



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

LDO - Likestillings- og diskrimineringsombudet
Postboks 8048 Dep
0031 OSLO

Deres ref.
23/788- 1- INFJ

Vår ref.
23/2036 - JFR

Dato
04.07.2023

Anmodning om en forsterket fellesskapsavdeling for kvinner og en helhetlig undersøkelse av situasjonen til kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov

Jeg viser til anmodning fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) om en forsterket fellesskapsavdeling for kvinner og en helhetlig undersøkelse av situasjonen til kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov, datert 24. april. Brevet var rettet til både Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Det er innhentet innspill fra helseministeren, og jeg svarer derfor på begge vegne.

I det siste året har det vært en kraftig økning i kvinnelige innsatte med psykiske lidelser og hyppig livstruende selvskadingsproblematikk. Som dere skriver i anmodningen, er det blitt iverksatt strakstiltak. Skien fengsel blir omgjort til et kvinnefengsel og det blir utført bygningsmessige og bemanningsmessige tiltak på Bredtveit. Dette har vært nødvendig for å håndtere situasjonen.

For at kvinnelige innsatte skal få gode og likeverdige soningsforhold er det nødvendig med ytterligere tiltak og flere midler. Regjeringen har derfor foreslått 15 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2023 til å bedre kvinners soningsforhold, som bl.a. skal gå til bygningsmessige tiltak ved Bredtveit og Skien, ansettelse av psykologspesialist i kriminalomsorgen, og kompetanseheving for de ansatte ved Skien fengsel.

Stortingsflertallet har sluttet seg til regjeringens forslag. Vi mener tiltaket er nødvendig for å bedre den akutte situasjonen og gi kvinnene bedre oppfølging.

Dette betyr imidlertid ikke at vi er i mål med dette arbeidet. Vi skal jobbe videre for å finne tiltak for å bedre soningsforholdene for kvinner på lengre sikt. Dere viser blant

annet til at det er behov for en nasjonal forsterket felleskapsavdeling (NFFA) for kvinner, tilsvarende avdelingen som er opprettet for menn på Ila fengsel og forvaringsanstalt. Dette er noe Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet nå vurderer.

Vi jobber også videre med å sikre bedre kunnskap. Mange innsatte og domfelte har sammensatte utfordringer og har store psykiske utfordringer. Vi trenger å vite mer om hvordan disse blir fulgt opp. Regjeringen har besluttet å sette ned et offentlig utvalg som skal utrede hvordan innsattes helse, særlig med vekt på alvorlig psykisk sykdom eller utviklingshemming, best kan ivaretas under straffegjennomføring og ved tilbakeføring til samfunnet. Soningsforhold for psykisk syke kvinnelige innsatte vil være en del av dette arbeidet. Vi mener dette er et viktig langsiktig tiltak som skal hjelpe oss med å komme frem til de beste løsningene for de med noen av de mest alvorlige helsemessige utfordringene. Utvalget skal også evaluere forvaring og særreaksjonene tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg.

Justis- og beredskapsdepartementet har tatt initiativ til et forskningsprosjekt om levekår, rus og psykisk helse blant domfelte. Undersøkelsen skal bl.a. kartlegge forekomst av rus og andre psykiske lidelser før og etter straffegjennomføring, og se på utvikling over tid. Forskningsprosjektet vil gi oppdatert kunnskap om levekår og helsetilstand blant domfelte og skal bidra til å bedre grunnlaget for departementets vurdering av om tjenestetilbudet er i samsvar med behovet blant domfelte i fengsel og i samfunn. Forskningsprosjektet gjennomføres av Universitetet i Oslo. Det er allerede levert resultater som viser at kvinnelige innsatte har høyere forekomster av psykiske lidelser og at det er en økning over observasjonsperioden, fra 2010-2019. Forskningsprosjektet ferdigstilles i sin helhet til sommeren neste år.

I brevet vises det til at det er nødvendig med en kartlegging av hvorvidt domfeltes helsetilstand tilsier at straffen skal avbrytes. Det følger av straffegjennomføringsloven § 35 at kriminalomsorgen kan innvilge straffavbrudd blant annet av helsemessige årsaker. God kartlegging og godt samarbeid mellom kriminalomsorg og helse- og omsorgstjenestene er viktig for å gi innsatte et best mulig innhold under varetektsfengsling, straffegjennomføring og ved tilbakeføring.

Videre jobber Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og kunnskapsdepartementet med å følge opp funnene fra Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel. Det er blant annet sendt på høring forslag til ny veileder om kommunale helse- og omsorgstjenester til innsatte. Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Statsforvalteren i Vestland, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet har, på oppdrag fra departementene, utarbeidet en plan for oppfølging av anbefalinger i Riksrevisjonens undersøkelse. Et viktig tiltak i denne planen er å øke og forbedre kartleggingen av innsattes behov og ressurser. Kriminalomsorgen rapporterer status på

gjennomføring av planen årlig til Justis- og beredskapsdepartementet, og de berørte departementene følger opp at direktoratenes tiltak gjennomføres iht plan gjennom den ordinære styringsdialogen.

Avslutningsvis vil jeg takke for anmodningen. Vi deler deres bekymring og deres innspill er viktige bidrag i det videre arbeidet med å få på plass gode og langsiktige tiltak for å sikre bedre soningsforhold for kvinner.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Justis- og beredskapsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
v/ postmottak@jd.dep.no
postmottak@hod.dep.no

Vår ref.:
23/788- 1- INFJ

Deres ref.:

Dato:
24.04.2023

Anmodning om en forsterket fellesskapsavdeling for kvinner og en helhetlig undersøkelse av situasjonen til kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til den alvorlige situasjonen for kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov, og den akutte situasjonen ved Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt.

De alvorlige utfordringene har vært varslet om i lang tid av flere aktører. Justis- og beredskapsdepartementet har nå meldt om enkelte akutte tiltak. Dette er bra og helt nødvendig, men ikke tilstrekkelig.

Fortsatt er det et stort behov for å få på plass et styrket, helhetlig tilbud for kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov, med tilstrekkelig avsatte ressurser, og at dette kommer på plass så raskt som mulig. Vi anmoder derfor på nytt Justis- og beredskapsdepartementet om å opprette en permanent, forsterket fellesskapsavdeling for kvinner. Som et akuttiltak er det også nødvendig at myndighetene av eget tiltak kartlegger soningsdyktigheten til en rekke innsatte på Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt som soner med omfattende helseutfordringer.

Til sist mener vi at det er behov for en helhetlig undersøkelse av situasjonen til kvinnelige innsatte med helse- og omsorgsbehov. Vi anmoder derfor Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om å iverksette en helhetlig undersøkelse av situasjonen, for å få en oversikt over soningssituasjonen og behovet for helsehjelp til kvinner som soner med omfattende helseutfordringer, med særlig fokus på å fange opp innsatte med et

udekket behov for oppfølging av psykiske lidelser. I den forbindelse blir det naturlig også å se på samhandlingen mellom helsetjenestene og kriminalomsorgen, og hvordan dette kan forbedres. Regjeringen har varslet at det skal settes ned et utvalg som skal vurdere hvordan innsatte med alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming blir fulgt opp. Vi legger til grunn at en helhetlig undersøkelse inngår i dette arbeidet, og oppfordrer til at arbeidet igangsettes så snart som mulig.

Vi utdyper kort bakgrunnen for vår felles henvendelse og hva vi konkret etterlyser nedenfor.

Kort om bakgrunnen for vår anmodning

Etter EMK artikkel 2 har staten en plikt til å beskytte retten til liv. I forbindelse med selvmord i fengsel omfatter dette en plikt til å forebygge selvmord ved rutiner for både å fange opp innsatte med selvmordsrisiko, samt å iverksette tiltak for å begrense risikoen dersom slik risiko blir identifisert. Etter EMK artikkel 3 er det et absolutt forbud mot nedverdiggende og umenneskelig behandling. Staten har allerede erkjent ett tilfelle av brudd på EMK artikkel 3 ved nettopp Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt. Ifølge Sivilombudet er det i dag en klar risiko for krenkelse av både EMK artikkel 2 og 3 ved dette fengselet.¹

LDO hadde et møte med Justis- og beredskapsdepartementet den 14. september 2022, der LDO blant annet redegjorde for den alvorlige situasjonen særlig på Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt. LDO understreket behovet for at Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører tiltak for å avhjelpe situasjonen.²

I februar i år uttrykte FNs kvinnediskrimineringskomité sin sterke bekymring for den høye raten av selvmordsforsøk og sannsynligheten for selvskading blant kvinnelige innsatte. Komiteen fremhevet at de psykiske helsetjenestene som finnes, ikke er tilpasset kvinnes spesifikke behov, og anbefalte blant annet Norge å sikre at kvinner i fengsel har full tilgang til psykiske helsetjenester.

Sivilombudet varslet i brev til Justis- og beredskapsdepartementet den 23. mars 2023 om kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt, etter et uvarslet besøk til dette fengselet og til én avdeling ved Ullersmo fengsel den 13.-16. mars 2023. Sivilombudet advarer i sitt brev om at

¹ Sivilombudets brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 23. mars 2023, s. 5.

² Brev til Justis- og beredskapsdepartementet fra Likestillings- og diskrimineringsombudet av 31. mars 2022

flere av deres foreløpige funn tilsier at det i dag er en klar risiko for krenkelse av retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.

Behovet for en permanent, forsterket fellesskapsavdeling for kvinner

Ved Ila fengsel- og forvaringsanstalt er det etablert en permanent, forsterket fellesskapsavdeling med seks plasser. LDO har fått opplyst at avdelingen vil bemannes av 15 ansatte fra Kriminalomsorgen og 15 ansatte fra helsetjenestene. Formålet med etableringen er å håndtere en liten gruppe innsatte med særlige psykiske vanskeligheter, og blant annet hindre langvarig isolasjon.

Et tilsvarende tilbud finnes ikke for kvinner, selv om flere kvinnelige innsatte også har et høyt lidelsestrykk. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet ble 65 prosent av alle selvmordsforsøk i fengsel i 2022 utført av kvinner, selv om disse kun utgjør ca. 6 prosent av de innsatte. Nesten 80 prosent av selvskadingen i fengsler utføres av kvinner, og i 2022 gjaldt 42 av 43 tilfeller med beltelegging kvinner. Det rapporteres også om en nær dobling i antall utelukkelse (isolasjon) for kvinnelige innsatte fra 2021 til 2022 grunnet blant annet økt selvskading og økt antall selvmordsforsøk. Dette viser at det er særlige utfordringer i norske fengsler knyttet til kvinners soningsforhold.

Det har over tid vist seg at Bredtveit ikke er i stand til å håndtere utfordringene en del av de innsatte sliter med, noe som er påpekt både av eksterne aktører og av Kriminalomsorgen selv. LDO, Advokatforeningen og NIM er samstemte om at det er nødvendig å etablere en tilsvarende, permanent fellesskapsavdeling som ved Ila, også for kvinner.

Vi understreker i den forbindelse at etableringen av et ressursteam på Bredtveit er et godt tiltak. Teamet har imidlertid verken tilgang på tilstrekkelige menneskelige ressurser, eller bygningsmessige fasiliteter til å møte det samlede behovet. Sivilombudets brev av 23. mars 2023, nevnt ovenfor, viser med klarhet at situasjonen på Bredtveit er livstruende, selv med dette teamet på plass. Vi ber om en tilbakemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet om hvilke planer dere har for å etablere en slik forsterket avdeling for kvinner.

Behovet for en kartlegging av behov for straffavbrudd på grunn av enkeltinnsattes helsetilstand

Det er nødvendig med kartlegging av hvorvidt de domfeltes helsetilstand tilsier at straffen skal avbrytes, jf. straffegjennomføringsloven § 35. Indikasjoner på at

situasjonen medfører risiko for brudd på EMK artikkel 2 og artikkel 3 taler med tyngde for det. Vi antar at mange av de innsatte ikke har ressurser til selv å kartlegge spørsmålet om helsetilstanden deres bør medføre straffavbrudd. Det må anerkjennes at en slik særskilt undersøkelse av spørsmålet om straffavbrudd for enkeltinnsatte ved Bredtveit er uvanlig og har en side til hensynet til likebehandling, gitt at tilsvarende problemer finnes i andre fengsler. Samtidig vil en særskilt undersøkelse av soningsdyktighet ved Bredtveit gi innsikt i dette spørsmålet, som kan gi grunnlag for en mer helhetlig undersøkelsene av disse spørsmålene.

Behov for en helhetlig undersøkelse

I tillegg til tiltakene redegjort for ovenfor, er det et behov for å gjennomføre en helhetlig undersøkelse av situasjonen til de kvinnene som nå er i norske fengsler under uforsvarlige soningsforhold, og som ikke får tilstrekkelig helsehjelp. Undersøkelsen må gjelde alle fengsler der kvinner soner, med sikte på å få på plass tiltak som sikrer et forsvarlig soningstilbud og tilgang til nødvendige helsetjenester. Etter hva vi erfarer er det grunn til å anta at det for tiden er flere kvinnelige innsatte som soner i norske fengsler med store psykiske lidelser, og som har et mangelfullt helsetilbud.

Helt konkret mener vi at det må undersøkes:

- Hvor mange kvinner som soner i norske fengsler som har udekket behov for nødvendig helsehjelp.
- I hvilke fengsler disse kvinnene soner.
- Om helsetilbudet er dekkende, eventuelt hvilke mangler som kan identifiseres.
- Hvordan behovet for helsehjelp kan dekkes, på kort sikt og på lengre sikt, uten at dette går på bekostning av andre innsatte sine behov.
- Hvordan samhandlingen mellom helsetjenestene og Kriminalomsorgen kan forbedres.

Ansvar for å sikre et tilstrekkelig helsetilbud til innsatte i fengsel ligger både til Justis- og beredskapsdepartementet og til Helse- og omsorgsdepartementet. Vi anmoder derfor Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om å igangsette en helhetlig undersøkelse av situasjonen til kvinner i fengsel med helse- og omsorgsbehov. Som følge av at situasjonen er svært alvorlig, hvor det er en vedvarende risiko for tap av liv og for alvorlige menneskerettighetsbrudd, må undersøkelsen igangsettes så snart som mulig, i tråd med Grunnloven § 92 som pålegger statens myndigheter å sikre menneskerettighetene. Vi understreker samtidig at en slik undersøkelse ikke må

gå på bekostning av tiltak vi allerede ser behov for, slik som en forsterket fellesskapsavdeling for kvinner. Det bør tilføres «friske» midler til en slik undersøkelse for at det ikke skal gå utover annet arbeid i kriminalomsorgen.

Vi bidrar også gjerne med ytterligere utdyping eller råd når det gjelder behovet for å styrke helsetilbudet til kvinnelige innsatte, samt innspill til hvordan den helhetlige undersøkelsen kan gjennomføres. Vi er tilgjengelige for et møte dersom dere ønsker det.

Vi ber om en tilbakemelding på denne henvendelsen innen **25. mai 2023**.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
Likestillings- og diskrimineringsombud

Adele Matheson Mestad
Direktør, Norges institusjon for menneskerettigheter

Merete Smith
Generalsekretær, Advokatforeningen

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.