

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
24/795 - 2

Deres ref

Dato
21.05.2024

Høringssvar fra Likestillings- og diskrimineringsombudet om tilsynsråd i kriminalomsorgen

Ombudets mandat og forholdet til diskrimineringskonvensjonene

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder.

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs diskrimineringskonvensjoner, herunder FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW), FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Ombudet kommenterer Justis- og beredskapsdepartementets forslag til ny forskrift om tilsynsråd for kriminalomsorgen ut fra et likestillingsperspektiv.

Ombudets generelle kommentarer til forslaget

Ombudet mener det er svært positivt at departementet ønsker å styrke det nåværende tilsynsrådet i kriminalomsorgen. Personer med et diskrimineringsvern kan være i en særlig sårbar situasjon dersom de også er frihetsberøvet. Et velfungerende tilsynsråd vil kunne bidra til å avdekke diskriminerende strukturer,

praksiser og enkelthendelser i kriminalomsorgen, og er derfor svært viktig i et diskrimineringsrettslig perspektiv.

Overordnet mener ombudet at det er avgjørende at det er et tilstrekkelig antall medlemmer av rådet og at medlemmene får anledning til å benytte så mye tid som nødvendig på oppgaven, for at tilsynsrådet skal fungere etter hensikten. I tillegg må man sikre gode systemer for opplæring av medlemmene, for saksbehandling, etterprøvbarhet og oppfølging i etterkant av tilsyn.

Ombudet har i tillegg konkrete bemerkninger til noen av departementets forslag:

Til høringens kapittel 3.4

Ombudet mener det er positivt at det opprettes en sekretariatsfunksjon for tilsynsrådet, og at den rettslige forankringen av sekretariatet, deres funksjon og arkivansvar forskriftsfestes. Vi understreker at det har vært et behov for bedre kontinuitet, erfaringsakkumulasjon og -utveksling i tilsynsrådet. Ombudet mener derfor at det også med fordel kan tydeliggjøres i forskriften at sekretariatet har ansvar for å sikre at medlemmene får tilstrekkelig opplæring, samt for at det blir utarbeidet materiale til bruk for medlemmer av rådet, for eksempel om regelverk, oppgaver og eventuelt veiledere og maler for tilsynsoppgavene. Videre støtter ombudet at sekretariatet får ansvar for å sikre godtgjørelse til rådsmedlemmene. Vi bemerker her at det tidligere er meldt om at det har vært problemer med å rekruttere og beholde medlemmer av tilsynsrådet. Det er avgjørende at godtgjørelsesordningen sikrer medlemmene tilstrekkelig kompensasjon for arbeid, reiser og reisetid, slik at ikke dette blir en faktor som gjør det vanskelig å beholde/rekruttere medlemmer.

Til høringens kapittel 3.5

At informasjon om tilsynsrådet er tilgjengelig for alle innsatte, og at alle innsatte opplever at de kan oppnå kontakt med tilsynsrådet når de har behov for det, er svært viktig. Dette innebærer at det må tilrettelegges for eksempelvis språk og funksjonsnedsettelse når det gis informasjon om rådet og i tilfeller der innsatte ønsker kontakt med rådet. Mangel på slik tilrettelegging kan utgjøre diskriminering.

Videre må tilsynsrådet også oppleves tilgjengelig for innsatte som ikke av eget initiativ oppsøker rådet. Mandatet må også være så bredt at rådet kan føre tilsyn med situasjonen til innsatte som ikke selv er i stand til å si fra om eller fortelle om

sin situasjon. Det kan for eksempel gjelde innsatte som selvisolerer eller som er psykisk syke eller utviklingshemmede.

Bruk av tvang og isolasjon i kriminalomsorgen begrenser enkelte av de mest grunnleggende menneskerettighetene enhver har: retten til personlig frihet og sikkerhet og respekt for fysisk og mental integritet. Ikke-diskrimineringsprinsippet forbyr i tillegg diskriminering i det offentliges myndighetsutøvelse. At det føres tilsyn med bruken av utelukkelse, isolasjon og annen tvang, herunder bruk av sikkerhetsseng, er derfor avgjørende. Etter ombudets vurdering bør det synliggjøres i forskriften at en sentral oppgave for tilsynsrådet er å føre et systematisk og jevnlig tilsyn med bruk av utelukkelse, isolasjon og tvangsmidler under straffegjennomføring.

Ombudet støtter derfor forslaget om at kriminalomsorgen plikter å orientere tilsynsrådet dersom innsatte har vært utelukket fra fellesskapet i tre måneder eller mer. Vi mener imidlertid at det er nødvendig med en mer omfattende plikt for kriminalomsorgen til å orientere tilsynsrådet om utelukkelse, isolasjon og tvangsbruk enn dette.

I følge blant annet Mandela-reglene, skal isolasjon bare benyttes i helt ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig. Isolasjon der innsatte tilbringer 22 timer i døgnet eller mer alene uten meningsfull menneskelig kontakt, skal ifølge reglene være forbudt hvis den pågår i over 15 dager sammenhengende (regel 44). Isolasjon i 22 timer i døgnet vil også i seg selv være helseskadelig, og kan etter en konkret vurdering utgjøre umenneskelig og nedverdiggende behandling. Videre utgjør bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng alvorlige inngrep i den innsattes personlige integritet, og kan gi risiko for somatiske skader, traumer og andre negative følger for den psykiske helsen til den innsatte. Enn videre har både den europeiske forebyggingskomité (CPT), FNs menneskerettighetskomité, FNs torturkomité, Sivilombudet og NIM anbefalt at det bør etableres en standard om at innsatte skal ha mulighet til minst 8 timer fellesskap med andre innsatte per dag.

Ombudet mener derfor at kriminalomsorgen også bør orientere tilsynsrådet om andre tilfeller av bruk av utelukkelse, isolasjon og tvangsmidler. Blant annet bør det orienteres om bruk av isolasjon der innsatte tilbringer 22 timer i døgnet eller mer uten meningsfull menneskelig kontakt over 15 dager sammenhengende. Det bør også orienteres om bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng og om hvor lenge den

innsatte har måttet oppholde seg på en slik celle eller i en sikkerhetsseng. Til sist mener vi det bør orienteres om hvorvidt og i hvilken utstrekning innsatte får mulighet til å oppholde seg i fellesskap med andre i 8 timer per dag.

Til høringens kapittel 3.6

Ombudet støtter forslaget om at kriminalomsorgens enheter skal gi tilsynsrådet melding om alle gjennomførte selvmord, selvmordsforsøk og alvorlige selvskadinger. Når det gjelder selvmord og selvmordsforsøk understreker ombudet at dette også kan omfatte tilfeller der innsatte har tatt en overdose. Det bør derfor også gis melding til tilsynsrådet om overdosetilfeller.

Ombudet mener videre at melding fra kriminalomsorgen til tilsynsrådet om selvmord eller selvmordsforsøk under soning, må utløse en undersøkelsesplikt for tilsynsrådet, og at denne plikten bør fremgå klart av enten lov eller forskrift.

Innsatte med psykiske helseutfordringer og lavt funksjonsnivå har et særlig behov for oppfølging i fengsel. Etter blant annet CRPD art. 14 nummer 2 skal myndighetene sikre at funksjonshemmede som lovlig frihetsberøves blir ivaretatt, blant annet gjennom rimelig tilrettelegging. Dette omfatter både personer med kognitive, psykiske og fysiske funksjonsnedsettelse. Flere undersøkelser viser at innsatte med blant annet psykiske helseutfordringer, ikke får den oppfølgingen og tilretteleggingen de behøver. Mange av henvendelsene som tilsynsrådet har mottatt, gjelder nettopp mangelfull helsehjelp.

Ombudet mener derfor at det i enda større grad bør tydeliggjøres hvilket ansvar tilsynsrådet har for å føre tilsyn med at innsatte mottar den helsehjelpen de trenger, og at innsatte får rimelig tilrettelegging for sin funksjonsnedsettelse. Etter straffegjennomføringsloven § 4 skal kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at innsatte får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Dersom innsatte har rettigheter etter helselovgivningen, er det dermed kriminalomsorgen sitt ansvar å legge til rette for at innsatte får rettighetene realisert. Vi mener derfor at det er naturlig at tilsynsrådet også fører tilsyn med tilgangen på helsetjenester, både kommunale- og spesialisthelsetjenester.

Det bør videre opprettes et systematisk samarbeid mellom tilsynsrådet for kriminalomsorgen, helsetilsynet og statsforvalteren, slik at man også kan fange opp tilfeller som havner i skjæringspunktet mellom de ulike tilsynsorganenes

ansvarsområde. Det bør i denne sammenheng framgå klarere av forskriften hvordan samarbeidet skal systematiseres. Forslaget om at tilsynsrådet får anledning til å videreformidle taushetsbelagte opplysninger om mulige alvorlige avvik, konkrete hendelser eller eksempler på mer systematisk svikt til andre tilsynsmyndigheter, kan styrke dette samarbeidet og øke sannsynligheten for at andre tilsyn reagerer der det er grunn til det, og vi støtter derfor forslaget.

Til sist vil vi bemerke at blant annet Sivilombudet har trukket fram behovet for en felles tilsynsordning for fengsel, politiarrest og utlendingsinternat, da dette kan være positivt for effektivisering og kunnskapsakkumulering. Ombudet mener departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig om tilsynsrådet for kriminalomsorgen også får ansvar for politiarrest og utlendingsinternat.

Til høringens kapittel 3.7

Ombudet støtter departementets forslag om at det skal utarbeides tilsynsrapporter etter hvert tilsyn. Ombudet mener det bør klargjøres hvordan rapportene og eventuelle avvik tilsynsrådet finner, skal følges opp.

Avsluttende kommentar

Ombudet takker for muligheten til å gi innspill og ser frem til å følge det videre arbeidet med å styrke tilsynsrådet for kriminalomsorgen. Vi står gjerne til disposisjon i dette arbeidet.

Vennlig hilsen

Rønnaug M. Retterås
avdelingsdirektør

Ingeborg Aa. Fjeldstad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.