alternative tiltak som er forsøkt benyttet.
- Det bør utarbeides en tiltaksplan etter senest 48 timer i full utelukkelse, og tilsvarende for delvis utelukkelse.
- Det bør lovfestes en rett for innsatte til daglig medisinsk tilsyn under isolasjon i tråd med europeiske fengselsregler, for å forebygge og minimere isolasjonsskader.
- Ansatte må få økt kompetanse om isolasjonsskader og ivaretagelse av sårbare innsatte.

Nærhetsprinsippet og pårørendekontakt

I Norge er det i dag fire kvinnefengsler, som alle er sentralisert på den sørøstlige delen av landet. Av disse fire er det kun Telemark fengsel, Skien avdeling, som har en høysikkerhetsavdeling. Grunnet desentraliseringen må flere innsatte sone enda lenger unna sitt hjemsted, og langt fra familie og nettverk. Dette innebærer et klart brudd på nærhetsprinsippet, og krever at det iverksettes kompenserende tiltak.

JURK mener det er nødvendig å prioritere etablering av nye soningsenheter for kvinner på flere sikkerhetsnivåer. Dette vil bidra til å sikre at kvinnelige innsatte får likeverdige og tilpassede soningsforhold. Hvor man soner har betydning for alle sider ved straffegjennomføringen, herunder helsetilbud, kontakt med familie og nettverk, aktivitet- og fritidstilbud, rehabilitering og ikke minst de fysiske forholdene i fengselet.

I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å flytte innsatte som ikke trives der de soner til andre soningsinstitusjoner. Dersom det kun er ett høysikkerhetsfengsel for kvinner i Norge, vil det ikke være mulig å flytte de innsatte mellom avdelinger, og soningsmiljøet vil bli negativt påvirket på bakgrunn av det. Videre er det et problem at de sykeste samles på samme sted, da dette bidrar til at fengselsbefolkningen blir sykere. Dette er krevende både for de innsatte og de ansatte.

Nye egnede soningsplasser for kvinner er en samfunnsøkonomisk prioritering på lengre sikt, fordi det vil føre til bedre rehabilitering av de innsatte. Det vil også gjøre overgangen ved løslatelse enklere for den innsatte og for samfunnet som helhet. Ved valg av beliggenheten til de nye fengslene må kvalitative forhold, som tilgangen til robuste kompetansemiljøer hos samarbeidspartnere i forvaltningen og helsesektoren, vektlegges. Dette omfatter blant annet hvorvidt bydelen eller kommunen kan tilby nødvendig og tilpasset helsehjelp.

I 2023 gjennomførte JURK en undersøkelse av kompenserende tiltak for kvinnelige innsatte i Telemark fengsel, Skien avdeling. Tiltakene Skien fengsel har iverksatt for å kompensere for at de innsatte får mindre besøk, er et tillegg på 10 eller 20 minutter

ekstra ringetid i uka, avhengig av den innsattes livssituasjon. Vi mener at den utvidede ringetiden ikke er tilstrekkelig.

Vi mener en reisestøtteordning må komme på plass som en kompenserende ordning. Det må også tilrettelegges for besøk av barn. Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 9 nr. 3 og straffegjennomføringsloven § 3 at barn har rett til «samvær» med sin fengslede forelder, så lenge dette er til barnets beste. Når dette ikke kan ivaretas ved at mor soner nært sitt hjemsted, bør det som et minimumskrav være en reisestøtteordning som sikrer at mor og barn kan opprettholde jevnlig kontakt gjennom blant annet samvær.

Tiltak vi mener må iverksettes:

- Det bør opprettes nye kvinnesoningsenheter, både med lavt og høyt sikkerhetsnivå, i alle landsdelene. Det er viktig at enhetene har samme fagmessige innhold. Særlig kritisk er det å få på plass et nytt fengsel for kvinner i Oslo, både med lav og høy sikkerhet.
- I påvente av at det bygges flere enheter for kvinnesoning i landet, må det innføres en reisestøtteordning som gir innsatte rett på økonomisk støtte til kvinnelige innsattes familie og barn.
- For å kompensere for bruddene på nærhetsprinsippet må det gis en utvidet permisjonskvote, utvidet besøkstid, videosamtaler og utvidet ringetid. Dette er viktig for å fremme rehabiliteringsmålsetningen.

Generelle bemerkninger

Samsoning

Det at de kvinnelige innsatte fra Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt nå er flyttet til en avdeling ved Romerike fengsel, Ullersmo avdeling, innebærer fare for samsoning. Selv om kvinner og menn skal sone fysisk adskilt i Ullersmo, er vi bekymret for at tilbudet for kvinnene vil bli nedprioritert og dårlig, slik vi har sett tendenser til tidligere. Spesielt gjelder dette ved tilbud om bruk av fellesarealer og arbeidsdrift, som påpekt av blant andre JURK, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Sivilombudet.

Varetekt

Mange av de innsatte vi er i kontakt med, sitter i varetekt. Noen av dem blir sittende i varetekt over lange perioder. Vi vil påpeke at tid i varetekt setter den innsatte i en spesielt sårbar posisjon, der usikkerheten tilknyttet hva som skjer videre i stor grad påvirker den innsatte. Det er også av stor betydning for fengselshverdagen at rettighetene man har som varetektsfengslet, er svært begrenset. Vi ber om at utvalget tar dette i betraktning, med mål om å finne løsninger for å gjøre perioden i varetekt lettere.

Kompetanseheving

Kompetanseheving hos fengselsbetjentene bør være en kjernesatsing. Videre må det vies betydelig større plass til kvinnespesifikke utfordringer i utdanningen av fengselsbetjenter. Ved å heve kompetansen hos betjentene, og øke tilstedeværelsen av både kommunal- og spesialisthelsetjenesten i fengslene, vil man lettere kunne identifisere og avhjelpe en del av utfordringene kvinnelige innsatte møter i hverdagen. I den forbindelse er det også helt avgjørende at det satses på en oppbemanning i fengslene.

Menneskelig meningsfull kontakt

Den store forekomsten av psykisk sykdom blant kvinnelige innsatte, medfører at selvskading og selvmord er dominerende samtaleemner blant dem. Slik kontakt mellom innsatte kan ikke anses å være meningsfull. JURK ønsker å påpeke at det må innføres helhetlige tiltak for å bedre innsattes psykiske helse, slik at kontakten mellom dem blir mer meningsfull. Mer kontakt med nærstående og pårørende er et enkelt tiltak, som vil ha betydelig helsefremmende effekt, uten store kostnader for kriminalomsorgen. Dette gjelder spesielt for kvinner, som er en minoritet blant de innsatte, og som ofte soner langt hjemmefra. JURK ønsker også å poengtere betydningen av tilpassede besøksfasiliteter, som besøkshus og besøksrom tilpasset barn.

Kriminalomsorgen bør tilrettelegge for flere aktivitetstilbud utenom den vanlige arbeidsdriften, for eksempel arrangementer som konserter og gudstjenester. Innsatte vi snakker med legger vekt på at dette er viktig for trivsel, og bidrar til å skape en meningsfylt hverdag. Vi er bekymret for hvilke konsekvenser nedleggingen av Bredtveit kan ha. Etter mange år med drift som kvinnefengsel har Bredtveit opparbeidet seg mange avtaler med frivillige organisasjoner og andre eksterne som jobber inn mot fengselet, og bidrar til et mer variert aktivitetstilbud. Det må videre undersøkes hvordan tilbudet i Skien kan bedres, dersom dette forblir det eneste rene høysikkerhetsfengselet for kvinner.

Oppsummering

Når ivaretagelsen av innsatte med psykiske lidelser feiler og noen innsatte til og med blir sykere av soning, mener vi det skyldes summen av alle avvik og mangler i systemet – herunder i regelverket, i fengslenes praktisering av regelverket, i fengselets og helsetjenestenes ressursituasjon med mer. Derfor trengs det også gjennomgripende endring. Innsatte må sikres bedre tilgang på helsetjenester, bedre oppfølging under soningen, egnede soningsplasser, nærhet til familie, pårørende og nettverk. Kompetansen må økes og bruken av tvang og isolasjon må reduseres.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Sofie Helen Heggen
saksbehandler

Ina Desiré Haukland
saksbehandler

Eline Fjærbu
saksbehandler

Mina Bjerke Søfting
saksbehandler

Bisma Butt
saksbehandler

Johanne Haugen
Wigmostad
saksbehandler

Petrine Iversen
daglig leder