

INNSATT OG UTSATT

– Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel





Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport:

INNSATT OG UTSATT

– Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel

ISBN 978-82-92852-88-0

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	3
INNLEDNING	5
1 NEDSATT FUNKSJONSEVNE OG SONINGSFORHOLD I NORSKE FENGSLER	7
1.1 Innledning	7
1.2 Internasjonale forpliktelser	7
1.3 Nasjonalt regelverk	8
1.4 Nasjonale føringer som er relevant for nedsatt funksjonsevne og soningsforhold	8
1.5 Klagesaker til LDO om soningsforhold for personer med nedsatt funksjonsevne	9
1.6 Situasjonsbeskrivelse	10
1.6.1 Innsatte med nedsatt fysisk funksjonsevne eller helseutfordringer	10
1.6.2 Innsatte med utviklingshemming	11
1.6.3 Innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse	11
1.6.4 Særlig om helsetjenester	12
1.7 LDOs vurderinger	13
1.8 LDOs anbefalinger	14
2 KVINNERS SONINGSFORHOLD I NORSKE FENGSLER	15
2.1 Innledning	15
2.2 Internasjonale forpliktelser	15
2.3 Nasjonalt regelverk	16
2.4 Nasjonale føringer som er relevant for kvinners soningsforhold	16
2.5 Klagesaker til LDO om kvinners soningsforhold	17
2.6 Situasjonsbeskrivelse	18
2.6.1 Kvinnefengsler og nærhetsprinsippet	18
2.6.2 Kvinner risikerer vold og overgrep	18
2.6.3 Kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn	19
2.6.4 Kvinner utelukkes fra fellesskap og aktiviteter	19
2.6.5 Særlige problemer i kvinnefengslene	20
2.7 LDOs vurderinger	20
2.7.1 Overgrep	20
2.7.2 Isolasjon og dårligere soningsforhold enn menn	20
2.7.3 Kvinnefengslenes bygningsmasse	21
2.7.4 Kompetanse	21
2.7.5 Kvinnefengsler og nærhetsprinsippet	21
2.8 LDOs anbefalinger	22
3 LHBT OG SONINGSFORHOLD I NORSKE FENGSLER	23
3.1 Innledning	23
3.2 Internasjonale forpliktelser	23
3.3 Nasjonalt regelverk	24
3.4 Situasjonsbeskrivelse	24
3.4.1 Mangel på kunnskap om forholdene til LHBT-innsatte	24
3.4.2 Transpersoner i fengsel	25
3.4.3 Trakassering	26
3.5 LDOs vurderinger	26
3.5.1 Kunnskap	26
3.5.2 Transpersoner	26
3.5.3 Trakassering	27
3.6 LDOs anbefalinger	27

■	4 SPRÅKLIGE MINORITETERS SONINGSFORHOLD I NORSKE FENGSLER	29
■	4.1 Innledning	29
■	4.2 Internasjonale forpliktelser	29
■	4.3 Nasjonalt regelverk	30
■	4.4 Nasjonale føringer som er relevante for språklige minoriteters soningsforhold	31
■	4.5 Situasjonsbeskrivelse	33
■	4.5.1 Kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn	35
■	4.6 LDOs vurderinger	35
■	4.7 LDOs anbefalinger	36
■	5 TROS- OG LIVSSYNSFRIHET UNDER SONING I NORSKE FENGSLER	37
■	5.1 Innledning	37
■	5.2 Internasjonale forpliktelser	37
■	5.3 Nasjonalt regelverk	37
■	5.4 Nasjonale føringer som er relevant for tros- og livssynsutøvelse i norske fengsler	38
■	5.5 Klagesaker til LDO om tros- og livssynsutøvelse i norske fengsler	39
■	5.6 Situasjonsbeskrivelse	39
■	5.7 LDOs vurderinger	40
■	5.8 LDOs anbefalinger	40
■	SENTRALE RETTSKILDER TIL RAPPORTEN «INNSATT OG UTSATT»	41
■	Internasjonale forpliktelser	41
■	Andre internasjonale kilder	41
■	Nasjonalt regelverk	41

FORORD

Denne rapporten er den første helhetlige vurderingen av soningsforholdene for innsatte som har et vern etter norsk diskrimineringslovgivning og etter FNs tre diskrimineringskonvensjoner. Vår vurdering er at situasjonen for utsatte grupper i norske fengsler er alvorlig. Både kvinner og andre utsatte grupper kommer systematisk dårligere ut enn det som gjelder for majoritetsgruppen av innsatte. Med denne rapporten vil vi altså rette oppmerksomhet spesielt mot de gruppene i norske fengsler som er ekstra utsatt fordi de er i en minoritetsposisjon. Vi har derfor ikke vurdert situasjonen for innsatte generelt.

Rapporten avdekker eksempler på manglende oppfyllelse av rettigheter og forskjellsbehandling som vil kunne være i strid med diskrimineringsregelverket og Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser. Forskjellsbehandlingen er heller ikke forenlig med intensjonene om rehabilitering.

Kvinner sitter oftere isolert, og soner med strengere restriksjoner enn menn. Kvinner stenges også ute fra rehabiliteringstilbud, og risikerer trakassering. Også homofile og transpersoner risikerer trakassering. Bevegelsehemmede isoleres på grunn av gamle og upraktiske og bygg, og utelukkes fra fellesskapet. Psykisk syke får lite eller ingen behandling. Ikke norsk-språklig innsatte er ikke sikret tilgang på tolk ved samtaler som er helt vesentlige for at de skal forstå bakgrunnen for soningen, for eksempel ved inntakssamtalen. Videre kan det være vanskelig å få kontakt med personell fra andre tros- og livssynssamfunn enn den norske kirke.

Soningsforholdene for disse utsatte gruppene har vært gjenstand for kartlegging og kritikk i flere kartlegginger og rapporter, blant annet fra Sivilombudsmannen, JURK og Fafo. Kriminalomsorgen har også selv vært opptatt av og satt søkelys på utfordringene.

I rapporten har vi utviklet en rekke konkrete anbefalinger til myndighetene om hva som bør gjøres for å fremme likeverdige soningsforhold i fengslene. Vi vil her særlig nevne to prioriterte områder for oppfølging i det videre arbeidet med rapporten:

Myndighetene må følge opp rapporten som kom fra Helsedirektoratet og kriminalomsorgen i 2016 om psykisk syke innsatte, og sikre et tilstrekkelig behandlingstilbud for denne gruppen innsatte.

Det foreligger nå et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om utfordringene kvinnelige innsatte har under soning. Myndighetene må på denne bakgrunnen gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre kvinner et likeverdig tilbud.

Jeg vil i min ombudsperiode arbeide målrettet for at anbefalingene i denne rapporten følges opp, slik at vi får realisert intensjonen om likeverdige soningsforhold i norske fengsler.

(Sign)

Hanne Bjurstrøm, likestillings- og diskrimineringsombud

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har utarbeidet en rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel. I rapporten har vi spesielt sett på forholdene til kvinner, innsatte med funksjonsnedsettelse, innsatte som ikke behersker norsk eller engelsk (språklige minoriteter), lesbiske, homofile, bifile eller transpersoner og mennesker som har en annen tro og et annet livssyn enn kristendom. LDO har over flere år mottatt og behandlet klagesaker fra enkeltpersoner om diskriminering i norske fengsler. Over tid har henvendelsene gitt oss kunnskap om særlige utfordringer enkelte grupper møter i fengsel. Mange av disse sakene handler om strukturelle utfordringer knyttet til hvordan kriminalomsorgen organiserer fengslene.

Bruk av straff har flere forskjellige overordnede begrunnelser, slik som ivaretagelsen av samfunnssikkerhet, individualprevensjon og allmennprevensjon. For de fleste lovbrytere oppleves fengselsstraffen som tung og utfordrende, og det er i mange tilfeller i tråd med intensjonen bak bruk av straff. I denne rapporten belyser vi imidlertid hvordan enkelte grupper opplever en tilleggsbelastning som strekker seg langt utover intensjonen ved bruk av straff. Vi har for eksempel sett at kvinner utsettes for trakassering og dårligere soningsforhold enn menn, at bevegelseshemmede isoleres fordi det ikke er egnede celler i fellesskapsavdelinger, og at utenlandske innsatte ikke får oversatt viktig informasjon i fengsel. LDO er bekymret for konsekvensene dette har både for de innsatte det gjelder og mer overordnet for samfunnet som de innsatte skal tilbakeføres til. For utsatte grupper kan behandlingen motvirke intensjonen om at straffen skal virke rehabiliterende.

LDO håndhever diskrimineringslovgivningen i Norge. I tillegg fører LDO tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter følgende FN-konvensjoner: Kvinnediskrimineringskonvensjonen (CEDAW), Rasediskrimineringskonvensjonen (CERD) og Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). LDO har derfor et særegent mandat til å undersøke forholdene for utsatte grupper i norske fengsler. Myndighetene har etablert andre tilsynsordninger for å sikre rettsikkerheten til innsatte, som Sivilombudsmannens forebyggingsenhet og Tilsynsrådene for kriminalomsorgen. Likevel er det ingen av disse institusjonene som vurderer de innsattes situasjon i et diskrimineringsperspektiv slik LDO har gjort i denne rapporten.

Store deler av LDOs situasjonsbeskrivelse og vurdering av situasjonen til utsatte grupper i rapporten er godt kjent for kriminalomsorgen og norske myndigheter. Kvinnelige innsattes utfordringer i norske fengsler har vært kjent i mange år. Allerede i 1989 beskrev Kvinnesoningsutvalget utfordringer som gjaldt særskilt for kvinnelige innsatte. I slutten av 2016 la kriminalomsorgen frem et utkast til strategi for kvinnelige innsatte, og tiltakene viser at situasjonen for kvinner på mange områder har forblitt uendret i svært mange år. Mange av utfordringene som ble trukket frem i 1989 er dessverre fortsatt aktuelle når LDO nå lanserer denne rapporten. Det samme kan sies for innsatte med funksjonsnedsettelser. Andre utfordringer har vokst frem i forbindelse med at fangebefolkningen har endret seg over tid, for eksempel ved at andelen utenlandske innsatte har økt betydelig i norske fengsler. Denne utviklingen har ikke kriminalomsorgen klart å møte på en tilfredsstillende måte. I denne rapporten har vi også beskrevet og vurdert utfordringer for grupper som har vært til dels ukjente for myndighetene, for eksempel situasjonen til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i fengsel.

Gruppene vi trekker frem i denne rapporten er etter vår erfaring særlig utsatt for diskriminerende behandling når de soner straffen sin i fengsel, som er den mest inngripende straffereaksjonen. I arbeidet med rapporten har LDO derfor valgt å fokusere på situasjonen til utsatte grupper som gjennomfører straffen sin i fengsel, og vi har ikke vurdert andre straffegjennomføringsformer.

Vi har innhentet informasjon og avholdt møter med både sivilt samfunn og ulike representanter for kriminalomsorgen ved utarbeidelsen av rapporten. LDO har også gjennomført et besøk ved Bredtveit fengsel. I tillegg har vi brukt tilgjengelig forskning på feltet,

Forebyggingsenhetens besøksrapporter, og egne saker. Vi ønsker i den forbindelse å takke følgende for gode samtaler, møter og innspill:

- Aurora (ALF - Senter for arbeidslivsforberedelse)
- Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt
- Dansk institutt for Menneskerettigheter
- Foreningen For Fangers Pårørende
- Feltprestene i Forsvaret
- FFO (Funksjonshemmedes fellesforbund)
- Foreningen Røverhuset
- FRI - Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold
- Gatejuristen
- JURK (Juridisk rådgivning for kvinner)
- Juss-Buss
- Kriminalomsorgsdirektoratet
- KRUS Kriminalomsorgens utdanningssenter
- KY Kriminalomsorgens yrkesforbund
- NFU (Norsk forbund for utviklingshemmede)
- NHF (Norges Handikapforbund)
- Oslo fengsel
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling (forebyggingsenheten)
- WayBack

1.1 Innledning

LDO mener det er nødvendig å reise spørsmål om innsatte med nedsatt funksjonsevne har dårligere soningsvilkår enn andre innsatte. Vi har vurdert om innsatte med nedsatt funksjonsevne diskrimineres når det gjelder aktivitets- og rehabiliteringstilbud og helsetilbud, og hvorvidt de utsettes for isolasjon i større grad enn andre innsatte. LDO har særlig reist spørsmål om de får den tilretteleggingen som er nødvendig for å ha likeverdige soningsforhold.

Bakgrunnen for at vi retter søkelyset mot dette er forskning som viser at enkelte innsatte med nedsatt funksjonsevne soner under forhold som fører til svekkelse av deres fysiske og psykiske helsetilstand.¹

Personer med nedsatt funksjonsevne utgjør en mangfoldig og heterogen gruppe. I rapporten har LDO valgt å fokusere på innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse, innsatte med utviklingshemming, somatiske helseutfordringer eller nedsatt fysisk funksjonsevne.

1.2 Internasjonale forpliktelser

I henhold til FN-konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), har staten en plikt til å gjennomføre alle nødvendige tiltak for å sikre, verne og fremme menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.²

Etter artikkel 14.2 om Frihet og sikkerhet, skal staten sikre at personer med nedsatt funksjonsevne som lovlig berøves sin frihet behandles likeverdig, om nødvendig gjennom rimelig tilrettelegging. CRPD-komiteen har utviklet retningslinjer til artikkel 14 som uttrykker at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til rimelig tilrettelegging ved frihetsberøvelse. I retningslinjene anbefales det at steder for frihetsberøvelse skal være tilgjengelige og sikre humane oppholdsvilkår.³

Artikkel 25 viser til at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til likeverdig tilgang til helsetjenester. Etter 25 (b) skal staten «sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne får de helsetjenester som de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne, herunder tidlig diagnose og riktig behandling, samt tjenester for å begrense og forhindre ytterligere funksjonsnedsettelse».

Artikkel 15 pålegger staten å treffe alle nødvendige tiltak for å hindre at personer med nedsatt funksjonsevne utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende straff.

Artikkel 9 fastslår at staten skal sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til det fysiske miljøet på lik linje med andre. CRPD-komiteens generelle anbefaling nummer 2

1 Hilde Haualand, FAFO 2011: «Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler» http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20192.pdf

Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet 2016: «Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer» <http://www.kriminalomsorgen.no/rapport-oppfoelging-av-innsatte-med-psykiske-lidelserog/ellerrusmiddelproblemer.5914097-237613.html>

2 CRPD definerer nedsatt funksjonsevne slik: «Mennesker med nedsatt funksjonsevne er bl.a. mennesker som har langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i samspill med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre»

3 Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, The right to liberty and security of persons with disabilities. Adopted during the Committee's 14 th session, held in September 2015 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>
Komiteen har også behandlet en klagesak mot Argentina om soningsforhold etter tilleggsprotokollen om individuell klagerett. Klager var en innsatt i varetekt som fikk en svekket helsesituasjon på grunn av slag etter en operasjon. Saken gjaldt soningsforholdene, nektelse av hjemmesoning og manglende tilgang på adekvat medisinsk hjelp og rehabilitering. I klagesaken kom komiteen til motstrid med CRPDs artikkel 14, og i uttalelsen tolkes forpliktelser etter CRPD på følgende måte «Staten må iverksette alle relevante tiltak, inkludert identifisering og fjerning av hindringer og barrierer for tilgjengelighet, slik at personer med nedsatt funksjonsevne som er fratatt sin frihet kan leve uavhengig og delta fullt ut i alle aspekter av dagliglivet i steder for forvaring» <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

understreker at staten skal utarbeide strategier og handlingsplaner med tidsplaner og tilstrekkelige ressurser for å realisere dette formålet.⁴

Både FN og Europarådet har utformet ikke-bindende retningslinjer for soningsgjennomføring.⁵ Mandela-reglene⁶, regel 5.2, fastslår at administrasjonen i fengslene skal gjennomføre alle former for rimelig tilrettelegging og tilpasninger for å sikre at innsatte med fysiske, psykiske eller andre former for nedsatt funksjonsevne har full tilgang til fengselsmiljøet likeverdig med andre innsatte. Regel 25.1 fastslår at fengslenes helsetjenester skal være tilpasset innsatte med særlige helsebehov, samt helseutfordringer som hindrer rehabilitering.

■ 1.3 Nasjonalt regelverk

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (dtl) forbyr direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Etter dtl er alle offentlige myndigheter pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne.

Straffegjennomføringsloven med forskrifter, retningslinjer og rundskriv regulerer gjennomføring av fengselsstraff og andre strafferettslige reaksjoner. I henhold til Straffegjennomføringsloven skal kriminalomsorgen, i samarbeid med andre offentlige etater, legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på. Det skal legges til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid og på fritiden. Innsatte skal kunne motta helseundersøkelser og behandling, og fengselet skal bistå ved bruk av legemidler.

Helsedirektoratet har utarbeidet veileder til helse- og omsorgstjenester for innsatte i fengsel. Denne spesifiserer at innsatte har rett til øyeblikkelig hjelp, rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen og til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Veilederen viser også til at innsatte med behov for langvarige og koordinerte tjenester fra det offentlige, skal få tilbud om individuell plan.

Veilederen spesifiserer at kriminalomsorgen har ansvar for å tilrettelegge for innsatte med nedsatt funksjonsevne, og at mangel på et likeverdig tilbud vil kunne være i strid med dtl. Ifølge veilederen vil et likeverdig tilbud kunne omfatte tilgang til fengselets aktiviteter, celle med tilpasset bad/toalett, tilpasset callinganlegg og brannvarsling, eventuelt hjelp til daglige gjøremål som for eksempel renhold av cellen, alternativ telefonløsning og lydanlegg i fellesarealer, og mulighet for kommunikasjon ved for eksempel tegnspråktolkning.⁷

■ 1.4 Nasjonale føringer som er relevante for nedsatt funksjonsevne og soningsforhold.

Justismyndighetene har i dag hovedfokus på manglende straffegjennomføringskapasitet innen kriminalomsorgen. I stortingsmeldingen «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen»⁸, fremhever Justis- og beredskapsdepartementet at en videreutvikling av innholdet i straffegjennomføringen forutsetter at kapasitetsutfordringene i kriminalomsorgen løses.

4 CRPD-komiteen har klagtjort forpliktelsene etter artikkel 9 i sin generelle kommentar nr. 2 punkt 33: «Statsparten bør utarbeide handlingsplaner og strategier for å identifisere eksisterende barrierer for tilgjengelighet og utarbeide tidsplaner med klare tidsfrister og sørge for de nødvendige menneskelige og materielle ressurser for å fjerne barrierene. Det må også sikres en tydelig gjennomføring når handlingsplaner og strategier er utformet.» <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>

5 <http://www.penalreform.org/resource/standard-minimum-rules-treatment-prisoners-smr/>
http://www.coe.int/t/dgi/criminallawcoop/Presentation/Documents/European-Prison-Rules_978-92-871-5982-3.pdf

6 Mandela-reglene fra 2015 er en revidering av FNs standard minimumsregler for behandlingen av innsatte fra 1955 <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/05/MANDELA-RULES.pdf>

7 Helsedirektoratet 2013: «Veileder til helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsler» <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/172/IS-1971-Helse-og-omsorgstjenester-til-innsatte-i-fengsel-rev.pdf>

8 Meld. St. 12 (2014–2015): «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-2014-2015/id2356059/>

Staten har over lengre tid anerkjent at psykisk syke er en gruppe innsatte som i praksis straffes hardere enn andre, og at dagens soningsforhold er mangelfulle.⁹ I 2014 kom en rapport som avdekket en høy forekomst av psykiske lidelser hos innsatte.¹⁰ På bakgrunn av funnene i rapporten ble det nedsatt en arbeidsgruppe som våren 2016 kom med forslag til tiltak for å bedre soningsforholdene for psykisk syke. Forslagene er nå til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Videre har staten også erkjent at innsatte med utviklingshemming ikke har et tilstrekkelig soningstilbud.¹¹ I forbindelse med oppslag i NRK om særlig kritikkverdige forhold våren 2016, har Justis- og beredskapsdepartementet sagt at de nå vil kartlegge situasjonen for straffedømte med utviklingshemming.¹²

Der fremgår av kriminalomsorgens kapasitetsplan fra 2012 at det er igangsatt tilrettelegging i utvalgte fengsler for innsatte med fysisk funksjonsnedsettelse.¹³ I kapasitetsplanen pekes det på store utfordringer med å oppnå universell utforming innen 2025, og fengsler har nå blitt unntatt fra et mål om universell utforming av offentlige bygg i Statsbyggs handlingsplan for universell utforming.¹⁴ Nye fengsler blir universelt utformet i henhold til kravene i plan- og bygningsloven.

I sin første statusrapport til CRPD-komiteen skriver regjeringen at kriminalomsorgen løser tilgjengelighetsproblemet ved at funksjonshemmede soner i andre institusjoner utenfor kriminalomsorgen¹⁵. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) kunne i møtet med LDO fortelle at om manglende tilgjengelighet eller andre forhold vanskeliggjør soning i fengsel, soner funksjonshemmede ofte med elektronisk kontroll og mange fritas for soning på grunn av helseproblem.¹⁶

Strategien på området fengselshelse beskrives i «Opptappingsplan for rusfeltet for 2016-2020». Helse- og omsorgsdepartementet vil gjennomføre en styrking av primærhelsetjenestetilbudet i fengslene, og de vil særlig bedre tilbudet innen psykisk helsevern. Departementet fremhever imidlertid at det er opp til kommunene, fylkeskommunene og de regionale helseforetakene å vurdere behovet for å kartlegge tjenestebehovet og tjenestetilbudet til de innsatte.¹⁷

1.5 Klagesaker til LDO om soningsforhold for personer med nedsatt funksjonsevne.

LDO har behandlet 15 klage- og veiledningssaker om soningsforholdene for innsatte med nedsatt funksjonsevne. Disse sakene illustrerer konkrete barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter under soning. I en sak kom LDO til at den innsatte, som var rullestolbruker, ble diskriminert når det gjaldt adgang til fengselets treningstilbud, mulighet for deltakelse i fellesskap og fellesmiddag, luftemuligheter og telefontilgang.

-
- 9 For eksempel viste staten i sin UPR-rapport til FNs menneskerettighetsråd i 2009 til at de har problemer med å yte et nødvendig helsetjenestetilbud til innsatte med akutte psykiske lidelser
http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/NO/A_HRC_WG6_6_NOR_1_E.pdf
- 10 Victoria Cramer, Oslo Universitetssykehus 2014: «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler» http://sifer.no/files/Forekomst_av_psykiske_lidelser_hos_domfelte_i_norske_fengsler.pdf
- 11 Se blant annet St. meld. 37 «Straff som virker» 2008
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2007-2008/id527624/>
og «Ressursavdelinger for innsatte med psykiske lidelser eller store adferdsavvik» utredning fra arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet november 2009
- 12 <https://www.nrk.no/norge/vil-at-justisministeren-skal-be-om-gransking-av-utviklingshemmede-som-soner-1.12962754>
- 13 Kriminalomsorgen 2012: «Kriminalomsorgens Kapasitetsplan med enhetsstruktur for fengsler og friomsorgskontorer» <https://www.regjeringen.no/contentassets/39fdce4633a247e698d4cf5659f14114/kriminalomsorgens-kapasitetsplan.pdf>
- 14 Barne- og likestillingsdepartementet 2016: «Regjeringen handlingsplan for universell utforming» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-for-universell-utforming-2/id2473299/>
- 15 Barne- og likestillingsdepartementet 2015: «FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)» <https://www.regjeringen.no/norges-rapport-konvensjon-om-rettighetene-til-mennesker-med-nedsatt-funksjonsevne.pdf>
- 16 Møtet med Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) 17.3.2016
- 17 Meld. St. 26 (2014-2015) «Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet»
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-2014-2015/id2409890/>

Han ble også diskriminert fordi det ikke ble gjort unntak fra krav om at innsatte selv skulle stå for vasking av cellen.¹⁸

En annen klagesak omhandlet en innsatt med en ryggmargsskade som påvirket personens bevegelsesevne og kontroll over tarm- og vannlatingsfunksjon. Personen fikk ikke tilbud om celle med eget toalett under oppholdet i fengselet, med mindre han valgte å sitte på isolasjonscelle. Dette ble i praksis løst ved at den innsatte måtte bruke en bøtte som toalett, noe som han på grunn av sin nedsatte bevegelsesevne hadde særlige vansker med å benytte. Mannen fikk også avslag på søknad om hjelp fra fengselet til vask av cellegulv en gang i uka, og hjelp til å bytte sengetøy hver fjortende dag.¹⁹

1.6 Situasjonsbeskrivelse

Rapportering fra helsetjenestene i fengslene fra 2014, viste at det var 190 registrerte innsatte med nedsatt fysisk funksjonsevne. Dette antallet utgjør cirka 5 prosent av gruppen innsatte totalt.²⁰

Forskning anslår at cirka 10 prosent av innsatte har lettere utviklingshemming.

Sammenlignet med forekomsten i befolkningen ellers, er personer med lett utviklingshemming overrepresentert blant innsatte i fengsler.²¹

Innsatte har generelt dårligere psykisk helse enn den øvrige befolkningen.²² Samtidig har det vært en klar økning av antall innsatte som er så alvorlig psykisk syke at kriminalomsorgen beskriver dem som behandlingstrengende innenfor et psykiatrisk helsetjenestetilbud.²³

1.6.1 Innsatte med nedsatt fysisk funksjonsevne eller helseutfordringer

For innsatte med nedsatt fysisk funksjonsevne vil tilgjengelighet og tilpassing av organisatoriske forhold og miljø være avgjørende for muligheten til å gjennomføre likeverdig soning.

Hoveddelen av bygningsmassen i fengslene er av eldre karakter, og er preget av manglende vedlikehold. Situasjonen innebærer at den generelle tilgjengelighet for innsatte med nedsatt fysisk funksjonsevne er særlig dårlig, og celler, fellesarealer, arbeids- og aktivitetsfasiliteter er i liten grad fysisk tilrettelagt.

Manglende fysisk tilgjengelighet fører til faktisk isolasjon av innsatte med nedsatt funksjonsevne. De utelukkes fra aktivitets- og rehabiliteringstilbud, men også meningsfull sosial kontakt i fellesarealer i fengslene på grunn av forhold som nedsatt syn, hørsel eller bevegelsesevne. Rapporter fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet (forebyggingsenheten)²⁴ viser eksempler på at fengselsbygninger er utformet slik at innsatte med nedsatt bevegelsesevne må løftes og bæres for å komme inn i fellesarealer og ha sosial kontakt med andre.²⁵

18 Sak 08/1718

19 Sak 09/1909

20 Helsedirektoratet, årsrapport 2014: «Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel»
<https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/990/%C3%85rsrapport%202014%20Helse-%20og%20omsorgstjenester%20til%20innsatte%20i%20fengsel%20IS-2359.pdf>

21 Erik Søndena, NTNU 2009: «Intellectual disabilities in the criminal justice system»
https://naku.no/sites/default/files/avhandling_Erik_S%C3%B8ndena%5B1%5D.pdf

22 Victoria Cramer, Oslo Universitetssykehus 2014:
«Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler»
http://sifer.no/files/Forekomst_av_psykiske_lidelser_hos_domfelte_i_norske_fengsler.pdf

23 <http://www.bt.no/btmeninger/leder/Uholdbart-bak-murene-264754b.html>
https://www.nrk.no/norge/_ein-mann-har-klint-ned-cella-si-med-avforing.-han-holdt-pa-i-eit-dogn-1.13162930

24 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse
<https://www.sivilombudsmannen.no/om-torturforebygging/forsiden/>

25 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse
<https://www.sivilombudsmannen.no/om-torturforebygging/forsiden/>

Kriminalomsorgens struktur og organiseringsform preges av klare regler og rutiner hvor sikkerhetstenkning naturlig nok er et dominerende hensyn. Det fremkommer imidlertid av LDOs kartlegging at dette skaper en lite fleksibel praksis i møte med individuelle behov for tilrettelegging. FAFO-rapporten «Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler»²⁶, viser eksempelvis at hørselshemmede opplever store vansker i forhold til kontakt med omverden: Blant annet fikk en hørselshemmet informant ikke benytte teksttelefon som hjelpemiddel fordi denne ikke kunne avlyttes. Et annet eksempel var en innsatt som ikke hadde dusjet på seks måneder. Han benyttet rullestol, men dusjen var utilgjengelig og han fikk heller ikke assistanse til personlig hygiene.

FAFO-rapporten dokumenterer også flere eksempler på hvordan manglende fleksibilitet eller tilrettelegging har fått store konsekvenser for soningsforholdene til innsatte med nedsatt funksjonsevne. En informant hadde kun tilgang på hjelpemiddelet ståstol i en uke, fordi rullestolen han benyttet skulle undersøkes for narkotika. En annen informant som benyttet kateter, opplevde at kateteret kapslet seg da han ikke fikk hjelp til å rense og skifte dette på tre måneder. Da han til slutt fikk den assistansen han hadde behov for, måtte kateteret rives løs.²⁷

«Funksjonshemmede fanger blir stengt ute. Det kan være mangler som fysisk tilgjengelighet, matsalen ligger i annen etasje og blir uten heis ikke tilgjengelig for en bevegelseshemmet. En døv fange fikk ikke tolk og fikk derfor ikke muligheten til å snakke med medfanger eller fangevoktere på flere måneder.»

– Hilde Haualand²⁸

1.6.2 Innsatte med utviklingshemming

Personer med lett utviklingshemming²⁹ kan dømmes til ordinær straffegjennomføring på linje med andre domfelte. Verken kriminalomsorgen eller fengselshelsetjenestene har per i dag etablert en effektiv praksis for å identifisere utviklingshemming ved innkomst til soning. Fengslene er heller ikke tilrettelagt for at innsatte med utviklingshemming skal ha likeverdige soningsforhold. Tilretteleggingsbehovet gjelder for eksempel tilpasset og forståelig informasjon om rutiner, regler og forventninger til innsatte. I LDOs møter med sivilt samfunn har det blitt påpekt at utviklingshemmede ofte må motta hjelp fra andre innsatte for å mestre soningsgjennomføringen.

I Erik Søndenaas doktoravhandling dokumenteres det at innsatte med utviklingshemming i mindre grad enn andre evner å benytte seg av tilbud som kontaktbetjent, aktivitets- og undervisningstilbud og andre programaktiviteter. Dette medfører at de blir passivisert og fratatt mulighet for fellesskap, og at de ikke oppnår samme soningsprogresjon under straffegjennomføringen som andre innsatte.³⁰

1.6.3 Innsatte med psykososiale funksjonsnedsettelse

Staten erkjenner at fengslene i liten grad er i stand til å gi innsatte som er varig psykisk syke med et svakt funksjonsnivå den individuelle tilretteleggingen som de har behov for under straffegjennomføring.³¹

26 Hilde Haualand, FAFO 2011: «Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler» http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20192.pdf

27 Hilde Haualand, FAFO 2011: «Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler» http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20192.pdf

28 <http://www.aftenposten.no/norge/Mener-funksjonshemmede-fanger-tas-for-lite-hensyn-til-577808b.html>

29 Personer med en IQ mellom 55 og 75 regnes som å ha lett utviklingshemming

30 Erik Søndena, NTNU 2009: «Intellectual disabilities in the criminal justice system» https://naku.no/sites/default/files/avhandling_Erik_S%C3%B8ndena%5B1%5D.pdf

31 Statens UPR-rapport (2009) http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/NO/A_HRC_WG6_6_NOR_1_E.pdf
Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet 2016: «Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer» <http://www.kriminalomsorgen.no/rapport-oppfoelging-av-innsatte-med-psykiske-lidelser-ogeller-rusmiddelproblemer.5914097-237613.html>

I møte med Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har det også blitt påpekt at mange er for syke til å delta i fellesaktiviteter som arbeids-, utdannings- eller andre programaktiviteter. Fengslene har heller ikke de personellressurser som er nødvendig for å kunne tilby psykisk syke innsatte ekstra oppfølging som de har behov for.³²

1.6.4 Særlig om helsetjenester

Helsetjenestene i fengsler er basert på importmodellen. Dette innebærer at kommunen har ansvar for å yte helsetjenester i fengslene. De regionale helseforetakene har ansvar for spesialisthelsetjenestene til innsatte. Det er kriminalomsorgen som har endelig avgjørelsesmyndighet og vedtaksrett når det gjelder hvilken helsehjelp innsatte skal motta, både i og utenfor fengselet. Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helsetjenester til innsatte i fengsler.

Innsatte med fysiske helseproblemer vil kunne trenge kontinuerlig helseoppfølging under soning. Helsetjenestene i fengselet har klare utfordringer med å oppfylle behovene til denne gruppen. Dette gjelder helsetilbudet som fengselet selv tilbyr og tilgangen til spesialist- og rehabiliteringstjenester utenfor fengselet. I praksis reduseres helsetilbudet, og mange innsatte med nedsatt funksjonsevne som har helseproblemer får ikke nødvendig oppfølging til rett tid. I kombinasjon med at treningsfasiliteter i fengslene ikke er tilrettelagt, har dette medført at enkelte har fått funksjonstap og varig svekket helsetilstand i løpet av soningen.³³

Medisinutdeling utføres i praksis i et samarbeid med fengselsbetjenter, og innsatte er også avhengig av at betjenter formidler kontakt med helsetjenestene.

Kriminalomsorgen har endelig avgjørelsesmyndighet når det gjelder helsetjenester til innsatte. LDOs kunnskapsinnhenting³⁴ viser eksempler på at helsefaglige anbefalinger ikke blir fulgt opp av kriminalomsorgen. En vedvarende årsak til dette er at helsehjelpen vurderes til å komme i konflikt med hensynet til straffegjennomføringen.³⁵

Psykisk syke innsatte vil ha behov for helserelatert oppfølging under soning. Det er stor variasjon mellom ulike fengsler når det gjelder tilbudet om psykiske helsetjenester, og gjennomgående har fengslene i dag ikke den bemanningen, kompetansen eller ressursene som er nødvendig for å dekke et økende behov for psykiske helsetjenester. Tilgangen til psykiske spesialisthelsetjenester utenfor fengselet er heller ikke tilstrekkelig, og innsatte tilbakeføres ofte til fengselet etter svært kort tid i behandling. En konsekvens av dette er at mange får en symptomøkning og en forverret helsetilstand under soning.

En rapport fra Senter for menneskerettigheter om norsk isolasjonspraksis fra 2012, viser at psykisk syke innsatte er overrepresentert når det gjelder bruk av isolasjon.³⁶ En slik overhyppighet i bruken av isolasjon fremkommer også i Kriminalomsorgen og Helsedirektoratets rapport «Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer» fra 2016.

32 Ibid

33 Hilde Haualand, FAFO 2011: «Straffet og isolert. Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler» http://www.faf.no/media/com_netsukii/20192.pdf

34 Marte Rua, Bokserien nr. 1/2012, UIO: «Hva gjør fengselsleger? En institusjonell etnografi om isolasjon og helse» <http://www.jus.uio.no/ikrs/personer/vit/marters/rua-2012-hva-gjor-fengselsleger-en-institusjonell-etnografi-om-isolasjon-og-helse.pdf>. Legeforeningen 2012: «Høringsuttalelse til veileder helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel»

35 Ibid <http://legeforeningen.no/yf/Leger-i-samfunnsmedisinsk-arbeid/Horingsuttalelser/2012Horingsuttalelse-Helse-og-omsorgstjenester-til-innsatte-i-fengsel/>

36 Norsk senter for menneskerettigheter, 2012: «Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv» http://www.nhri.no/getfile.php/13691/nim/Om%20NIM/NI/Temarapport_Bruk%20av%20isolasjon%20i%20fengsel_norsk%20lov%20og%20praksis%20i%20et%20menneskerettslig%20perspektiv.pdf

■ 1.7 LDOs vurderinger

Personer med nedsatt funksjonsevne er en gruppe som er spesielt utsatt for diskriminering generelt i samfunnet. I en situasjon med frihetsberøvelse i en lukket institusjon, blir denne gruppen ytterligere utsatt.

Situasjonsbeskrivelsen ovenfor viser at innsatte med nedsatt funksjonsevne på mange sentrale områder ikke får den tilretteleggingen som er nødvendig for at de skal ha likeverdige soningsforhold med andre. LDO er bekymret over denne situasjonen, og mener at staten trolig ikke oppfyller kravene om rimelig tilrettelegging under frihetsberøvelse som følger av artikkel 14 (2) i CRPD, slik den er tolket av komiteen. LDO viser til at det ofte er vanskelig for funksjonshemmede innsatte å få de spesifikke helsetjenestene de trenger på grunn av sin nedsatte funksjonsevne. LDO er særlig bekymret over at manglende helsetjenester har fått alvorlige helsemessige konsekvenser for flere i denne gruppen. Samlet sett mener LDO at det er tvilsomt om fengselshelsetilbudet til enkelte er i samsvar med kravene til et helsetjenestetilbud som følger av artikkel 25 (b) i CRPD.

Når det gjelder innsatte som er alvorlig psykisk syke, er LDO særlig bekymret for at det benyttes isolasjon overfor denne gruppen innsatte, fordi det ikke finnes egnede behandlingstilbud innenfor psykisk helsevern. LDO er også bekymret over at flere innsatte med nedsatt fysisk funksjonsevne soner under forhold som innebærer faktisk isolasjon. Denne formen for utelukkelse fra fellesskapet følger ikke av en straffereaksjon, men oppstår på grunn av fysiske barrierer i miljøet. Isolasjon eller begrenset fellesskap er et inngripende tiltak, som også etter kun kort tid kan være psykisk og fysisk helseskadelig.

Artikkel 15 i CRPD pålegger staten å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne ikke utsettes for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende straff. CRPD-komiteen har presisert at forpliktelsene til rimelig tilrettelegging etter artikkel 14(2), også er sentrale for oppfyllelsen av forpliktelsen etter artikkel 15 (2).³⁷ LDO mener at praksisen med isolasjon av innsatte med nedsatt funksjonsevne reiser spørsmål om staten oppfyller sin sikringsplikt når det gjelder vernet mot umenneskelig straff som følger av Artikkel 15 i CRPD.

CRPD-komiteen anbefaler at statspartene skal ta aktive skritt, gjennom blant annet å utarbeide handlingsplaner, for å etablere et systematisk arbeid for å fremme generell tilgjengelighet til det fysiske miljø. LDO er bekymret over at fengselsbygg har blitt unntatt fra målet om universell utforming i Statsbyggs handlingsplan for universell utforming av offentlige bygg.³⁸

LDO mener at staten ikke i tilstrekkelig grad oppfyller forpliktelsene som følger av artikkel 9 i CRPD, om tilgjengelighet til det fysiske miljøet, slik den er tolket av komiteen.

LDO mener det er betenkelig at myndighetene tilsynelatende løser tilgjengelighetsproblemer med å henvise fanger til annen type institusjon, alternativ soning eller gir soningsfritak i stedet for å forbedre fasilitetene i fengselet. En slik strategi gir grunn til bekymring og svarer ikke på de utfordringene innsatte med nedsatt funksjonsevne har ved soningsgjennomføring i fengsler.

LDOs gjennomgang av offentlige strategier og planer, viser at det er iverksatt få konkrete tiltak for å fremme likeverdige soningsforhold for funksjonshemmede, og området fremstår derfor som et svakt prioritert politikkområde. LDO finner også at nødvendige tiltak ikke iverksettes, til tross for at utredninger er gjennomført, ulike problemer er anerkjent, og myndighetene i flere omganger har uttrykt politiske målsetninger om å bedre soningsforholdene for innsatte med nedsatt funksjonsevne.

37 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/11/D/8/2012&Lang=en

38 Barne- og likestillingsdepartementet 2016: «Regjeringens handlingsplan for universell utforming» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-for-universell-utforming-2/id2473299/>

■ 1.8 LDOs anbefalinger

- LDO mener staten bør iverksette en helhetlig kartlegging av soningssituasjonen for innsatte med nedsatt funksjonsevne.
- LDO mener staten må iverksette nødvendige endringer av fengselshelsetjenestene for at innsatte med fysisk eller psykososial nedsatt funksjonsevne skal få et likeverdig helsetjenestetilbud.
- LDO mener staten må følge opp forslagene i rapporten fra Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet fra 2016 om organisatoriske og strukturelle tiltak for å bedre helse-tilbudet til innsatte med psykiske lidelser.
- LDO mener at staten må iverksette systematiske tilpasninger av de fysiske forholdene for å øke tilgjengelighet i alle fengselsbyggene.
- LDO mener at kriminalomsorgens praktiske og administrative rutiner må utformes slik at retten til rimelig tilrettelegging realiseres så langt som mulig for innsatte med nedsatt funksjonsevne.
- LDO mener at Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) må tilby opplæring og bevisstgjøring om rettigheter til ansatte og innsatte i kriminalomsorgen. KRUS bør også utvikle veiledning om konkret tilrettelegging som setter kriminalomsorgen i stand til å etablere en god praksis i forhold til straffegjennomføring for personer med nedsatt funksjonsevne.

2.1 Innledning

Det er til enhver tid rundt 180 kvinner som soner i norske fengsler. LDO mener det er grunn til å reise spørsmål om kvinner i norske fengsler diskrimineres ved at de har dårligere soningsforhold enn menn. Bakgrunnen for dette er henvendelser til LDO, besøksrapporter fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet (forebyggingsenheten), forskning og eksempler i media som viser at kvinner som soner i fengsler sammen med menn opplever uønsket seksuell oppmerksomhet fra mannlige innsatte. Det fremgår at kvinner utsettes for press om salg av seksuelle tjenester, utnyttning, trakassering og vold. Dette innebærer at kvinners rettigheter, sikkerhet og behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt og at de har et dårligere rehabiliteringstilbud enn mannlige innsatte.

Vi har sett nærmere på konsekvenser av at kvinner og menn soner sammen. Vi har videre vurdert om kvinner har tilgang til de samme helse- og rusmestringstilbudene og arbeids-, utdannings- og aktivitetstilbudene som menn i norske fengsler.

Kvinner som soner i norske fengsler utgjør kun fem-seks prosent av alle straffedømte. Norge har fire rene kvinnefengsler, mens omkring syv fengsler jevnlig har innsatte av begge kjønn. Ytterligere et antall mannsfengsler kan ta imot kvinner for kortere perioder. Målsettingen er at kvinner og menn skal sone adskilt, både bygningsmessig og ved aktiviteter.

2.2 Internasjonale forpliktelser

FN-konvensjonen om eliminering av alle former for diskriminering mot kvinner (CEDAW) er en del av norsk lov. Konvensjonspartene er forpliktet til å motvirke alle former for diskriminering av kvinner³⁹. Kvinnekomiteen har uttalt at soningsforhold som ikke ivaretar kvinners særskilte behov under soning, utgjør diskriminering i strid med konvensjonen.⁴⁰

Kvinnekomitéens generelle anbefaling nummer 19 tar for seg vold mot kvinner.⁴¹ Komiteen klargjør at statene kan bli ansvarlig for handlinger utført av privatpersoner gjennom sin positive forpliktelse til å forhindre at kvinner utsettes for vold. Dette betyr at staten kan bli ansvarliggjort for vold og trakassering utført mellom innsatte i norske fengsler dersom staten ikke gjør nok for å beskytte kvinnelige innsatte mot vold og trakassering fra andre innsatte.

FNs Mandela-regler vektlegger at kvinner og menn skal sone adskilt⁴². Bangkok-reglene⁴³, som er et supplement til Mandela-reglene, retter særlig oppmerksomhet mot kvinners behov i fengsel. Reglene sier blant annet at kvinner skal sone nær hjemmet sitt, de skal ha rett til kartlegging og oppfølging av medisinske behov, behov som følge av rusavhengighet og tidligere erfaringer med vold og seksuelle overgrep. Kvinner skal videre ha rett til kvinnelig lege, og all behandling og rehabilitering skal være kjønns sensitiv. I tillegg skal betjenter som jobber i og med kvinner i fengsler ha opplæring som er kjønns spesifikk.

39 Artikkel 10 i CEDAW skal sikre kvinner de samme rettigheter som menn når det gjelder utdanning og yrkesopplæring, mens artikkel 11 skal sikre retten til de samme sysselsettingsmuligheter. Artikkel 12 i konvensjonen pålegger staten å treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner innenfor helsevernet. CEDAWs artikkel 13 skal gi kvinner og menn samme rett til å delta i fritidsvirksomhet, idrett og kulturliv i alle dets former.

40 Sak 23/2009 Inga Abramova mot Hviterussland: http://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAW-C-49-D-23-2009_en.pdf Avsnitt 7.5: «The Committee recalls that the fact that detention facilities do not address the specific needs of women constitutes discrimination, within the meaning of article 1 of the Convention.»

41 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf

42 «Mandela Regel 11» «Mandela Regel 81»

43 <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-16.pdf>

De europeiske fengselsreglene understreker viktigheten av at kvinner og menn får sone adskilt, og oppfordrer landene til å ta særlig hensyn til kvinners sanitærbehov under soning.⁴⁴

■ 2.3 Nasjonalt regelverk

Likestillingsloven forbyr direkte og indirekte diskriminering og trakassering på grunn av kjønn på alle samfunnsområder. Loven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.⁴⁵ Å behandle og tilby kvinner en dårligere standard enn menn kan være direkte diskriminering. Dersom alle fanger behandles likt, uavhengig av kjønn, kan det være indirekte diskriminering dersom konsekvensen er at et kjønn stilles dårligere enn det andre. Hvorvidt hensikten er å forskjellsbehandle er ikke avgjørende i diskrimineringsvurderingen. Det avgjørende er hvilken virkning den diskriminerende handlingen har. Norske myndigheter har en plikt etter likestillingsloven til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å sikre likestilling mellom kjønnene.⁴⁶

Straffegjennomføringsloven med forskrifter, retningslinjer og rundskriv regulerer soningsforhold i norske fengsler generelt, men sier lite spesifikt om kvinner under kriminalomsorgens ansvar. Unntaket er retningslinjer om soningsutsettelse for gravide og kvinner som har små barn.⁴⁷ Straffegjennomføringsloven har også retningslinjer om at visitasjon og urinprøvetaking skal utføres av tjenestemenn av samme kjønn som innsatte.⁴⁸

Lovens § 11 vektlegger nærhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet innebærer at innsatte så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig, skal sitte i fengsel i nærheten av hjemstedet. Hensikten er å motvirke sosial isolasjon og legge til rette for kontakt med nettverk, kommunale tilbud, familie og nærmiljø under straffegjennomføring.

■ 2.4 Nasjonale føringer som er relevante for kvinners soningsforhold

I stortingsmeldingen «Utviklingsplan for kapasitet» (2014-2015) understrekes viktigheten av at kvinner som hovedregel skal sone i egne fengsler, men at dette må veies opp mot hensyn til nærhet til hjemsted og særskilt i forhold til kvinner med familie og barn.

Dersom kvinner skal gjennomføre straff i fengsler med mannlige innsatte, skal dette skje i skjermede enheter med egne tilrettelagte tilbud for kvinner.⁴⁹

En arbeidsgruppe nedsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) avga sin rapport «Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar» i 2015.⁵⁰ Arbeidsgruppens mandat var å foreslå tiltak som kan sikre at soningsforholdene til kvinner i norske fengsler er i samsvar med nasjonale og internasjonale standarder og regler.

Gruppen foretok en gjennomgang av tidligere rapporter og innstillinger, hvor flere av disse har påpekt manglene i kvinners soningsforhold. Gruppen fastslo at mange forslag til tiltak er blitt frem satt gjentatte ganger, men knapt noen av tiltakene som er foreslått siden Kvinnesoningsutvalget 1987 er gjennomført.

Arbeidsgruppen la frem flere forslag til KDI; bl.a. at det bør reguleres i lov eller forskrift at kvinner som hovedregel skal gjennomføre fengselsopphold i egne fengsler eller egne avdelinger tilrettelagt for kvinner og at innholdet i straffegjennomføringen skal tilpasses kvinner hva gjelder utdannings-, arbeids- og helsetilbud, herunder rusmestringsprogram. Arbeidsgruppen mente at hensynet til å etablere rene kvinnefengsler/avdelinger med et godt faglig tilbud og kvalifisert

44 <http://www.kriminalomsorgen.no/nye-europeiske-fengselsregler-paa-norsk.328982-237613.html>

45 Likestillingsloven (2013) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-59>

46 Likestillingsloven § 12.

47 Retningslinjene punkt 3.3 og i forskrift § 6.

48 Retningslinjene punkt 3.31 og 3.32

49 Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-2014-2015/id2356059/?ch=77>

50 <http://docplayer.me/6914016-Likeverdige-forhold-for-kvinner-og-menn-under-kriminalomsorgens-ansvar.html>

personale må veie tyngre enn hensynet til nærhet til hjemstedet. Gruppen mente også at kvinner skal tildeles kvinnelig kontaktbetjent, hvis de ønsker det, og at kroppsvisering og urinprøvetaking av kvinner skal utføres av kvinner.

Våren 2016 avga justiskomiteen en innstilling etter et dok 8 forslag til Stortinget om fem forslag som omhandlet kvinners soningsforhold, men ingen av disse ble vedtatt.⁵¹ I innstillingen ble det foreslått å iverksette tiltak som legger til rette for at kvinner i fengsel ikke må sone sammen med menn, herunder sørge for at det neste fengselet som bygges i Norge bygges ut med egen kvinneenhet. Det ble også foreslått å iverksette tiltak som legger til rette for at kvinner som tidligere i livet har vært utsatt for overgrep får hjelp til å bearbeide overgrepserfaringene, herunder styrke det psykiske helsetilbudet til kvinner i fengsel. Stortinget vedtok i stedet et forslag der de ba regjeringen ivareta hensynet til kvinners soningsforhold ved nyutbygging, rehabilitering og i kommende stortingsmeldinger om forholdene i kriminalomsorgen.

Som et resultat av statsbudsjettsforhandlingene 2016 ble det besluttet å opprette en egen avdeling ved Kongsvinger fengsel for utenlandske kvinner som skal utvises⁵² og en ny avdeling for kvinner ved Evje fengsel med ti plasser. Det ble også bestemt at hele Evje fengsel som i dag er mannsfengsel skal omgjøres til kvinnefengsel.⁵³

I november 2016 sendte Kriminalomsorgen ut et utkast til strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring på høring. Strategien var foreslått å gjelde fra 2017-2020.

Formålet med strategien er å sikre kvinnelige innsatte likeverdig straffegjennomføring som menn. Utkastet inneholder fem delmål: mål om å bedre organisering av arbeidet med kvinnelige innsatte, mål om at kvinner skal sone adskilt fra menn, mål om å tilrettelegge innholdet i straffegjennomføringen, mål om å sørge for sikkerhet og god transport og mål om å bedre kompetansen generelt om kvinnelige innsatte.⁵⁴ I utkastet til strategi foreslår Kriminalomsorgen også å opprette en spesialenhet for kvinner, samt etablere kvinneavdelinger ved noen få mannsfengsler i landet. I følge Kriminalomsorgsdirektoratet er videre behandling av strategien ikke avklart.⁵⁵

■ 2.5 Klagesaker til LDO om kvinners soningsforhold

LDO har behandlet ni klagesaker som gjelder kvinner i fengsel. Alle sakene gjelder kvinner som opplevde at de hadde dårligere aktivitetstilbud og innhold i soningen enn menn. I flere av sakene erkjente fengslene at kvinnelige innsatte ikke hadde samme tilbud som mannlige innsatte. Begrunnelsen for at tilbudene ikke var de samme var ofte at kvinnene er så få og at ressursene ikke er tilstrekkelige til å gi et likeverdig tilbud.

I to av klagesakene har LDO kommet til at kriminalomsorgen har diskriminert de kvinnelige innsatte i strid med likestillingsloven.⁵⁶ Begge sakene gjaldt Trondheim fengsel, hvor både kvinner og menn soner, men i forskjellige avdelinger. I 2015 konkluderte LDO med at fengselet hadde handlet i strid med likestillingsloven da de kvinnelige innsatte ikke fikk tilgang til den store luftgården på hverdagene, og ved at kvinnene ikke fikk delta i rusmestringsprogrammet og aktivitetene ved rusmestringsenheten som kun var forbeholdt de mannlige innsatte.⁵⁷ I underkant av to år senere kom LDO igjen til at den samme praksis, som fortsatt eksisterte, er brudd på likestillingsloven. Kvinnene fikk ikke tilgang til den store luftgården eller tilbud om et likeverdig rusmestringsprogram som mennene. LDO konkluderte også

51 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-264/#a4> Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantane Kari Henriksen, Anette Trettebergstuen, Stine Renate Håheim og Lene Vågslid om kvinner i fengsel (Dokument 8:56 S (2015–2016))

52 <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Fengsel-Kongsvinger/#artikkel>

53 Klassekampen 28.12.2016 Justisminister Per Willy Amundsen
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kvinnens-soningsforhold-blir-stadig-bedre/id2525699/>

54 Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017 – 2020

55 Telefonsamtale 22.2.2017

56 Sak 14/825 og sak 16/1652

57 Ibid

med at praksisen med å låse inn de kvinnelige innsatte oftere enn de mannlige utgjorde en usaklig forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven.⁵⁸

■ 2.6 Situasjonsbeskrivelse

■ 2.6.1 Kvinnefengsler og nærhetsprinsippet

Hovedregelen i straffegjennomføringsloven er at domfelte ved soningsstart skal settes direkte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. To av de fire kvinnefengslene, Bredtveit og Kragerø, er fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Straffegjennomføringsloven sier også at domfelte så langt det er mulig og formålstjenlig skal kunne sone i nærheten av hjemstedet.⁵⁹ For kvinnelige innsatte må kriminalomsorgen foreta en avveining mellom det lovfestede nærhetsprinsippet og hensynet til at kvinner skal sone adskilt fra menn i rene kvinnefengsler.

■ 2.6.2 Kvinner risikerer vold og overgrep

Fire av ti straffedømte kvinner har vært utsatt for seksuelle overgrep som barn, og seks av ti innsatte kvinner oppgir at de har vært utsatt for voldtekt som voksen.⁶⁰

I fengsler der kvinner og menn soner sammen er det varierende hvor mye kontakt det er mellom kvinner og menn. I enkelte fengsler soner kvinner i egne enheter, og kvinner og menn har liten eller ingen kontakt. I andre fengsler har man felles aktiviteter, og i ett fengsel soner kvinner og menn på samme avdeling.⁶¹ Ved samsoning vil mannlige innsatte som regel være i flertall, og det kreves oppmerksomhet og ressurser til vakthold fra betjentene for å opprettholde trygge rammer.

I Stavanger, Bergen og Drammen har kvinner ved flere anledninger uttrykt at de ikke føler seg trygge sammen med mannlige ansatte, enten fordi de har tidligere erfaringer som vanskeliggjør slik kontakt, eller fordi det var få betjenter til stede.⁶² Ledelsen i Drammen fengsel bekrefter at trakassering kan forekomme når bemanningen er liten eller i hektiske perioder.⁶³

– «Jeg kunne jo ikke låse døren til cellen min, og det hendte at flere menn kom inn på rommet mitt uten at jeg ønsket det. Der maste de om sex jevnlig. Jeg fikk ikke fred, og følte derfor det var tryggere å gå ut i fellesrommet selv om jeg egentlig ville være på cella.» (Linda, til VG 16.2.2016)⁶⁴

■ 2.6.3 Kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn

Særlige utfordringer for situasjonen for kvinnelig innsatte med minoritetsspråklig bakgrunn omtales under kapittel 4 om språklige minoriteters soningsforhold i norske fengsler. LDOs kunnskapsinnhenting viser blant annet at tolking mellom innsatte kan føre til et uheldig avhengighetsforhold mellom mannlige og kvinnelige innsatte. Dette er påpekt av forebyggingsenheten i besøksrapport fra Drammen fengsel.⁶⁵

58 Sakene er ikke innklaget til Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

59 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21>

60 Amundsen: Kjønnsforskjeller i psykisk helse i norske fengsler, Nordisk Tidsskrift for Helseforskning, nr. 2-2011

61 Drammen fengsel

62 Sivilombudsmannens besøksrapporter <https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>

63 https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf

64 <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/fengsel/flere-opplever-seksuell-trakassering-i-fengselet/a/23616459/>

65 Forebyggingsenhetens besøksrapport til Drammen fengsel

https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/160831_Rapport_Drammen_fengsel_web.pdf

Se også kapittel om språklige minoriteter og soningsforhold

■ 2.6.4 Kvinner utelukkes fra fellesskap og aktiviteter

Etter straffegjennomføringsloven kan kriminalomsorgen beslutte å utelukke alle eller enkelte innsatte fra fellesskapet dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig.⁶⁶ I Trondheim fengsel fant forebyggingsenheten at kvinner oftere enn menn fikk utetiden sin fra cella innskrenket og dermed ble isolert i større omfang enn menn.⁶⁷ LDO kom til at tilsvarende forhold var i strid med likestillingsloven i 2017.

Fra forebyggingsenhetens besøk i Tromsø fengsel i 2014 ble det rapportert om at kvinner som av sikkerhetsmessige grunner ikke skal sitte på fellesskapsavdelinger sammen med menn, blir plassert på varetektsceller som har høyt sikkerhetsnivå. Kvinnene soner med strengere restriksjoner enn hva dommen tilsier, og sitter oftere isolert enn menn.⁶⁸

Det er et gjennomgående problem at kvinner nedprioriteres ved tilbud som i utgangspunktet skal tilbys både kvinner og menn. I blandede fengsler som Stavanger, Bergen og Drammen har kvinnene ingen eller svært begrensede tilbud om rusbehandling og rusmestringstilbud sammenlignet med tilbudene som gis til menn, til tross for at kvinner er mer rusbelastet enn mannlige innsatte.⁶⁹

Forebyggingsenheten har avdekket at det er både kvalitative og kvantitative forskjeller i arbeidstilbud til kvinner og menn i norske fengsler. I Bergen fengsel var flertallet i en kvinneavdeling helt uten tilbud. De som hadde et tilbud, fikk tilgang til dette kun få timer om dagen.⁷⁰

Ved dagaktiviteter i Trondheim fengsel som f.eks. tøyvask, matlaging eller former for arbeidstrening hvor det kreves at et bestemt antall innsatte deltar i aktiviteten, får kvinner sjelden delta, fordi fengselet ikke har de bemanningsressursene som kreves for tilsyn ved kjønnsblandede aktiviteter.⁷¹

Forebyggingsenhetens konklusjon etter å ha besøkt åtte fengsler som har kvinnelige innsatte, er at muligheten for fysisk trening og utetid var gjennomgående langt dårligere for kvinner enn for menn. Størrelsen på luftegårdene til kvinner var mindre og deres fasiliteter og utforming begrenset kvinners mulighet for aktivitet.⁷²

Det er få kvinner i norske fengsler, og deres små enheter er enklere å låse ned enn avdelingene for menn. Kvinner flyttes oftere til andre avdelinger dersom sikkerhet eller plassmangel tilsier avskjerming eller omrokkering. Isolasjon av kvinner og annen forskjellsbehandling mellom kvinner og menn blir ofte forklart med at kvinnene er i mindretall og at forskjellsbehandlingen dermed berører færre innsatte.⁷³

I Drammen fengsel, der kvinner og menn soner sammen på avdelingene, er flere celler uten toaletter. Der benyttes dobøtter om natten og det er begrenset tilgang til dusj det meste av døgnet. Som sivilombudsmannen påpeker er dette et stort problem for kvinner som har spesielle sanitære behov i forbindelse med menstruasjon, overgangsalder og ved graviditet.⁷⁴

66 Straffegjennomføringsloven § 37

67 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Trondheim https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf

68 Sivilombudsmannens forebyggingsenhetens besøksrapport i Tromsø fengsel (2014) Publisert oktober 2014 <https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>

69 https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf

70 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Bergen <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Rapport%20Bergen%20sentralarrest%2025.%20januar%202016.pdf>

71 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Trondheim <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Trondheim%20fengsel%20bes%C3%B8ksrapport%20nettversjon.pdf>

72 Ibid

73 Forebyggingsenhetens besøksrapporter https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf

74 Forebyggingsenhetens besøksrapporter https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/160831_Rapport_Drammen_fengsel_web.pdf

■ 2.6.5 Særlige problemer i kvinnefengslene

De rene kvinnefengslene har som de fleste mannsfengslene store utfordringer med at verken bygningsmassen eller fasilitetene er tilfredsstillende. De gamle bygningene vanskeliggjør verdige og forsvarlige forhold hva gjelder mottak i fengselet, sanitære forhold i cellene, utenfor cellene og i uteområdene.

Spesielt Bredtveit og Kragerø fengsel, som er de to største av de fire rene kvinnefengslene i Norge og har høyest sikkerhetsnivå og de lengste dommene, har store utfordringer med bygningsmassen og lufteområder.⁷⁵ Forebyggingsenheten påpeker spesielt at luftegårdene ved disse fengslene er langt dårligere enn i mannlige fengsler.⁷⁶

■ 2.7 LDOs vurderinger

LDOs klagesaker og forebyggingsenhetens besøksrapporter i norske fengsler viser at kvinner risikerer å få et dårligere soningsstilbud enn menn, uavhengig av om de soner sammen med menn eller i egne enheter. Dette er bekymringsfullt, og LDO ser at flere forhold beskrevet i denne rapporten kan reise spørsmål om brudd på Norges forpliktelser etter CEDAW og likestillingsloven.

■ 2.7.1 Overgrep

Som gjennomgangen over viser, er det slik kriminalomsorgen er organisert i dag vanskelig å beskytte kvinner fra seksuell trakassering. Det gjelder også der kvinner soner i egne avdelinger, fordi det i praksis er felles aktiviteter og møtepunkter mellom kvinner og menn hvor slike hendelser kan oppstå.

Myndighetene har etter CEDAW en særlig forpliktelse til å beskytte kvinner mot vold og overgrep. Dette ansvaret forsterkes når kvinnene utsettes for vold under frihetsberøvelse som staten er ansvarlig for.⁷⁷ LDO er bekymret for at kriminalomsorgen ikke klarer å ivareta sine forpliktelser til å beskytte kvinnene fra vold og overgrep når de soner i norske fengsler.

■ 2.7.2 Isolasjon og dårligere soningsforhold enn menn

CEDAW pålegger staten å treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner. LDO mener derfor det er urovekkende at kvinner soner under forhold som innebærer unødvendig isolasjon og at de har dårligere rusmestrings- og aktivitetstilbud enn menn.

I følge artiklene 10 og 11 i CEDAW, skal staten treffe alle egnede tiltak slik at de sikres de samme rettigheter som menn når det gjelder henholdsvis utdanning/arbeidstrening og arbeid. Det gir grunn til bekymring at daglige tilbud som arbeidstrening ikke er like gode for kvinner som menn, der kvinner og menn soner i samme fengsel. Tilbudene er sjelden tilpasset kvinners behov, men tar oftest utgangspunkt i menns problemstillinger og preferanser.⁷⁸

Forebyggingsenhetens besøksrapporter i norske fengsler viser at tilgangen til arbeid for kvinner nedprioriteres av ressurs- eller sikkerhetshensyn når det ikke sørges for tilstrekkelig bemanning slik at kvinnene føler seg trygge. Det er etter LDOs mening

75 Forebyggingsenhetens kvinnerapport og besøksrapport fra Bredtveit fengsel
https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf
<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/160622%20Bes%C3%B8ksrapport%20Bredtveit%20fengsel.pdf>

76 Forebyggingsenhetens kvinnerapport https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf

77 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf

78 Forebyggingsenhetens besøksrapport Drammen
https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/160831_Rapport_Drammen_fengsel_web.pdf
Forebyggingsenhetens kvinnerapport
https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/SIVOM_temarapport_04.pdf

diskriminerende å forklare dårligere tilbud og oftere isolasjon av kvinner med at de utgjør en mindre gruppe enn menn.

■ 2.7.3 Kvinnefengslenes bygningsmasse

Det gir også grunn til bekymring at kvinnefengslene er lagt til svært gamle bygg som er lite egnet som fengselsbygninger. Mandela-reglene sier at sanitærforhold skal være hygieniske og anstendige.⁷⁹

Internasjonale retningslinjer om krav til uteområdene understreker at kvinner og menn ikke skal forskjellsbehandles. Både henvendelser til LDO og forebyggingsenhetens gjennomgang viser at kvinner har langt mindre og dårligere luftegårder enn hva menn har.

■ 2.7.4 Kompetanse

LDO mener at et fagmiljø som har kunnskap om kvinnelige innsattes særskilte utfordringer under soning, er avgjørende for et formålstjenlig fengselsopphold og vellykket tilbakeføring til samfunnet. Bangkok-reglene understreker også nødvendigheten av kompetanse om kvinners behov og deres rett til behandling og oppfølging på egne premisser. Målrettede tiltak der kvinners særlige utfordringer er utgangspunkt, vil være avgjørende for rehabiliteringen fengselsstraffen skal bidra til. LDO mener derfor det er behov for at kompetansen i kriminalomsorgen heves og at fagfeltet styrkes nasjonalt. Dette vil bidra til å se straffegjennomføring for kvinnelige domfelte i en helhetlig sammenheng.

■ 2.7.5 Kvinnefengsler og nærhetsprinsippet

Det er relativt få fengsler som mottar kvinnelige innsatte, samtidig som det er få kvinner sammenlignet med menn som gjennomfører straff. Gjennom LDOs saker erfarer vi at organiseringen av soningsplassene for kvinner, hvor kvinner er spredt og soner ved anstalter med få plasser, gjør kvinner særlig sårbare for diskriminering. For noen kvinner er likevel nærhet til bosted, familie og nettverk viktig for rehabiliteringen. Dersom nærhetsprinsippet ikke vektlegges, risikerer kvinnelige innsatte å miste kontakt med hjemsted og familie. LDO mener at avstander må kompenseres med lengre telefontid og bruk av digitale løsninger som Skype og videomøter, for at kvinner skal kunne opprettholde kontakten med sitt nettverk gjennom soningstiden. Støtte til familiebesøk må også kunne vurderes.

Nærhetsprinsippet vurdert opp mot en mer sentralisert soning for kvinner i fengsel, er en godt kjent problemstilling for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har i sitt utkast til strategi vektlagt viktigheten av en spesialisert enhet. Bangkok-regel nummer 4 vektlegger soning i nærhet til hjemmet, samtidig som den også sier at myndighetene skal ta hensyn til tilgjengeligheten av relevante soningstilbud.⁸⁰ LDO mener Kriminalomsorgen er nærmest til å vurdere og avgjøre hvordan endringene som sikrer kvinner likeverdige soningsforhold konkret skal gjennomføres. LDO understreker imidlertid viktigheten av at Kriminalomsorgen sørger for at dagens diskriminerende forhold for kvinner så snart som praktisk mulig opphører, særlig tatt i betraktning av at disse har vært kjent over mange år.

■ 2.8 LDOs anbefalinger

- Kriminalomsorgen må sikre en organisering av fengslene som ikke gjør kvinner utsatt for trakassering og overgrep, herunder må all praksis med at kvinner soner på samme avdeling som mannlige innsatte avvikles.

79 "Mandela-regel 15"

80 Women prisoners shall be allocated, to the extent possible, to prisons close to their home or place of social rehabilitation, taking account of their caretaking responsibilities, as well as the individual woman's preference and the availability of appropriate programmes and services.

- Kriminalomsorgen må kartlegge fengslene der kvinner soner i dag for å avdekke hvilke anstalter som har utilfredsstillende bygningsmessige forhold, sanitære forhold, uteområder og program- og aktivitetstilbud for kvinnelige innsatte. Kvinner må sikres likeverdige tilbud når det gjelder rehabilitering, rusmestring, utdanning og arbeidstrening.
- LDO mener at kvinner som soner langt unna sitt nærmiljø og risikerer å miste kontakt med nettverk og familie, må få kompensasjon i form av støtte til familiebesøk, mer telefontid og mer bruk av teknologi som f.eks. Skype.
- Kriminalomsorgen må ta hensyn til kjønns spesifikke utfordringer, som skissert i denne rapporten, ved fremtidig organisering av kriminalomsorgen.

3.1 Innledning

Internasjonal forskning viser at lesbiske, homofile, bifile og transpersoner er særlig utsatt for trakassering, vold og diskriminering i fengsel. I Norge er det en kunnskapsmangel om hvordan innsatte som er lesbiske, homofile, bifile og transpersoner opplever å sone i fengsel. LDO mener det er nødvendig å reise spørsmål om kriminalomsorgen i tilstrekkelig grad ivaretar rettighetene til LHBT-innsatte i tråd med nasjonal lovgivning og internasjonale anbefalinger.

LHBT: Samlebetegnelse for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner⁸¹

Transpersoner er et samlebegrep for personer som har en kjønnsidentitet og/eller -uttrykk som på ulike måter utfordrer deres biologiske kjønn eller samfunnets forventninger til dem som biologisk mann eller kvinne.

Kjønnsidentitet: hva slags kjønn vi føler og opplever oss som

Kjønnsuttrykk: hvordan kjønnsidentiteten bevisst eller ubevisst uttrykkes eller oppfattes av andre

Transmann: fødselskjønnet er kvinne, men opplever seg som mann

Transkvinne: fødselskjønnet er mann, men opplever seg som kvinne

Det finnes ikke forskning som estimerer hvor mange homofile, lesbiske, bifile eller transpersoner som soner i norske fengsler til enhver tid. Av personvern hensyn kan det være problematisk med en slik oversikt.

3.2 Internasjonale forpliktelser

Det er ingen egen konvensjon som ivaretar rettighetene til LHBT-personer spesielt.⁸² I de sentrale menneskerettighetskonvensjonene innfortolkes det imidlertid et forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk i samlekategorien «annen status».⁸³ Diskrimineringsvernet i FNs kvinnekongresskonvensjon omfatter LHBT-kvinner.⁸⁴

Mandela-reglene, regel 2, angir at ingen skal utsettes for diskriminering, blant annet på bakgrunn av «annen status».⁸⁵ Dette omfatter LHBT-innsatte. Regel nummer 2 angir også

81 En vanlig betegnelse er også LHBTI, som inkluderer interkjønnpersoner. Kunnskapsgrunnlaget vårt til rapporten sier svært lite om interkjønnpersoners utfordringer i fengsel. Det kan likevel tenkes at rapporten også er relevant for utfordringer interkjønnpersoner møter i fengsel.

82 FNs menneskerettighetsråd presenterte i 2007 Yogakartaprinsippene (http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_en.pdf). Prinsippene er ikke juridisk bindende, men viser hvordan etablerte menneskerettigheter gjelder for LHBT-personer. Norge støttet prinsippene i handlingsplanen for LHBT-personer som gjaldt fra 2009-2012. I 2011 vedtok FNs menneskerettighetsråd resolusjon 17/19 om menneskerettigheter, seksuell orientering og kjønnsidentitet, som var den første FN-resolusjonen om disse grunnlagene. Europarådet vedtok i 2010 en anbefaling om å sikre effektiv lovgivning for å bekjempe diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet. FNs menneskerettighetsråd presenterte i 2015 en oppdatert rapport, A/HRC/29/23, om diskriminerende lovgivning og praksis, samt utøvelse av vold mot LHBT-personer.

83 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. EMD har utarbeidet en oversikt over rettspraksis som gjelder seksuell orientering og kjønnsidentitet: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Sexual_orientation_ENG.pdf og http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Gender_identity_ENG.pdf

84 Etter FNs kvinnekongresskomité's generelle anbefaling nr. 28 omfatter denne konvensjonen også sosialt kjønn og diskriminering på grunn av kjønn i samvirke med bl.a. seksuell orientering og kjønnsidentitet.

85 Mandela-reglene er en revisjon av FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte fra 1955. De reviderte reglene ble vedtatt i FNs generalforsamling i desember 2015 <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/05/MANDELA-RULES.pdf>

at fengslene skal ta hensyn til individuelle behov hos den innsatte, og særlig hos de mest sårbare gruppene i fengselssammenheng. Regel 7 gjelder hvilke forpliktelser fengselet har for å innhente informasjon om den innsatte ved innkomst til fengselet. Bokstav a sier at det skal innhentes informasjon som gjør det mulig for fengselet å bestemme den innsattes identitet, og som respekterer hans eller hennes selvopplevde kjønn.⁸⁶

■ 3.3 Nasjonalt regelverk

Diskriminering og trakassering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk er forbudt etter diskrimineringsloven om seksuell orientering.⁸⁷ Loven pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å sikre likestilling uavhengig disse grunnlagene. Hvilke utfordringer transpersoner kan ha under soning av fengselsstraff er kort omtalt i forarbeidene til loven. Det står følgende under omtalen av behov for diskrimineringsvern for transpersoner: *Et annet problem kan for eksempel være transkvinner som plasseres i mansavdelinger i fengsler eller i flyktningsmottak.*⁸⁸

Det er ingen konkret omtale av diskrimineringsgrunnlagene seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk i straffegjennomføringsloven, straffegjennomføringsforskriften eller retningslinjene til loven og forskriften.

Dagens regelverk gir for eksempel ingen retningslinjer om transpersoner kan sone i henhold til sin kjønnsidentitet, enten om det er i et manns- eller kvinnefengsel. Retningslinjene til straffegjennomføringsloven og straffegjennomføringsforskriften punkt 3.3 gir derimot en generell veiledning om innsettelse i fengsel. Det går frem at valg av fengsel treffes på grunnlag av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Blant annet skal det tas hensyn til forhold som fysisk og psykisk helsetilstand, og om mulig bør det ses hen til domfeltes eget ønske. LDO har ingen informasjon om at kriminalomsorgen har benyttet denne vurderingen for spørsmålet om transpersoner skal sone i henhold til sin kjønnsidentitet.

I 2016 trådte lov om endring av juridisk kjønn i kraft. Loven får betydning for spørsmålet om transpersoner skal sone i kvinne- eller mannsfengsel ved at den gir personer rett til å endre sitt juridiske kjønn gjennom en erklæring til folkeregistermyndighetene.⁸⁹ Med juridisk kjønn menes det kjønn en person er registrert med i folkeregisteret.⁹⁰ Lovens § 6 angir at det juridiske kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter.

Det er videre ingen konkrete regler i straffegjennomføringsloven, forskriften eller retningslinjene om hvordan fengslene skal håndtere trakassering. Dersom fengslene opplever problemer mellom innsatte, har de imidlertid en relativt vid margin etter straffegjennomføringsloven til å flytte innsatte dersom det er nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i fengselet.⁹¹ En slik tvangsmessig overføring mellom gjennomføringsformer regnes ikke som en reaksjon på brudd i straffegjennomføringslovens forstand.⁹²

■ 3.4 Situasjonsbeskrivelse

■ 3.4.1 Mangel på kunnskap om forholdene til LHBT-innsatte

Det er ingen tilgjengelig forskning eller annen systematisert kunnskap om hvordan det er å være LHBT-innsatt i norske fengsler i dag. Forskning på andre samfunnsområder enn

86 Regel 7 a: No person shall be received in a prison without a valid commitment order. The following information shall be entered in the prisoner file management system upon admission of every prisoner: (a) Precise information enabling determination of his or her unique identity, respecting his or her self-perceived gender.

87 Diskrimineringsloven om seksuell orientering §§ 5 og 8

88 Prp. 88 L (2012-2013) s. 118

89 Loven trådte i kraft 1. juli 2016: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=64488>

90 Jf. lov om juridisk kjønn § 1

91 Straffegjennomføringsloven § 14, bokstav d.

92 Retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 3.10

fengsel i Norge viser at LHBT-personer blir utsatt for diskriminering på mange områder.⁹³ Det vi imidlertid vet om situasjonen internasjonalt, er at FNs underkomite for forebygging av tortur peker på at LHBT-innsatte er blant de som er nederst på rangstigen i fengslene, og derfor er særlig utsatt for diskriminering, overgrep og vold.⁹⁴

Vi kan ikke automatisk overføre denne situasjonsbeskrivelsen til norske fengsler, men beskrivelsen over kan gi grunn til å tro at det kan være utfordrende å bryte normer i fengsel, enten det gjelder seksuell orientering eller kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet (forebyggingsenheten) har også pekt på at manglende kunnskap om LHBT-gruppen er en utfordring i seg selv.⁹⁵ Forebyggingsenheten anser transpersoner i fengsel som en sårbar gruppe i norske fengsler i dag.⁹⁶

Hvilke konsekvenser manglende kunnskap om gruppen får, kan illustreres ved en dom fra Agder lagmannsrett, hvor en transmann fikk betinget fengsel i stedet for ubetinget fengsel. Begrunnelsen var at domstolen mente at han kom til å ha en tyngre soning enn andre straffedømte på grunn av sin kjønnsidentitet. I dommen begrunnes dette med at han ikke «passet inn» verken i et manns- eller kvinnefengsel.⁹⁷

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) er blant annet ansvarlig for utdanningen og etterutdanningen av fengselsbetjenter. Til LDO har KRUS oppgitt at «*homoseksualitet blir berørt i ulike emner, ifm eksempelvis avkriminalisering av sex mellom menn (Kriminalkunnskap) og som eksempel på (av)diagnostisering som psykisk lidelse (Miljøarbeid og tilbakeføring).*»⁹⁸ KRUS viser også til at aspirantene høsten 2016, fikk undervisning i regi av FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold.

Røverhuset er en organisasjon som leder redaksjoner der innsatte produserer radioprogrammer, kalt RøverRadion. I en av RøverRadions sendinger møter lytterne en innsatt i Oslo fengsel som er transkvinne. Hun la vekt på at hun opplevde flere utfordringer med de ansatte enn de innsatte i fengselet.⁹⁹

■ 3.4.2 Transpersoner i fengsel

LDO har fått informasjon som tilsier at transpersoner har følt seg utrygge og har valgt å isolere seg i fengsel.¹⁰⁰ I dag soner ikke transpersoner i et fengsel som samsvarer med kjønnsidentiteten deres, men i henhold til kjønnnet de er registrert med i folkeregisteret.¹⁰¹ Dette innebærer at en som er født mann, men som er transkvinne, har sonet i fengsel med menn.

LDO har også mottatt en henvendelse fra et fengsel med spørsmål om transpersoner kan sone i henhold til kjønnsidentiteten sin.¹⁰² Fengselet ønsket å etablere rutiner for hvor

93 Oversikt over norsk forskning finnes i Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017-2020, s. 23-24.

94 CAT/C/57/4, avsnitt 61

95 Forebyggingsenhetens svar på spørreundersøkelse gjennomført av The Association for the Prevention of Torture om LHBT-personer som er fratatt friheten i 2015.

96 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, s. 14: <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/160622%20Bes%C3%B8ksrapport%20Bredtveit%20fengsel.pdf>

97 RG 2002, s. 384: «Etter lagmannsrettens mening er det et forhold til som kan anføres i formildende retning, og det er As transseksuelle legning. Hvis straffen skal sones i et vanlig fengsel, vil hun måtte forventes å få tyngre soningsforhold enn andre straffedømte. Hun vil, på grunn av sin seksuelle legning, ikke passe inn verken i et mannsfengsel eller et kvinnefengsel. Dette er en omstendighet som er spesiell for domfelte i denne saken, og som det anses riktig å ta hensyn til.»

98 Brev av 9. oktober 2016 fra KRUS til LDO

99 Sending nummer 2 i Røverradion, som er en fengselsradio produsert av Røverhuset for og av innsatte i norske fengsler: <http://roverradion.podomatic.com/rss2.xml>

100 Forebyggingsenhetens svar på spørreundersøkelse gjennomført av The Association for the Prevention of Torture om LHBT-personer som er fratatt friheten i 2015.

101 Også omtalt som det biologiske kjønnnet

102 Sak 16/581

transpersoner skal sone. Etter at lov om endring av juridisk kjønn trådte i kraft i 2016, kan transpersoner selv endre sitt juridiske kjønn, og dermed i teorien ha mulighet til å sone i et manns- eller kvinnefengsel som samsvarer med kjønnsidentiteten.

Kriminalomsorgsdirektoratet har oppgitt at det ikke er noen særskilte føringer for innsettelse av transpersoner i fengsel i dag. Direktoratet har oppgitt at de ikke har tatt stilling til om innsatte som har endret juridisk kjønn, kan sone i henhold til kjønnsidentiteten sin i fremtiden.

■ 3.4.3 Trakassering

Under arbeidet med rapporten har LDO fått informasjon om innsatte som har blitt utsatt for trakassering på grunn av seksuell orientering av andre innsatte. Vi har også mottatt informasjon om at LHBT-innsatte i noen tilfeller velger å isolere seg selv for å unngå ubehagelige hendelser.¹⁰³ LDO har også hatt en veiledningssak som gjaldt en innsatt som opplevde at andre innsatte trakasserte ham på grunn av hans seksuelle orientering. Ifølge den innsatte, skisserte fengselet som en løsning at han byttet fengsel, da trakasseringen ikke opphørte.¹⁰⁴ Han ønsket ikke dette selv.

■ 3.5 LDOs vurderinger

■ 3.5.1 Kunnskap

LDO er bekymret for at det er et for lite kunnskapsgrunnlag om LHBT-innsatte og utfordringer de har i norske fengsler.¹⁰⁵ FNs underkomite for forebygging av tortur slår fast at det er statenes ansvar å gjenkjenne særskilte risikoer for LHBT-innsatte, og identifisere de som er i en sårbar situasjon og beskytte dem slik at de ikke isoleres.¹⁰⁶ Kriminalomsorgen har ikke en slik systematisk tilnærming til denne gruppen i dag.

LDO er også bekymret for at de ansatte i kriminalomsorgen ikke har tilstrekkelig kunnskap om innsatte som er homofile, lesbiske, bifile eller transpersoner. Underkomiteen har gitt anbefalinger om at statene må tilby opplæring og bevisstgjøring til ansatte i fengsler når det gjelder likeverd og ikke-diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet.¹⁰⁷ Det er positivt at FRI har bidratt med foredrag for aspirantene i 2016, men utover dette kan LDO ikke se at kriminalomsorgen har, eller har hatt, et systematisk arbeid som bidrar til kunnskap og bevissthet for sine ansatte. Manglende kunnskap kan bidra til at utfordringer for LHBT-innsatte ikke blir identifisert.

■ 3.5.2 Transpersoner

LDO er bekymret for at transpersoner som har endret juridisk kjønn ikke blir gitt mulighet til å sone i henhold til kjønnsidentiteten sin i norske fengsler i dag, og at kriminalomsorgen verken har tatt stilling til betydningen av nasjonal lovgivning eller de internasjonale anbefalingene på området.

Det vises blant annet til at kriminalomsorgen ikke tilrettelegger for at innsatte kan gi opplysninger om kjønnsidentiteten sin i tråd med «Mandela-regel 7» a ved innsettning i fengsel. The Association for the Prevention of Torture (APT) har utarbeidet et rammeverk for forebyggende overvåkning av LHBT-innsatte, hvor det anbefales at transpersoners behov skal tas hensyn til når det gjelder valg av fengsel. Videre skal de konsulteres om de ønsker å sone sammen med kvinner eller menn.¹⁰⁸ Selv om det er mulig å se hen til transpersoners ønske om hvor de vil sone etter nasjonalt regelverk idag, praktiseres ikke dette av kriminalomsorgen. De rettslige

103 Informasjon blant annet fra «Foreningen for fangers pårørende» i møte hos LDO 20. april 2016

104 Sak 15/2566

105 Manglende kunnskap om den norske LHBT-befolkningen vektlegges også i handlingsplanen mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017-2020, s. 24

106 Ninth annual report of the subcommittee: CAT/OP/C/57/4 avsnitt 76

107 CAT/OP/C/57/4 avsnitt 79

108 APT: LGBTI persons deprived of their liberty: a framework for preventive monitoring (2015) s. 8
<http://www.ap-t.ch/en/resources/lgbti-persons-deprived-of-their-liberty-a-framework-for-preventive-monitoring/>

konsekvensene av å endre juridisk kjønn er at det juridiske kjønn skal legges til grunn ved anvendelsen av andre lover og forskrifter der kjønn er av betydning. Kriminalomsorgen har ikke tatt stilling til hvilken betydning dette får for reglene i straffegjennomføringsloven og -forskriften.

LDO vil trekke frem Malta og Skottland som eksempler på hvordan kriminalomsorgen kan tilrettelegge for innsatte som er transpersoner. Landene har utviklet nasjonale retningslinjer.¹⁰⁹ Retningslinjene til begge land angir blant annet at transkvinner og transmenn skal sone i henhold til kjønnsidentiteten sin. Kun ved klare bevis for at en innsatt som er transperson utgjør en risiko for de andre innsatte, kan fengselsledelsen beslutte at personen skal flyttes eller underlegges restriksjoner. I Maltas retningslinjer legges det også vekt på at ansatte i kriminalomsorgen må få kunnskap om LHBT-innsatte.

■ 3.5.3 Trakassering

LDO er bekymret for at kriminalomsorgen ikke har retningslinjer for hvordan fengselsansatte skal forebygge, forhindre og håndtere trakassering av utsatte grupper i fengsel. Saker om trakassering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk behandles når de oppstår enkeltvis. LDO er derfor bekymret for at det ikke er en systematisk tilnærming og håndtering av disse sakene. Et eksempel er at den som blir utsatt for trakassering, kan bli flyttet til en annen anstalt. Det er viktig at kriminalomsorgen er bevisst på at innsatte som utsettes for trakassering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, kan oppleve å straffes unødige dersom den som blir trakassert er den som tvangsmessig overføres til et annet fengsel for å unngå ytterligere trakassering.¹¹⁰

■ 3.6 LDOs anbefalinger

- LDO mener det bør sikres bedre kunnskap om situasjonen til LHBT-innsatte i norske fengsler. Basert på kunnskapen, bør situasjonen for LHBT-innsatte evalueres.
- Kriminalomsorgens utdanningsssenter bør i større grad tilby opplæring og bevisstgjøring til ansatte i fengsler når det gjelder likeverd og ikke-diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.
- LDO mener kriminalomsorgen må etablere retningslinjer for hvordan de systematisk skal forebygge og forhindre trakassering av utsatte grupper, deriblant LHBT-innsatte.
- LDO mener at det som hovedregel skal tilrettelegges for at transpersoner får mulighet til å sone i henhold til kjønnsidentiteten sin, med mindre det er konkrete holdepunkter som tilsier en annen løsning. Som minimum bør praksisen være i tråd med internasjonale anbefalinger og gi transpersoner medbestemmelsesrett over hvor de skal sone.

109 Malta: «Trans, gender variant & intersex inmates policy – correctional services» august 2016. Skottland: "Scottish Prison Service Gender Identity and Gender Reassignment Policy for those in our Custody" 2014

110 EMD konkluderte i X. v. Turkey (no. 24626/09) med at en homofil innsatt som ble isolert i 8 måneder, ikke på grunnlag av beskyttelse, men på grunn av hans seksuelle orientering, ble diskriminert i strid med EMK artikkel 14 X. v. Turkey (no. 24626/09)

4.1 Innledning

De siste årene er det kommet et økende antall innsatte i norske fengsler som ikke snakker norsk eller engelsk. LDO mener det er nødvendig å reise spørsmål om språklige minoriteter har dårligere soningsvilkår enn andre innsatte. Vi har vurdert om språklige minoriteter diskrimineres når det gjelder tilgang på informasjon om rettigheter og plikter, tilgang på aktivitets- og rehabiliteringstilbud, og hvorvidt de utsettes for isolasjon i større grad enn andre innsatte. Vi har særlig reist spørsmål om de får den språklige tilretteleggingen som er nødvendig for å ha likeverdige soningsforhold.

Bakgrunnen for at vi retter søkelyset mot dette er blant annet besøksrapporter fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet (forebyggingsenheten). Besøksrapportene viser at enkelte personer som tilhører en språklig minoritet soner under forhold som fører til mindre tilgang til informasjon om rettigheter og plikter, svekkelse av soningsprogresjon og større grad av isolasjon.

Det er til enhver tid ca. 3000 innsatte som soner en fengselsdom.¹¹² De siste årene har antallet utenlandske innsatte i norske fengsler økt betydelig, og rundt 34 prosent av alle fengselsplasser er til enhver tid belagt med utenlandske statsborgere.¹¹³ De tre mest representerte nasjonalitetene er polsk, litauisk og rumensk.

I 2012 ble Kongsvinger fengsel etablert som en egen utlendingsenhet. Begrunnelsen var blant annet å tilpasse soningen til personer som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet og å forhindre de innsatte fra å bygge kriminelle nettverk i Norge.¹¹⁴ I 2017 skal det opprettes en egen avdeling ved Kongsvinger fengsel for utenlandske kvinner som skal utvises.¹¹⁵ Begrunnelsen er at avdelingen ved Kongsvinger fengsel er bedre skjermet og kan tilby et bedre innhold tilpasset kvinnelige utenlandske innsatte.

4.2 Internasjonale forpliktelser

FNs konvensjon for bekjempelse av alle former for diskriminering på grunn av rase (CERD) er gjort til en del av norsk lov.¹¹⁶ Det følger av CERD artikkel 5 at staten skal sikre lik tilgang til offentlige tjenester, uavhengig av individuelle forutsetninger som språk. FNs komité mot rasediskriminering (CERD-komiteen) har i 2005 uttrykkelig presisert at konvensjonen pålegger stater en plikt til å garantere språklige minoriteter rett til tolketjenester i rettssystemet.¹¹⁷ Rettssystemet omfatter også straffegjennomføringen.

I 2013 uttrykte CERD-komiteen bekymring for manglende bruk av tolk i offentlig sektor i Norge.¹¹⁸ Komiteen anbefalte norske myndigheter å forbedre tilgangen til, og kvaliteten ved, profesjonelle tolketjenester, spesielt i helsesektoren og rettspleien. Rettspleien omfatter også straffegjennomføringen. Komiteen anbefalte å lovfeste en rett til tolk i offentlig sektor

-
- 111 I dette kapittel definerer vi språklige minoriteter som alle som ikke snakker norsk. Soningsforholdene til personer som bruker tegnspråk tas opp i kapittelet om soningsforhold for personer med nedsatt funksjonsevne.
- 112 Tall fra nettsiden til kriminalomsorgen på <http://www.kriminalomsorgen.no/utenlandske-innsatte.237929.no.html> (hentet 15. mars 2017) (Tallet inkluderer ikke de som sitter i varetekt og de som soner under elektronisk kontroll.)
- 113 Ibid
- 114 Informasjon fra nettsiden til kriminalomsorgen på <http://www.kriminalomsorgen.no/utlendingsfengsel-paa-kongsvinger-aapnet.5140638-237613.html> (hentet 15. mars 2017)
- 115 Pressemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet den 6. oktober 2016 på <https://www.regjeringen.no/aktuelt/satsing-pa-kriminalomsorgen--okt-kapasitet-og-bedre-behandlingstilbud/id2514878/> (hentet 15. mars 2017)
- 116 Lov nr. 60 av 21. juni 2013 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) § 5
- 117 General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, sixty-fifth session (2005), avsnitt 38(a)
- 118 CERD/C/NOR/CO/21-22, 21. November 2013, avsnitt 10

og forby bruk av mindreårige og nærstående som tolker. Videre anbefalte komiteen norske myndigheter å sikre at offentlige tjenesteytere har kunnskap om og retningslinjer for bruk av tolk. Dette gjelder også kriminalomsorgen. I 2015 uttrykte Rasediskrimineringskomiteen at den fortsatt var bekymret for praksisen med bruk av barn, pårørende og ukvalifiserte personer som kommunikasjonshjelpere, særlig i møte med helsevesenet og ved rettshåndhevelse.¹¹⁹ Ifølge Rasediskrimineringskomiteen innebærer bruk av ikke-kvalifiserte kommunikasjonshjelpere en fare for at personer med utenlandsk opprinnelse ikke får lik tilgang til offentlige tjenester i tråd med artikkel 5. Komiteen anbefalte derfor norske myndigheter å sikre at tolketjenester gis av kvalifiserte tolker og unngå bruk av barn og pårørende som kommunikasjonshjelpere. Komiteen anbefalte også myndighetene å følge opp rapporten til Tolkeutvalget¹²⁰ og vedta lovgivning om kvalifiserte tolketjenester, for å sikre lik tilgang til offentlige tjenester.

Både Mandela-reglene¹²¹ og De europeiske fengselsreglene¹²², gir anbefalinger om hvordan straff skal gjennomføres. Ifølge begge regelsettene bør fengslene bruke kompetente tolker hver gang det er nødvendig, og oversette skriftlig materiale til et språk som den innsatte forstår.¹²³ Mandela-reglene anbefaler å bruke elektroniske og digitale kommunikasjonsformer for kontakt mellom innsatte og deres pårørende.¹²⁴

■ 4.3 Nasjonalt regelverk

Diskrimineringsloven forbyr diskriminering på grunn av etnisitet.¹²⁵ Diskriminering på grunn av språk regnes som diskriminering på grunn av etnisitet.¹²⁶ Offentlige myndigheter, herunder kriminalomsorgen, har for øvrig en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling uavhengig av etnisitet.¹²⁷

Mangel på tolketjenester kan innebære indirekte diskriminering etter diskrimineringsloven § 6.¹²⁸ Det stilles ikke krav om at det skal foreligge hensikt om å diskriminere.¹²⁹ Det er imidlertid ikke all forskjellsbehandling som er ulovlig. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå en saklig grunn, og som ikke er uforholdsmessig, anses som lovlig.¹³⁰

Straffegjennomføringsloven¹³¹, straffegjennomføringsforskriften¹³² og retningslinjer fra kriminalomsorgens sentrale forvaltning¹³³ regulerer soning, men det er kun forskriften og retningslinjene som omhandler tolk. Forskriften slår fast at for innsatte under 18 år skal tolk brukes ved behov ved inkomstsamtale.¹³⁴ Denne endringen kom inn i forskriften

-
- 119 CERD/C/NOR/CO/21-22, 28 August 2015, avsnitt 37-38
- 120 NOU 2014: 8 Tolkning i offentlig sektor - et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing-NOU-20148-Tolkning-i-offentlig-sektor-et-sporsmal-om-rettsikkerhet-og-likeverd/id2343269/> (hentet 15. mars 2017)
- 121 Mandela-reglene er en revisjon av FNs standard minimumsregler for behandlingen av innsatte fra 1955. Vedtatt i FNs generalforsamling i desember 2015 <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/05/MANDELA-RULES.pdf>
- 122 Vedtatt av Ministerrådet i Europarådet 11. januar 2006: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25
- 123 Ibid Avsnitt 38.3
- 124 Mandela-reglene, regel 58 nr. 1 a.
- 125 Diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd nr. 2. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-40>
- 126 Diskrimineringsloven om etnisitet § 6 første ledd
- 127 Diskrimineringsloven om etnisitet § 13
- 128 Sak 13/1820
- 129 Ot.prp.nr.33 (2004-2005) s. 12
- 130 Diskrimineringsloven om etnisitet § 7
- 131 Lov nr 21 av 18. mai 2001 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)
- 132 Forskrift om straffegjennomføring nr. 183 av 22. februar 2002 (straffegjennomføringsforskriften)
- 133 Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven, 6. august 2002: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-til-straffegjennomforing/id107080/> (hentet 15. mars 2017)
- 134 Straffegjennomføringsforskriften § 4-1a annet ledd

i 2015.¹³⁵ Begrunnelsen var et ønske om å ivareta mindreårige innsatte på en adekvat måte. Det er ikke en tilsvarende bestemmelse for innsatte over 18 år. Dette betyr at for innsatte over 18 år, er det ikke regler som sikrer tolk ved inntakssamtale, selv om det er behov for tolk.

Når det gjelder kriminalomsorgens plikter overfor innsatte over 18 år, gjelder den generelle veiledningsplikten i forvaltningen.¹³⁶ Ifølge veiledningsplikten har kriminalomsorgen plikt til å informere innsatte og domfelte om gjennomføringen av straffen, rutiner i fengselet og forhold som er av betydning for rettssikkerheten til den enkelte. I en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen følger det at det er tvilsomt hvor langt forvaltningens plikt til å sørge for tolk eller oversettelse går.¹³⁷

Innsatte har rett til å sende og motta post, telefonere, og motta besøk.¹³⁸ Postsendinger og samtaler skal i utgangspunktet kontrolleres. Hvilke kontrolltiltak som skal iverksettes avhenger av hvilket sikkerhetsnivå den innsatte soner under. For at innsatte skal kunne utføre kontrollen, må de kunne forstå innholdet i korrespondansen eller samtalen. Innsatte kan derfor pålegges å bruke et språk som den innsatte behersker.

Det er utarbeidet retningslinjer som utfyller straffegjennomføringsloven og tilhørende forskrift. Der står det at dersom det er av stor betydning for innsatte å motta et besøk, og det ikke er mulig å føre samtalen på et språk den innsatte forstår, skal fengselet vurdere om besøket kan gjennomføres med bruk av godkjent tolk.¹³⁹ I tillegg fremgår det av retningslinjene at det bør vurderes å tillate bruk av morsmål ved telefoner til innsattes nærmeste pårørende. Dette gjelder tilfeller der innsatte ikke behersker annet språk og det har oppstått akutte problemer av velferdsmessig karakter, eller dersom innsatte ikke mottar besøk og for øvrig har liten eller ingen kontakt med sine nærmeste under fengselsoppholdet. Som alternativ til pålegg om bestemt språkform, kan det vurderes frivillig lydopptak av samtalen. Dette gjelder særlig i tilfeller der språklige minoriteter ønsker samtale med nære pårørende i hjemlandet som ikke behersker et annet språk enn sitt morsmål.

Samiske innsatte står i en særstilling. Sameloven bestemmer at samiske innsatte har rett til å bruke samisk under soning i fengsel i Troms og Finnmark.¹⁴⁰ Samer som soner i fengsler utenfor Troms og Finnmark har ikke tilsvarende rett til å bruke samisk. I fengsler utenfor Troms og Finnmark, er samiske innsatte undergitt det samme regelverket som andre språklige minoriteter.

■ 4.4 Nasjonale føringer som er relevante for språklige minoriteters soningsforhold

Barne- og likestillingsdepartementet nedsatte i 2013 et utvalg som fikk i oppdrag å utrede og fremme forslag til samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolking i offentlig sektor (Tolkeutvalget). Tolkeutvalget konkluderte med at rettsikkerheten og likeverdet til språklige minoriteter er truet.¹⁴¹ Ifølge Tolkeutvalget, manglet hele 60 til 90 prosent

135 Forslag til endringer i forskriften ble vedtatt i 2015 (FOR-2015-10-30-1235). Departementets begrunnelse bak forslagen var et ønske om å videreføre lovens intensjon om at barn skal ivaretas på en adekvat måte. Departementet skriver følgende i høringsnotatet: «Det foreslås at mindreårige, både ved innkalling og ved innsettelse i varetekt skal gis relevant informasjon på et språk den innsatte forstår. Utarbeidelse av informasjonsmateriell på ulike språk kan medføre ekstra utgifter. Det utarbeides imidlertid også i dag informasjonsmateriell til innsatte på ulike språk. Det forutsettes derfor at endringen kan håndteres innenfor kriminalomsorgens gjeldende budsjettammer.»
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---forslag-til-endringer-i-forskrift-til-lov-om-straffegjennomforing-mv-om-mindrearige-innsatte-og-presisering-av-bestemmelsen-om-avbrudd-ved-gjennomforing-av-samfunnsstraff/id2000835/>

136 Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 § 11

137 Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen: §§ 11 og 17 - Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper (30. januar 2003):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-og-17-veilednings-og-informasjons/id456200/>
(hentet 15. mars 2017)

138 Straffegjennomføringsloven §§ 30-32

139 Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven

140 Lov om Sametinget og andre samiske rettshforhold (sameloven) nr 56 av 12. desember 1987, kapittel 3

141 NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor - et spørsmål om rettssikkerhet og Likeverd
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-8/id2001246/>

av tolkene som brukes i det offentlige dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner. Tolkeutvalget meldte om underbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav for tolker og mangelfulle rutiner for bestilling av tolk. Tolkeutvalget mente derfor at offentlige tjenesteyteres plikt til å bruke kvalifisert tolk må forankres i en egen tolkelov. Plikten til å bruke kvalifisert tolk bør i utgangspunktet særlig gjelde situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd, men også behovet for en generell språklig tilrettelegging bør vurderes. Tolkeutvalget kom med 77 anbefalinger, og foreslo blant annet å lovfeste en plikt for offentlige myndigheter å bruke tolk ved behov.

Videre mente Tolkeutvalget at dekning av tolkeutgifter på lokale driftsbudsjetter kunne få uheldige og utilsiktede konsekvenser og gå ut over enkeltpersoners rettssikkerhet. Tolkeutvalget anbefalte derfor at kriminalomsorgen skulle få anledning til å postere tolke- og oversettelsesutgifter direkte over statsbudsjettet. Finansiering av tolk er fremdeles hvert enkelt fengsel sitt ansvar.

Rapporten ble sendt på høring, og er for tiden (mars 2017) under behandling i Justisdepartementet. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) støttet utvalgets forslag om en lovpålagt plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner.¹⁴² Direktoratet påpekte imidlertid at de økonomiske og organisatoriske forutsetningene må være på plass, herunder flere kvalifiserte tolker. Direktoratet frykter at ved mangel på kvalifiserte tolker, kan etterspørselen etter tolk i kriminalomsorgen ramme tilgangen til tolk i en annen sektor, som helse og barnevern.

Ifølge departementet vurderes det å sette i gang arbeid med en egen tolkelov.¹⁴³ Justisdepartementet viser for øvrig til at det er bevilget ekstra midler til å kvalifisere flere tolker i 2016, og at IMDi jobber med kontinuerlig informasjonsarbeid for å bidra til bedre bestillingsrutiner i flere offentlige sektorer.

I 2011 ble det lagt frem en rapport om soningsforholdene for samiske innsatte og domfelte. Arbeidsgruppen konkluderte med at bruk av tolketjenester ikke vil være tilstrekkelig for å ivareta kriminalomsorgens forpliktelser overfor samisktalende innsatte og domfelte. Det er behov for samisktalende ansatte i kriminalomsorgen. På bakgrunn av rapporten, ble det i 2014 vedtatt en tiltaksplan for god og likeverdig straffegjennomføring for samiske innsatte og domfelte. Språklig tilrettelegging er en av satsningsområdene.

Kriminalomsorgen har utarbeidet en håndbok om utenlandske innsatte.¹⁴⁴ Det fremgår av håndboken at «Inntil det ovennevnte lovforslaget eventuelt vedtas og kriminalomsorgen får nye retningslinjer med hensyn til bruk av tolk, må vi imidlertid forholde oss til dagens virkelighet. Hverdagen skal gå rundt, og ansatte er nødt til å bruke de mulighetene som finnes i møte med innsatte som man ikke kan kommunisere verbalt med.»¹⁴⁵

Håndboken inneholder råd om kommunikasjon uten språk, bruk av oversetterprogrammer som prisontranslate.eu, og om hvordan andre innsatte, ansatte og frivillige kan brukes til å oversette hverdagslig informasjon.

142 Kriminalomsorgsdirektoratets høringsvar til NOU 2014:8 Tolk i offentlig sektor, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing-NOU-20148-Tolkning-i-offentlig-sektor-et-sporsmal-om-rettsikkerhet-og-likeverd/id2343269/> (hentet 15. mars 2017)

143 Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Pasient- og brukerLDO, 30. august 2016

144 Kriminalomsorgens utdanningscenter, Utenlandske statsborgere i kriminalomsorgen – håndbok for ansatte, 1. utgave 2015, tilgjengelig på <http://www.kriminalomsorgen.no/haandbok-om-utenlandske-innsatte-lansert.5816879-237613.html> (hentet 15. mars 2017)

145 Ibid s. 73

4.5 Situasjonsbeskrivelse

Besøksrapporter fra forebyggingsenheten¹⁴⁶ avdekket at mangel på tolk er en utfordring i nesten¹⁴⁷ hvert fengsel de har besøkt hittil.¹⁴⁸ Flere fengsler mangler rutiner for bruk av tolk under inntakssamtalen. Språklige minoriteter har et stort udekket informasjonsbehov. Tolk brukes sjelden. Fengslene tyr heller til bruk av ansatte, andre innsatte, og Google Translate til å formidle informasjon. I Kongsvinger fengsel ble en innsatt som fremsatte trusler om selvmord, utelukket fra fellesskapet.¹⁴⁹ Vedtak om utelukkelse fra fellesskapet ble formidlet ved hjelp av Google Translate. Vedkommende ble ikke informert om rett til å klage på vedtaket.

I Kongsvinger fengsel sitt oppfølgingsbrev til forebyggingsenheten, skriver fengselet at hvis innsatte ikke forstår norsk eller engelsk, benytter Kongsvinger fengsel seg av tolk til å formidle denne informasjonen.¹⁵⁰ I tillegg skriver Kongsvinger fengsel at de ikke forholder seg til internasjonale regler: «Forebyggingsenheten henviser til bl.a. Mandela-reglene og en årsrapport fra det polske forebyggingsorganet vedrørende kommunikasjon og kontakt med omverdenen. Kongsvinger fengsel og andre enheter må naturlig nok forholde seg til norske regler og forskrifter. Om forebyggingsenheten mener regler og forskrifter er feil i Norge, må dette tas opp med overordnet myndighet.»¹⁵¹

Mangel på bruk av tolk i telefonsamtaler og under besøk fører også til at språklige minoriteter blir mer isolert fra sin familie. I Ringerike fengsel fant forebyggingsenheten at språklige minoriteter får tilbud om telefonsamtale på sitt morsmål kun en gang per måned, begrenset til 20 minutter av gangen av hensyn til kapasitet, selv om straffegjennomføringsloven gir rett til 20 minutter per uke i fengsel med høyt sikkerhetsnivå.¹⁵² Begrunnelsen er at det må benyttes tolk for å kontrollere samtaler av sikkerhetsmessige grunner, noe som er kostbart. Enkelte innsatte måtte vente to måneder med å få snakke med familien fordi ingen besvarte telefonen da den innsatte ringte og ny tolk først ville bli bestilt til neste måned. I oppfølgingsbrev til forebyggingsenheten, skriver Ringerike fengsel at bruk av eksternt tolk er svært kostbart og må sees i sammenheng med ressursituasjonen som helhet.¹⁵³ Fengselet besluttet likevel å øke antall tolketelefoner fra en til to ganger per måned forutsatt at sikkerhetsmessige forhold ikke tilsier noe annet.¹⁵⁴

-
- 146 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, rapportene er tilgjengelig på <https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html> (hentet 15. mars 2017)
- 147 Kun i besøksrapport fra Telemark fengsel Skien avdeling 2-4. Juni 2015 s. 33 står det at: «Det fremkom ikke klare indikasjoner på at utenlandske statsborgere opplevde vanskeligere soningsforhold enn innsatte generelt ved Telemark fengsel, Skien avdeling.» Det stod i rapporten at «På tidspunktet for besøket ble det oppgitt at omtrent tjue innsatte hadde problemer med å gjøre seg godt forstått på norsk eller engelsk» (s. 33). Videre stod det at en betydelig andel av de innsatte oppga at de ikke hadde mottatt tilstrekkelig informasjon ved inntak (s. 26). Det er uklart for LDO om utfordringene med tilgang til informasjon var de samme for språklige minoriteter som innsatte som snakker norsk eller engelsk, eller om forebyggingsenheten ikke har hatt fokus på de spesifikke utfordringene til språklige minoriteter.
- 148 Det foreligger rapporter fra 13 fengselsbesøk hittil; Telemark fengsel Kragerø avdeling 1-2. november 2016, Stavanger fengsel 16-18. august 2016, Vadsø fengsel 10-11. mai 2016, Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt 15-16. mars 2016, Drammen fengsel, 24-25. mai 2016, Kongsvinger fengsel 25-27. august 2015, Telemark fengsel Skien avdeling 2-4. Juni 2015, Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten 11. Februar og 22. April 2015, Trondheim fengsel 17-19. mars 2015, Ringerike fengsel 6-9. januar 2015, Bergen fengsel 4-6. november 2014, Tromsø fengsel 10-12. september 2014
<https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>
- 149 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Kongsvinger fengsel
<https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>
- 150 Oppfølgingsbrev fra Kongsvinger fengsel s. 5, tilgjengelig på:
<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Oppf%C3%B8lgings%20av%20rapporter/160616%20Oppf%C3%B8lgings%20Kongsvinger%20fengsel.pdf> (hentet 15. mars 2017)
- 151 Ibid s. 11
- 152 Straffegjennomføringsforskriften § 3-29 annet ledd. Tidsbegrensningen gjelder ikke i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsboliger. Barn er heller ikke underlagt tidsbegrensningen. De har rett til minst tre telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet per telefonsamtale.
- 153 Oppfølgingsbrev fra Ringerike fengsel 10. juni 2015 s. 10 og s. 18, tilgjengelig på:
<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Oppf%C3%B8lgings%20av%20rapporter/Oppf%C3%B8lgingsbrev%20fra%20Ringerike%20fengsel.pdf> (hentet 15. mars 2017)
- 154 Ibid s. 17-18

I Drammen fengsel sitt oppfølgingsbrev til forebyggingsenheten, skriver fengselet at «Bruk av eksternt tolk er svært kostbart, og omfattende bruk vil raskt kunne bli en utfordring med tanke på antall innsettelse og andelen utenlandske innsatte. I dag benytter tjenestemennene 'Google translate' under førstegangssamtalen. Dette er etter vår mening en tilfredsstillende ordning som ivaretar den innsattes interesser for eventuelt å avdekke et behov for tolk og som en førstegangs-informasjon inntil ordinær tolk kan ankomme.»¹⁵⁵ Drammen fengsel viser til at de venter på et rundskriv fra KDI som vil ta for seg håndteringen av oversettelser, samt bruk av tolker og ulike tolketjenester.

I 2009 kom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) med en rapport om bruk av tolk i straffesakskjeden.¹⁵⁶ To tredjedeler av de ansatte i kriminalomsorgen som besvarte undersøkelsen, svarte at de ikke alltid har brukt tolk når det har vært nødvendig. Drøye én av ti svarer at de aldri har brukt tolk selv om det var nødvendig. De færreste har fått noen konkret opplæring i bruk av tolk, og det synes å være et uttalt behov for mer opplæring hos mange som arbeider innenfor straffesakskjeden.

Ifølge IMDi er en av årsakene til at tolk ikke benyttes ved behov, at andre som kan oversette har vært til stede. Dette er særlig utbredt innenfor kriminalomsorgen. 31 personer oppgir økonomiske hensyn som årsak til at det ikke bestilles tolk ved behov. Omtrent samtlige av de som svarer dette, jobber enten innenfor politi- og lensmannsetaten eller i kriminalomsorgen. Det er også flere i kriminalomsorgen enn i andre deler av straffesakskjeden som svarer at deres leder oppfordrer til å begrense tolkebruken.

Den samme rapporten fra IMDi konkluderte med at mangel på informasjon er en av flere barrierer for å ta utdanning i fengsel.¹⁵⁷ I møte med sivilt samfunn fikk LDO bekreftet at språklige barrierer fører til færre aktivitetstilbud til språklige minoriteter.¹⁵⁸ Også KDI erkjenner at det er en utfordring for personer som ikke snakker norsk å delta i arbeid, for eksempel fordi bruksanvisninger til maskiner ikke oversettes til andre språk.¹⁵⁹

KDI har ikke oversikt over rutiner for bestilling av tolk i de ulike fengslene.¹⁶⁰ LDO kontaktet derfor alle fengsler, og fikk svar fra 13 av 43 fengsler. De fleste oppgir at de ikke har avsatt midler til tolk, men at de først og fremst forsøker å bruke ansatte og innsatte som kommunikasjonshjelpere. De fleste har ikke skriftlige rutiner for bestilling av tolk. Ett fengsel opplyser at begrunnelsen for at det ikke finnes rutiner er at det ikke er avsatt midler. Det oppgis å være en utfordring å prioritere midler til tolk når utgiftene går fra det ordinære driftsbudsjettet, som i utgangspunktet er svært stramt. Av svarene LDO fikk var det kun region sør som hadde klare rutiner for å sjekke kvalifikasjonene til tolken.

19. mai 2016 sendte tillitsvalgte i Oslo fengsel, Ullersmo fengsel, Bergen fengsel og Trondheim fengsel en bekymringsmelding til KDI.¹⁶¹ Det følger av bekymringsmeldingen at språklige barrierer utgjør en betydelig utfordring i kriminalomsorgen. Det beskrives som en sikkerhetsfare at ansatte og innsatte ikke snakker et felles språk.

155 Oppfølgingsbrev fra Drammen fengsel 1. september 2016 s. 5:
<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Oppf%C3%B8lging%20av%20rapporter/Oppf%C3%B8lging%20fra%20Drammen%20fengsel.pdf>

156 IMDi-rapport 6-2009 Bruk av tolk i straffesakskjeden. Undersøkelsen ble sendt til samtlige dommere i landets ting- og lagmannsretter, samtlige statsadvokater og ansatte hos Riksadvokaten, samt et utvalg av private advokater og ansatte i politi- og lensmannsetaten og i kriminalomsorgen. Til sammen har 1029 personer svart på undersøkelsen.

157 Ibid

158 Møte mellom LDO og Juss-Buss 24. februar 2016

159 Møte mellom LDO og Kriminalomsorgsdirektoratet 17. mars 2016

160 E-post fra Eva Gundersby i Kriminalomsorgsdirektoratet av 9. september 2016

161 LDO mottok informasjon og dokumentasjon om dette fra tillitsvalgt i Oslo fengsel i møte 30. september 2016

■ 4.5.1 Kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn

Hverken lov, forskrift, eller retningslinjer, tar hensyn til kjønnsespesifikke utfordringer for kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn. LDO ser at det kan oppstå andre utfordringer for kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn enn for menn med minoritetsspråklig bakgrunn. Sivilt samfunn melder for eksempel om at kvinner med minoritetsspråklig bakgrunn kan ha behov for en kvinnelig tolk for å få tillit til tolken.¹⁶²

LDOs kunnskapsinnhenting viser at tolking mellom innsatte kan føre til et uheldig avhengighetsforhold mellom mannlige og kvinnelige innsatte. Dette er påpekt av forebyggingsenheten i besøksrapport fra Drammen fengsel.¹⁶³ Drammen fengsel har imidlertid i sitt tilsvarende svar til forebyggingsenhetens rapport benektet at dette er et problem.¹⁶⁴

Telemark fengsel avdeling Kragerø ble gjort om til kvinnefengsel fra januar 2016.¹⁶⁵ Da forebyggingsenheten var på besøk, var det ca. 50 prosent utenlandske innsatte.¹⁶⁶ Til tross for at enheten er ny, var det ingen moderne kommunikasjonsmidler, som Skype, tilgjengelig. Utover ved forkyning av dokumenter og helsesamtaler, var det lite som tydet på at fengselet benyttet seg av tolketjenester overfor utenlandske innsatte i særlig grad, heller ikke i forbindelse med inkomst.

I JURKs fengselsundersøkelse ga en kvinnelig innsatt uttrykk for stor frustrasjon fordi hun ikke fikk lov til å snakke direkte med familien sin i hjemlandet. Fordi fengselet av sikkerhetsmessige grunner ønsket å vite hva hun sa til familien i hjemlandet, måtte hun snakke på engelsk til en kommunikasjonshjelper som så oversatte til familien. Dette betød at hun ikke fikk høre stemmene til sine familiemedlemmer. Kommunikasjonshjelperen var en nabo av hennes familie i hjemlandet som kunne engelsk, og ikke en kvalifisert tolk fengselet betalte for.¹⁶⁷

■ 4.6 LDOs vurderinger

Situasjonsbeskrivelsen viser at språklige minoriteter har dårligere soningsforhold enn andre innsatte i norske fengsler. LDO mener at dårligere soningsforhold for språklige minoriteter kan reise spørsmål om diskriminering på grunn av etnisitet etter diskrimineringsloven § 5. LDO mener at dette også kan reise spørsmål om brudd på retten til likeverdige offentlige tjenester etter CERD artikkel 5.

Mangel på tolk er en fare for rettssikkerhet, fordi det hindrer språklige minoriteter i norske fengsler fra å ivareta sine lovfestede rettigheter. Uten bruk av tolk ved inkomstsamtale er det vanskelig å kartlegge behovene til den innsatte, og å sikre at den innsatte får rettighetsinformasjon. Andre tilfeller der LDO mener det kan være behov for tolk for å ivareta rettssikkerheten til den innsatte, er ved forkyning av fengselsvedtak.

Språklige barrierer hindrer språklige minoriteters deltakelse i aktivitetstilbud som arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter. LDO er i tillegg bekymret for den sosiale isolasjonen blant språklige minoriteter. Språklige minoriteter får betydelig begrenset kontakt med sin familie i forhold til andre innsatte, fordi det er begrensede ressurser til tolk. LDO er bekymret for at dette samlet fører til at språklige minoriteter får en mindre meningsfull hverdag,

162 Innspill fra MIRA-senteret på LDOs brukerutvalgsmøte 5. april 2017

163 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Drammen
<https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>

164 Oppfølgingsbrev fra Drammen fengsel 1. september 2016 s. 5 :
<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Oppf%C3%B8lgning%20av%20rapporter/Oppf%C3%B8lgning%20fra%20Drammen%20fengsel.pdf>
Se også kapittel om kvinners soningsforhold

165 Informasjon fra nettsiden til kriminalomsorgen på:
<http://www.kriminalomsorgen.no/krageroe-er-blitt-kvinnefengsel.5863394-237613.html> (hentet 15. mars 2017)

166 Forebyggingsenhetens besøksrapport fra Telemark (Kragerø) s. 14
<https://www.sivilombudsmannen.no/rapporter/category2966.html>

167 JURKs fengselsundersøkelse 2010/2011 s. 47

ikke oppnår god soningsprogresjon og har dårligere forutsetninger for tilbakeføring til samfunnet etter soning.

Situasjonsbeskrivelsen viser at det er stor variasjon mellom fengslene når det gjelder om de har rutiner, og innholdet i eventuelle rutiner, for bruk av tolk. LDO støtter KDI i at det er behov for å innføre nasjonale retningslinjer for bruk av tolk for å sikre lik praksis i alle fengsler. Retningslinjene må hindre bruken av ansatte, andre innsatte, eller Google Translate som kommunikasjons hjelp i de tilfeller der dette vil gå utover rettssikkerheten til den innsatte.

LDO mener at de nasjonale retningslinjene må sikre at kriminalomsorgen tar hensyn til kjønnsespesifikke behov, ved bruk av tolk for eksempel at en kvinnelig innsatt kan ha behov for en kvinnelig tolk.

Dokumentasjonen viser at økonomiske utfordringer er et hinder for bruk av tolk. LDO mener at fengslene må få tilført ressurser til å dekke utgiftene til tolk. LDO stiller spørsmål ved hvorfor ikke flere fengsler tar i bruk skjermtolking, som er et kostnadseffektivt tiltak. I tillegg stiller LDO spørsmål ved hvorfor ikke alle fengslene tar i bruk Skype for å forebygge isolasjon blant utenlandske innsatte, når dette allerede er i bruk i høysikkerhetsfengslene Trondheim og Ullersmo fengsel, avdeling Norgerhaven.

LDO er enig med Tolkeutvalget og KDI i at det er behov for å innføre en lovfestet plikt til å bruke tolk ved behov i kriminalomsorgen. Til tross for at flere rapporter over mange år konkluderer med at innsatte ikke får tilstrekkelig tilgang til tolk, har ikke situasjonen forbedret seg vesentlig. LDO mener at en lovfestet plikt til å bruke tolk ved behov, herunder ved inkomstsamtale og ved forkynning av fengselsvedtak, er egnet til å sikre at kriminalomsorgen prioriterer nødvendige tolketjenester.

■ 4.7 LDOs anbefalinger

- LDO mener at plikten til å bruke tolk ved inkomstsamtale som nå gjelder for personer under 18 år¹⁶⁸, må utvides. LDO mener at det må lovfestes plikt til å anvende tolk ved behov for alle innsatte. Plikten til å bruke tolk ved behov må gjelde både ved inkomstsamtale, og under straffegjennomføringen for øvrig.¹⁶⁹
- LDO mener at det må innføres nasjonale retningslinjer for bruk av tolk under soning for å sikre en enhetlig praksis. Retningslinjene må sikre at kriminalomsorgen tar hensyn til kjønnsespesifikke behov. Retningslinjene må også hindre bruken av ikke-kvalifiserte kommunikasjons hjelpere der dette utgjør en fare for rettssikkerheten til den innsatte.
- LDO mener at ansatte i kriminalomsorgen må få opplæring i bestilling av tolk og kommunikasjon via tolk.
- LDO mener at det må tilføres økonomiske ressurser til fengslene for å dekke utgifter til tolk.
- LDO mener at det må etableres alternative kommunikasjonsløsninger som Skype og skjermtolking i alle fengsler, og det må gis opplæring i bruk av disse.

168 Straffegjennomføringsforskriften § 4-1a annet ledd

169 Tolkeutvalget foreslår en lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk, se NOU 2014: 8 Tolkning i offentlig sektor - et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd. KDI støtter forslaget, se Kriminalomsorgsdirektoratets hørings svar til NOU 2014:8 Tolk i offentlig sektor, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing-NOU-20148-Tolkning-i-offentlig-sektor-et-sporsmal-om-rettsikkerhet-og-likeverd/id2343269/> (hentet 15. mars 2017)

5.1 Innledning

LDO mener det er nødvendig å reise spørsmål om innsatte i norske fengsler har mulighet til utøvelse av religion og livssyn i tråd med retten til tros- og livssynsfrihet. Bakgrunnen for at vi retter søkelyset mot dette er at fengselsprestordningen¹⁷⁰ gir grunn til å tro at innsatte som ikke er medlemmer i Den norske kirke, ikke har lik tilgang til tros- og livssynstjenester under soning.

Det finnes ingen oversikt over innsattes religion eller livssyn, men de siste tiårene har antallet utenlandske innsatte i norske fengsler økt betydelig. Ifølge kriminalomsorgen er rundt 34 prosent av de innsatte i norske fengsler utenlandske statsborgere.¹⁷¹ Ståsett-utvalget uttalte i 2013 at «Ved enkelte fengsler tilhører en stor del av de innsatte andre trosretninger enn Den norske kirke. Likevel består den faste religiøse betjeningen kun av prester i Den norske kirke. Dette kan gjøre det vanskelig å ivareta en likeverdig tros- og livssynstjeneste i fengslene.»¹⁷²

5.2 Internasjonale forpliktelser

Retten til religionsfrihet og vern mot diskriminering på grunn av religion følger av flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner, herunder Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 9 og 14.¹⁷³ FNs konvensjon for bekjempelse av alle former for diskriminering på grunn av rase (CERD) inneholder ikke et uttrykkelig forbud mot diskriminering på grunn av religion. FNs komité mot rasediskriminering (CERD-komiteen) har imidlertid avgitt en generell kommentar der komiteen uttaler at statene er forpliktet til å respektere de innsattes religiøse skikker.¹⁷⁴

Religionsutøvelse i fengsel er også omtalt i De europeiske fengselsreglene, hvor det fremgår at fengselet, så langt det er praktisk mulig, skal legge til rette for de innsattes religionsutøvelse og kontakt med representanter for sine religioner eller livssyn. Dette følger også av Mandela-reglene.¹⁷⁵ Av De europeiske reglene følger det videre at dersom det er tilstrekkelig mange innsatte med et livssyn eller en religion i et fengsel, bør det utpekes eller godkjennes en representant som kan tilby de innsatte tros- eller livssynstjenester.

De europeiske fengselsreglene presiserer også retten til ikke å være religiøs. Dette innebærer at man skal kunne la være å delta i aktiviteter organisert av representanter fra tros- og livssynssamfunn. Videre fremgår det at innsatte skal ha et kosthold som tar hensyn til deres religion eller livssyn.

5.3 Nasjonalt regelverk

Grunnloven § 16 gir alle innbyggere rett til fri religionsutøvelse.¹⁷⁶ Dette innebærer frihet til å gi uttrykk for og praktisere sin religion eller sitt livssyn på den måten man selv ønsker. Grunnloven § 16 bestemmer også at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje. Diskriminering på grunn av religion og livssyn er uttrykkelig forbudt i

- 170 Etter forskrift om tjenesteordning for fengselsprester har prester ansatt i Den norske kirke tjenestested i norske fengsler.
- 171 Tall fra nettsiden til kriminalomsorgen på: <http://www.kriminalomsorgen.no/utenlandske-innsatte.237929.no.html> (hentet 15. mars 2017)
- 172 NOU 2013:1 Det livssyns åpne samfunn — En helhetlig tros- og livssyns politikk s. 171
- 173 Diskrimineringsforbudet følger også av FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter artikkel 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 2. Religionsfriheten er definert i FNs menneskerettighetserklæring artikkel 18.
- 174 The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system (2005)
- 175 Mandela-reglene er en revisjon av FNs standard minimumsregler for behandlingen av innsatte fra 1955. Vedtatt i FNs generalforsamling i desember 2015. <https://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/05/MANDELA-RULES.pdf> (hentet 15. mars 2017)
- 176 Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

diskrimineringsloven om etnisitet.¹⁷⁷ Religionsfriheten og diskrimineringsvernet gjelder for alle, også innsatte i fengsel.

At religionsfriheten gjelder under soning er presisert i straffegjennomføringsloven § 23, hvor det står at de innsatte skal ha «mulighet til å utøve religion og livssyn»¹⁷⁸. Religionsfriheten og diskrimineringsforbudet er imidlertid ikke absolutt, og av forarbeidene til straffegjennomføringsloven følger det at retten til religionsfrihet kan begrenses, blant annet når det er nødvendig av hensyn til sikkerhet i fengselet.¹⁷⁹

Det nærmere innholdet i straffegjennomføringsloven § 23 følger av retningslinjene fra kriminalomsorgens sentrale forvaltning.¹⁸⁰ Av disse retningslinjene følger det blant annet at innsatte har rett til å ha sin religions hellige skrift på eget språk på cella, og at innsattes ønsker om religiøse tjenester skal tas til følge så langt det er praktisk mulig.

Etter forskrift om tjenesteordning for fengselsprester har prester ansatt i Den norske kirke tjenestested i norske fengsler.¹⁸¹ Fengselspresten utfører religiøse tjenester for innsatte som er medlem i Den norske kirke og andre som selv etterspør tjenester fra fengselspresten. Innsatte fra andre tros- eller livssynssamfunn skal ifølge retningslinjene fra kriminalomsorgen kunne motta representanter fra sitt tros- eller livssynssamfunn.¹⁸² Dette er også utdypet i rundskriv om samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel.¹⁸³

■ 5.4 Nasjonale føringer som er relevante for tros- og livssynsfrihet under soning

I 2010 satt Kulturdepartementet ned et utvalg med mandat til å foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitik og fremme forslag om en mer helhetlig politikk på feltet (Stålsett-utvalget). Stålsett-utvalget konkluderte i januar 2013 med at fengselsprestordningen gjør det vanskelig å ivareta en likeverdig tros- og livssynstjeneste i fengslene, når det ved enkelte fengsler er en stor del av de innsatte som ikke tilhører den kristne tro.¹⁸⁴

Flertallet i Stålsett-utvalget anbefalte opprettelse av statlig finansierte stillinger for personell fra tros- og livssynsretninger i fengslene.¹⁸⁵ Et mindretall mente at det må være det enkelte tros- og livssynssamfunns ansvar å betjene sine medlemmer i fengslene.¹⁸⁶ Mindretallet var prinsipielt imot alle ordninger der tros- og livssynsbetjening er en integrert del av offentlige institusjoner, herunder kriminalomsorgen.¹⁸⁷ Regjeringen har per mars 2017 ikke fulgt opp anbefalingene til Stålsett-utvalget.

I regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2014, legges det frem en rekke tiltak, som blant annet går ut på å etablere team av tros- og livssynsmedarbeidere

177 Lov nr. 60 av 21. juni 2013 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)

178 Lov nr 21 av 18. mai 2001 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

179 Ot. Prp nr. 5 (2000-2001) pkt 3.6

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-5-2000-2001-/id162307/>

180 Justis- og beredskapsdepartementet, Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven, 6. august 2002: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-til-straffegjennomforing/id107080/> (hentet 15. mars 2017)

181 Forskrift nr. 1179 av 20. november 1997 om tjenesteordning for fengselsprester

182 Justis- og beredskapsdepartementet, Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven, 6. august 2002: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-til-straffegjennomforing/id107080/> (hentet 15. mars 2017)

183 Kulturdepartementet, Rundskriv V-13B/2009: Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel, 16. juli 2009: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-v-13b2009/id571299/> (hentet 15. mars 2017)

184 NOU 2013: 1 Det livssyns åpne samfunn s. 171, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-1/id711212/> (hentet 15. mars 2017)

185 Ibid s. 171

186 Ibid s. 172 og 169

187 Ibid s. 171

i kriminalomsorgen.¹⁸⁸ Tiltaket fremkommer også i kriminalomsorgsdirektoratets rundskriv om radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen.¹⁸⁹ I rundskrivet vises det til at erfaring fra andre land tilsier at et nært samarbeid mellom tros- og livssynsmedarbeidere fra ulike trosretninger kan forebygge radikaliserings i fengslene. Videre fremhever rundskrivet at det er grunn til å tro at et slikt samarbeid vil skape en større balanse mellom tros- og livssynsretningene, og en motvekt mot ekstremisme knyttet til ideologi.

■ 5.5 Klagesaker til LDO om tros- og livssynsutøvelse i norske fengsler

LDO har behandlet tre saker om tros- og livssynsutøvelse under soning.

Den første saken gjaldt Trondheim fengsel sin praksis å låse inn innsatte under religiøse arrangementer i tiden innsatte i utgangspunktet skulle hatt adgang til fellesskap med andre innsatte.¹⁹⁰ LDO konkluderte med at praksisen i utgangspunktet var forskjellsbehandling på grunn av religion og livssyn, men at vilkårene for lovlig forskjellsbehandling var oppfylt. LDO presiserte at forskjellsbehandlingen bare er lovlig så lenge den er nødvendig. Eksempelvis vil forskjellsbehandlingen måtte opphøre dersom fengselet skulle få tildelt ekstra midler til bemanning, andelen innsatte som deltar i gudstjenesten går ned eller fengselet finner andre måter å gjennomføre arrangementene der sikkerhetshensyn ikke er til hinder for at fellestid og gudstjenester avvikles parallelt.

Den andre saken gjaldt spørsmål om en innsatt ble diskriminert på grunn av religion når et avisutklipp med tekst fra Koranen, som han oppbevarte på cella, ble inndratt av fengselsledelsen.¹⁹¹ Fengselet viste til at avisutklippet også inneholdt symboler som er brukt av terrororganisasjonen IS. LDO kom til at den innsatte ikke ble diskriminert ved inndragelse av avisutklippet, fordi inndragelsen var begrunnet med symbolene, ikke teksten fra Koranen.

LDO har også behandlet en sak på eget initiativ i 2007.¹⁹² Saken gjaldt muslimske innsatte i Ringerike fengsel som ikke fikk spise på cella etter solnedgang, under den muslimske fasten Ramadan. Ringerike fengsel endret raskt praksis etter at saken ble slått opp i mediene, og tillot muslimske innsatte som faster under Ramadan å ta med mat på cella.

■ 5.6 Situasjonsbeskrivelse

En sentral del av tros- og livssynsutøvelse er å møte representanter fra sin tro eller livssyn for samtale eller andre aktiviteter som samling eller bønn. I norske fengsler organiseres religiøse aktiviteter i hovedsak av fengselsprestene som er ansatt i Den norske kirke. Mange fengselsprester gjør en stor innsats for å knytte kontakt med representanter for andre religioner og livssyn. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å få til et strukturert og stabilt samarbeid med andre tros- og livssynssamfunn.¹⁹³ Human-Etisk Forbund har uttalt at de mener prestedtjenesten bør erstattes med et likt system for alle religioner og livssyn.¹⁹⁴ Også Islamsk Råd Norge har uttalt at de ønsker en fast imam ansatt i fengselsvesenet.¹⁹⁵

188 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, 10. juni 2014 s. 21, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/id762413/> (hentet 15. mars 2017)

189 Kriminalomsorgsdirektoratet, KDI nr. 5/2015, rundskriv om radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen, tilgjengelig på <http://www.kriminalomsorgen.no/kdi-rundskriv.237914.no.html> (hentet 15. mars 2017)

190 Sak 15/723

191 Sak 15/2355

192 Sak 07/1598

193 Aftenposten – Trosfriheten sperres ute, publisert 27. februar 2008 på: <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Trosfriheten-sperres-ute-6519356.html> (hentet 15. mars 2017)

194 Human.no - Prestetjenesten i norske fengsler er gammeldags og galt, publisert 18. november 2015 på: <https://human.no/nyheter/2015/prestetjenesten-i-norske-fengsler-er-gammeldags-og-galt/> (hentet 15. mars 2017)

195 Aftenposten – Trosfriheten sperres ute, publisert 27. februar 2008 på: <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Trosfriheten-sperres-ute-6519356.html> (hentet 15. mars 2017)

Stålsett-utvalget viste til at det i land som Sverige, Danmark, England, Nederland og Belgia, finnes ordninger med religiøs og livssynsmessig betjening fra ulike tros- og livssynssamfunn i fengslene.¹⁹⁶ Felles for disse landene er at de ikke har en institusjon tilsvarende Den norske kirke. I disse landene er tros- og livssynsrepresentanter er tilknyttet fengselet direkte. I Norge har Forsvarets feltprestkorps siden 2015 hatt et prosjekt hvor målsettingen har vært å utvide tros- og livssynstjenestene i Forsvaret. I januar 2017 ansatte Forsvaret en feltimam og en felthumanist i sitt feltprestkorps. I motsetning til fengselsprestene, er feltprestene, -imamene, og -humanistene ikke ansatt av Den norske kirke, men av Forsvaret selv.¹⁹⁷

■ 5.7 LDOs vurderinger

LDO er bekymret for at dagens tilbud om tros- og livssynstjenester i fengsel ikke sikrer likeverdig mulighet til religions- og livssynsutøvelse for alle innsatte. En grunnleggende utfordring synes å være knyttet til finansiering av tros- og livssynstjenestene. Alle tros- og livssynssamfunn har mulighet til selv å finansiere tros- og livssynstjenester i fengsel, men ingen andre enn Den norske kirke har en ordning tilsvarende fengselsprestordningen. Det er derfor grunn til å etablere et tilbud som i større grad reflekterer sammensetningen av de innsatte, herunder innsatte som ønsker ikke-religiøse livssynstjenester.

LDO ser utfordringer ved forslaget til flertallet i Stålsett-utvalget, men mener at soningsforholdene gjør det nødvendig for staten å ta ansvar for å tilby tros- og livssynstjenester. LDO mener at jo mer isolert og vanskelig det er for den enkelte selv å oppsøke eller bli oppsøkt av representanter for sin religion eller sitt livssyn, desto viktigere er det at det legges til rette for en slik tjeneste. LDO støtter derfor Stålsett-utvalgets flertall sitt forslag. Etter LDOs vurdering, vil statlig finansierte stillinger eller annen tilrettelegging for personell fra ulike tros- og livssynssamfunn i fengslene bidra til å sikre likebehandling av innsatte.

LDO ser at det kan være uforholdsmessig ressurskrevende å finansiere stillinger for personell fra små tros- og livssynssamfunn som har få medlemmer. I slike tilfeller bør det legges til rette for at innsatte får tilgang til personell fra tros- eller livssynssamfunnet. Ansvar for å legge til rette for dette bør ligge på kriminalomsorgen og ikke på fengselsprestene, slik det er i dag.

■ 5.8 LDOs anbefalinger

- LDO mener at det må opprettes statlig finansierte stillinger i kriminalomsorgen for personell fra de største tros- og livssynssamfunn. Kriminalomsorgen må også få ansvar for å sikre innsatte tilgang til personell fra små tros- og livssynssamfunn på en måte som gir de innsatte likeverdig mulighet til tros- og livssynsutøvelse.

196 NOU 2013: 1 Det livssyns åpne samfunn s. 171, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-1/id711212/> (hentet 15. mars 2017)

197 Informasjon fra nettsiden til Forsvaret på: <https://forsvaret.no/organisasjon/forsvarets-fellestjenester> (hentet 15. mars 2017)

■ Internasjonale forpliktelser

FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) forbyr diskriminering på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. FNs rasediskrimineringskonvensjon ble vedtatt av FNs Generalforsamling i 1965 og ble ratifisert av Norge i 1970. Konvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom diskrimineringsloven om etnisitet.

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) forbyr diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og ble ratifisert av Norge i 2013. Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk lovgivning.

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) skal sikre at kvinner har de samme rettighetene som menn. Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1979 og Norge ratifiserte konvensjonen i 1981. Konvensjonen omhandler kvinners rettigheter. Kvinnekonvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) omfatter en rekke sivile og politiske rettigheter. Konvensjonen fastslår at rettighetene i konvensjonen skal oppfylles uten noen form for diskriminering. Konvensjonen ble vedtatt av Europarådet i 1950 og ratifisert av Norge i 1953. EMK er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven.

■ Andre internasjonale kilder

FNs standard minimumsregler for behandlingen av innsatte (Mandela-reglene) gir uttrykk for konsensus om minimumsregler for behandlingen av innsatte på verdensbasis. Reglene er ikke rettslig bindende, men FNs medlemsstater anbefales å implementere dem i sin nasjonale lovgivning og praksis. Minimumsreglene ble revidert i 2015 og fikk da tilnavnet «Mandela-reglene» for å hedre arven etter den avdøde presidenten i Sør-Afrika som tilbrakte mange år i fengsel.

FNs regler for behandling av kvinnelige innsatte og alternativ straff for kvinnelige forbrytere (Bangkok-reglene) Reglene ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2010, og inneholder kjønnsspesifikke anbefalinger for kvinnelige innsatte. Reglene er en spesifisering av Mandela-reglene som tar særlig hensyn til kvinners behov og sårbarhet som innsatte.

De europeiske fengselsreglene gir på samme måte som Mandela-reglene uttrykk for konsensus om minimumsregler for behandlingen av innsatte, men i en europeisk kontekst. Reglene ble revidert i 2006.

■ Nasjonalt regelverk

Diskrimineringsloven om etnisitet forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet. Loven trådte i kraft i 2005, og ble erstattet av en ny lov i 2014.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (dtl.) forbyr diskriminering på grunn av funksjonsevne. Loven trådte i kraft i 2008, og ble erstattet av ny lov i 2014.

Diskrimineringsloven om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (SKK-loven) fra 2014 forbyr diskriminering på grunn av de nevnte grunnlagene.

Likestillingsloven forbyr diskriminering på grunn av kjønn. Loven trådte i kraft i 1978 og ble erstattet av en ny lov i 2014.

Straffegjennomføringsloven fra 2001 regulerer hvordan straff skal gjennomføres, og angir rettigheter og plikter for innsatte og kriminalomsorgen.

Forskrift til straffegjennomføringsloven fra 2002 utarbeidet av Justis og beredskapsdepartementet presiserer det nærmere innholdet i loven.

Retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven utfyller straffegjennomføringsloven og forskriften. Retningslinjene er fastsatt av kriminalomsorgens sentrale forvaltning.



Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport:

INNSATT OG UTSATT

– Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel

ISBN 978-82-92852-88-0