



SIVILOMBUDSMANNEN
Forebyggingsenheten

BESØKSRAPPORT

Norgerhaven fengsel

19.–22. september 2016



SIVILOMBUDSMANNEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Norgerhaven fengsel
Dokumentsenteret postboks 694
4302 Sandnes

Vår referanse
2016/2151

Deres referanse

Vår saksbehandler
Johannes Flisnes Nilsen

Dato
13.03.2017

Oversendelse av rapport etter besøk til Norgerhaven fengsel 19.-22. september 2016

Det vises til Sivilombudsmannens forebyggingsenhets besøk til Norgerhaven fengsel 19.–22. september 2016.

Vedlagt følger rapporten fra besøket. Vi ber om at den blir gjort tilgjengelig for innsatte, ansatte og andre som ønsker det. Rapporten vil bli ettersendt i engelsk utgave.

Sivilombudsmannen ber om å bli orientert av Justis- og beredskapsdepartementet om oppfølging av rapportens funn innen 1. juni 2017.

Departementet bes om å utforme svaret slik at det kan offentliggjøres. Dersom svarene inneholder opplysninger som ikke kan gjøres offentlig kjent, bes det om at det opplyses om det og sendes en sladdet versjon av svarene som kan offentliggjøres. Det bes om at hjemmel for å unnta opplysningene oppgis. Med mindre annet blir opplyst, vil det bli lagt til grunn at svarene kan offentliggjøres i sin helhet.



Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann



Helga Fastrup Ervik
kontorsjef
Forebyggingsenheten

Kopi til:

Helse- og omsorgsdepartementet	Postboks 8011 Dep	0030	OSLO
Kriminalomsorgsdirektoratet	Postboks 694	4305	SANDNES
Helsedirektoratet	Postboks 7000 St. Olavs plass	0130	OSLO
Kriminalomsorgen region øst	Dokumentsenter, postboks 694	4305	SANDNES



SIVILOMBUDSMANNEN

BESØKSRAPPORT

Norgerhaven fengsel

19.–22. september 2016

Innholdsfortegnelse

1	Om Sivilombudsmannens forebyggingsmandat	4
2	Tortur og umenneskelig behandling	5
3	Sammendrag	6
4	Om straffegjennomføring i en annen stat	10
	4.1 Endringer i nasjonalt lovverk	10
	4.2 Avtalen mellom Norge og Nederland om leie av fengselkapasitet.....	11
5	Generell informasjon om Norgerhaven fengsel	12
	5.1 Organisering, ledelse og bemanning	12
	5.2 Fengselkapasitet og belegg	12
	5.3 Avdelingsoversikt	13
6	Gjennomføring av besøket	14
7	Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat i en annen stat	16
8	Særlige utfordringer ved straffegjennomføring i en annen stat	18
	8.1 Risikoområder ved straffegjennomføring i en annen stat.....	18
	8.2 Etterforskning av dødsfall og straffbare forhold i fengselet.....	20
	8.3 Bruk av makt og tvangsmidler	22
	8.4 Transportfasen.....	24
	8.4.1 Risikofaktorer ved transport	24
	8.4.2 Regel- og avtaleverk om transport til og fra Norgerhaven fengsel.....	24
	8.4.3 Klargjøring av transport i Norgerhaven fengsel	25
	8.4.4 Busstransport til Eelde flyplass	25
	8.4.5 Overtakelse av norske myndigheter på Eelde flyplass.....	25
	8.4.6 Vurdering av transportfasen	26
	8.5 Retten til likeverdige helsetjenester	27
	8.5.1 Ivaretagelse av innsattes rettigheter etter norsk helselovgivning.....	27
	8.5.2 Innsyn i pasientjournal.....	28
	8.5.3 Tilgang til spesialisthelsetjenester	29
	8.5.4 Klageordninger for helsehjelp.....	29
	8.5.5 Faglig uavhengighet	31
	8.5.6 Utveksling av innsattes helseopplysninger	32
	8.6 Besøk og sending av post.....	33
	8.7 Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis	34
	8.8 Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå.....	35
	8.9 Praksis for underretning av vedtak.....	37
	8.10 Målgruppe for overføring	38
9	Vurdering av forholdene ved Norgerhaven fengsel	41

9.1	Inngripende tvangstiltak	41
9.1.1	Menneskerettslige standarder	41
9.1.2	Bruk av sikkerhetscelle	41
9.1.3	Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak	42
9.2	Fellesskap og aktivisering	43
9.2.1	Minstekrav til fellesskap og aktivisering	43
9.2.2	Fellesskap og bevegelsesfrihet	44
9.2.3	Sysselsetting- og aktivitetstilbud	44
9.3	Fysiske forhold	45
9.4	Beskyttelse og ivaretagelse	45
9.4.1	Informasjon ved innkomst og under straffegjennomføringen	45
9.4.2	Ivaretagelse av innsattes sikkerhet	46
9.4.3	Forholdet mellom ansatte og innsatte	47
9.5	Helsetjenester	47
9.5.1	Generelt	47
9.5.2	Tilgang til helsetjenester i fengselet	47
9.5.3	Konfidensialitet	48
9.6	Telefon og videokonferanse	49

1 Om Sivilombudsmannens forebyggingsmandat

På bakgrunn av Norges tilslutning til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon er Sivilombudsmannen gitt et eget mandat for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.¹ Det er opprettet en egen forebyggingsenhet ved Sivilombudsmannens kontor for å gjennomføre mandatet.

Forebyggingsenheten foretar regelmessige besøk til steder der mennesker er fratatt friheten, for eksempel fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Besøkene kan være varslede eller uvarslede.

På bakgrunn av besøkene skal det avgis anbefalinger med sikte på å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Sivilombudsmannen, ved forebyggingsenheten, har adgang til alle steder for frihetsberøvelse og til å føre private samtaler med personer som er fratatt friheten. Videre har enheten tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse. Under besøkene søker enheten å avdekke risikofaktorer for krenkelse gjennom egne observasjoner og samtaler med de berørte. Samtaler med de frihetsberøvede er særlig prioritert.

I arbeidet med å ivareta forebyggingsmandatet har Sivilombudsmannen også utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, sivilt samfunn og internasjonale menneskerettighetsorganer.

¹ Sivilombudsmannsloven § 3 a.

2 Tortur og umenneskelig behandling

Forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er slått fast i en rekke internasjonale konvensjoner som er bindende for Norge.

Sentralt står FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (torturkonvensjonen) vedtatt i 1984. I tillegg nedfelles det samme forbudet i blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 7), FNs barnekonvensjon (artikkel 37), FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (artikkel 15) og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (artikkel 3). Norge har sluttet seg til alle disse konvensjonene.

Mennesker som er fratatt friheten er mer sårbare for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Dette er bakgrunnen for at en tilleggsprotokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ble vedtatt av FN i 2007.

3 Sammendrag

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet gjennomførte et besøk til Norgerhaven fengsel i Nederland 19.–22. september 2016. Norgerhaven fengsel ble på forhånd varslet om at Sivilombudsmannen ville gjennomføre et besøk i tidsrommet september–november 2016. Det nøyaktige tidspunktet ble ikke oppgitt.

Etableringen av en ordning med straffegjennomføring etter norsk lovgivning i en annen stat skaper nye typer utfordringer for ivaretagelsen av innsattes rettigheter. Slik straffegjennomføring fratar ikke Norge ansvar for å forhindre menneskerettighetsbrudd, og det er avgjørende å sikre at det ikke oppstår rettslige tomrom der innsattes menneskerettighetsvern undergraves som følge av uklare ansvarsforhold mellom to stater. Med dette som utgangspunkt har ombudsmannen under besøket hatt særlig fokus på risiko for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling knyttet til at Norgerhaven fengsel skal fungere som et norsk fengsel i en annen stat.

Funn under besøket viste at innsatte som overføres til Norgerhaven fengsel ikke er sikret et tilstrekkelig vern av norske myndigheter mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling. I lys av Norges forpliktelser etter FNs torturkonvensjon er det særlig problematisk at norske myndigheter ikke vil kunne iverksette etterforskning ved mistanke om brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Plikten til å etterforske, påtale og straffe brudd på konvensjonen utgjør kjernebestemmelser i konvensjonen, og følger av internasjonal sedvanerett. Avtalen mellom Norge og Nederland, forutsetningene for overføring av innsatte til soning utenfor Norges grenser og funn under besøket tilsier at norske myndigheter har en selvstendig plikt til å etterforske, påtale og straffe brudd på konvensjonen. Det er også problematisk at myndighetsorganer fra en annen stat i bestemte situasjoner vil kunne benytte våpen og tvangsmidler mot innsatte som er overført til Nederland for å gjennomføre straff. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling.

Det fremkom at norsk kriminalomsorg har etablert som en rutine at innsatte som transporteres med fly mellom Norge og Nederland, skal påføres tvangsmiddelet bodycuff. En slik praksis er ikke akseptabel. Bruk av et tvangsmiddel, også under transport, skal kun benyttes etter en individuell risikovurdering. De innsatte var heller ikke sikret tilgang til en effektiv klageordning for hendelser under transport i Nederland.

Det manglet en tilfredsstillende gjennomgang av hvordan innsattes pasientrettigheter er ivaretatt etter nederlandsk helselovgivning. Innsattes mulighet til å få innsyn i egen journal, en rettighet innsatte ville hatt etter norsk lovgivning, er vesentlig begrenset ved at pasientjournal føres på nederlandsk. Det ga grunn til bekymring at enkelte innsatte som var overført frivillig, hadde omfattende og dels kompliserte helseutfordringer. Dette omfattet blant annet innsatte i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) for rusavhengighet.

Funn under besøket viste at klageordningen som er etablert for helsehjelp til de innsatte i Norgerhaven fengsel, er uklar og komplisert. De innsatte har etter ombudsmannens oppfatning ikke reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp. På generelt grunnlag gir organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel, der helsepersonell er ansatt av fengselet, økt risiko for

rolleblending, særlig ved helsepersonells involvering i fengselets beslutningsprosesser om restriktive tiltak.

Under besøket ble det også gjort flere funn som viser at soningstilbudet i Norgerhaven fengsel ikke legger godt nok til rette for at innsatte tilbakeføres til samfunnet. Utdanningstilbudet i fengselet er ikke tilpasset innsatte med behov for videregående og høyere utdanning, og innsattes reelle mulighet til å motta besøk fra familie og venner er vesentlig begrenset. Ordningen for postgang i Norgerhaven fengsel vanskeliggjør dessuten innsattes mulighet til å sende og motta post. Videre ble det funnet at innsattes soning påvirkes negativt av språkutfordringer og ansattes manglende kjennskap til norsk regelverk og praksis.

De innsattes mulighet til soningsprogresjon er vanskeliggjort på grunn av lang saksbehandlingstid for søknader om prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel. Lang saksbehandlingstid for søknader var en stor kilde til frustrasjon blant innsatte ombudsmannen hadde samtaler med under besøket. Det var en utbredt oppfatning blant innsatte at det var vanskeligere å få innvilget prøveløslatelse i Norgerhaven fengsel enn i fengsler i Norge. Innsatte i Norgerhaven mottar heller ikke foreløpig svar på søknader som påkrevd etter norsk lovgivning. Fengselets manglende orienteringer under sakens gang synes å ha økt innsattes frustrasjon ytterligere, ved at de i liten grad kan planlegge videre soning og tilbakeføring til samfunnet.

De samlede funnene som ble gjort under besøket viser at tvungen overføring til en annen stat for norsk straffegjennomføring utgjør et stort inngrep i de innsattes liv. Det er også bekymringsfullt at innsatte som har omfattende behov for helsehjelp, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres, uavhengig av om dette skjer frivillig eller ikke.

Under besøket ble det også gjort en vurdering av hvordan de innsattes rettigheter og velferd er ivaretatt i Norgerhaven fengsel, innenfor de områdene som vurderes som mindre direkte påvirket av at straffegjennomføringen skjer i en annen stat. På disse områdene ble det gjort funn om forhold som etter ombudsmannens vurdering isolert sett ivaretar de innsattes rettigheter på en bedre måte enn straffegjennomføring i Norge. Blant annet er nederlandske myndigheter forpliktet etter avtaleverket til å sikre at innsatte har faste tidspunkter for daglig fellesskap, i motsetning til det som gjelder etter norsk straffegjennomføringslov. Det fremkom i samtaler med de innsatte at de opplevde å ha mer utetid fra cellen og større bevegelsesfrihet på dagtid enn de hadde opplevd i norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Ombudsmannen merket seg at de innsatte i Norgerhaven fengsel, i motsetning til ordinær rutine i et norsk fengsel, ikke ble innelåst på cellen når de ikke ville delta i organiserte fritidsaktiviteter. Adgangen til å ha videokonferanser med pårørende, advokat og andre via programmer for videokonferanse er også en positiv ordning, som bør vurderes innført som en generell ordning for norsk kriminalomsorg. Innsatte var i all hovedsak fornøyd med fengselets tilrettelegging for kontakt via telefon og Skype, selv om flere fremhevet at dette ikke oppleves som en tilstrekkelig erstatning for manglende besøksmuligheter.

Forholdet mellom ansatte og innsatte fremstod generelt som godt. En klar overvekt av de innsatte beskrev de nederlandske ansatte på en positiv måte. Tilbakemeldingene fra innsatte og besøksteamets egne observasjoner tydet på at de ansatte generelt opptrådte på en profesjonell og respektfull måte overfor de innsatte. Flertallet av de innsatte som ble intervjuet, oppgav at de følte seg trygge i Norgerhaven fengsel. En ikke ubetydelig andel innsatte ga likevel uttrykk for at de følte seg utrygge. En gjennomgang av fengselets hendelsesrapporter dokumenterte at det har

forekommet relativt alvorlige voldsepisoder. Funn tydet på at det kan være utfordrende for ansatte å følge med på innsattes aktiviteter i enkelte deler av fengselet.

Tilgangen til helsepersonell i fengselet fremstod som god, sammenliknet med mange norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Innhentet informasjon tydet på at innsatte i hovedsak fikk time hos både sykepleier og lege innen kort tid. Helseavdelingen gjennomførte inkomstsamtaler med innsatte innen første døgn etter innsettelsen, og helsevurderingene fremstod som grundige. Det ble imidlertid gjort funn om manglende ivaretagelse av konfidensialitet, blant annet ved utdeling av medisiner.

De fysiske forholdene i fengselet fremstod samlet sett som gode. Ombudsmannen vil fremheve den store luftgården som i kombinasjon med et fleksibelt soningsopplegg, er et godt område for fysisk aktivitet og adspredelse. Unntaket var cellene, som gav forholdsvis begrensede bevegelsesmuligheter for de innsatte.

Hovedfunn

- Norske myndigheter har etter avtalen fraskrevet seg muligheten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.
- En annen stats myndighetsorganer er i bestemte situasjoner gitt myndighet til å benytte tvangsmidler, inkludert våpen, overfor innsatte som er straffedømt i Norge. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling.
- Innsatte blir rutinemessig påsatt tvangsmiddelet bodycuff under flytransport, uten individuell vurdering og skriftlig vedtak.
- Norske myndigheter har ikke foretatt en tilfredsstillende gjennomgang av hvordan innsattes pasientrettigheter er ivaretatt etter nederlandsk helselovgivning.
- Innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer ble ikke sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten.
- Innsatte i Norgerhaven fengsel har ikke reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp.
- Organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel gir økt risiko for rolleblanding, særlig ved helsepersonells involvering i fengselets beslutningsprosesser om restriktive tiltak.
- Innsattes reelle mulighet til å motta besøk er vesentlig begrenset.
- Innsattes soning påvirkes negativt av språkutfordringer og ansattes manglende kjennskap til norsk regelverk og praksis.

- De innsattes mulighet til soningsprogresjon er vanskeliggjort på grunn av lang saksbehandlingstid ved søknader om prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel.
- Tvungen overføring til en annen stat for norsk straffegjennomføring utgjør et stort inngrep i de innsattes liv.
- Det er bekymringsfullt at innsatte som har omfattende behov for helsehjelp, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres til straffegjennomføring i en annen stat.

4 Om straffegjennomføring i en annen stat

4.1 Endringer i nasjonalt lovverk

Stortinget vedtok 19. juni 2015 ny § 1 a i straffegjennomføringsloven som åpner for overføring til straffegjennomføring i en annen stat som Norge har inngått avtale med.

Bakgrunnen for lovendringen var ifølge Justis- og beredskapsdepartementet kriminalomsorgens behov for mer kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt. Tiltakene for å øke kapasiteten ble drøftet i Meld. St. 12 (2014–2015) «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen», som ble fremlagt for Stortinget i desember 2014.

Straffegjennomføringsloven § 1 a lyder slik:

«Etter beslutning av kriminalomsorgen kan domfelte som er dømt til ubetinget fengselsstraff, gjennomføre straffen i en annen stat som Norge har inngått avtale med.

Domfelte som gjennomfører straff i en annen stat etter første ledd, er å anse som innsatt i fengsel i Norge og skal, med de presiseringer som følger av tredje ledd, ha de rettigheter og plikter som følger av dette.

Kriminalomsorgen skal sørge for at domfelte som gjennomfører straff i en annen stat etter første ledd, får tilbud om helsehjelp som er likeverdig med det tilbudet domfelte ville hatt krav på ved straffegjennomføring i Norge. Statens helsetilsyn fører tilsyn med kriminalomsorgens forpliktelser etter bestemmelsen her. Helsetilsynsloven gjelder tilsvarende. Pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 om klage gjelder for kriminalomsorgens forpliktelser etter bestemmelsen her. Kriminalomsorgen skal på anmodning gi Statens helsetilsyn og Fylkesmannen opplysninger som disse finner nødvendige for å kunne utføre sine oppgaver etter bestemmelsen her. Opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Kongen kan gi utfyllende forskrift og fastsette de unntak fra §§ 4, 7, 8 første ledd og 27 som er nødvendige for at straff skal kunne gjennomføres i en annen stat etter første ledd.»

Lovhjemmelen er midlertidig og oppheves 1. september 2020.

De vedtatte endringene i straffegjennomføringsloven bygger på at overføring om nødvendig kan gjennomføres mot innsattes vilje.²

Forskrift om straffegjennomføring i Nederland ble fastsatt 18. desember 2015.³ I forskriften gis utfyllende regler om blant annet straffegjennomføringslovens virkeområde, transport, straffbare

² Prop. LS (2014–2015) side 14. Borgarting lagmannsrett har i en rettskraftig dom 29. juni 2016 avgjort en sak som gjaldt vedtak om tvungen overføring til straffegjennomføring i Nederland. Lagmannsrettens legger til grunn at vedtak om tvungen overføring ikke i seg selv utgjør utvisning i strid med Grunnloven § 106 annet ledd annen punktum. Lagmannsretten fant heller ikke at retten til privat- og familieliv var brutt i denne saken (Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8).

³ Forskrift 18. desember 2015 nr. 1579 om straffegjennomføring i Nederland, fastsatt ved kgl. res. med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 1a.

forhold begått under straffegjennomføring i Nederland, telefonsamtaler og videokonferanser, vilkår for overføring til Nederland og for overføring tilbake til Norge.

Vilkårene for overføring til Norgerhaven fengsel følger av § 4 i forskriften. Mannlige innsatte over 18 år som er dømt til ubetinget fengselsstraff kan overføres til straffegjennomføring i Nederland. Beslutningen tas av kriminalomsorgen etter en individuell helhetsvurdering der blant annet domfeltes helsesituasjon, familiesituasjon og det straffbare forholdets art må tas i betraktning. Det er også fastsatt hvilke domfelte som ikke kan overføres.⁴

Foruten straffedømte med nederlandsk statsborgerskap eller straffedømte som er bosatt, erklært uønsket eller etterlyst i Nederland, skal følgende domfelte ikke overføres: domfelte som har behov for helsetjenester som ikke kan tilbys ved straffegjennomføring i Nederland (bokstav f), domfelte som mottar eller skal motta regelmessig besøk av egne barn de ellers bor fast sammen med eller har samvær med, med mindre overføring ikke medfører en større begrensning i barnets rett til samvær enn den besøksordningen eller samværsordningen som er eller blir etablert (bokstav g), og domfelte med rett til opplæring etter opplæringsloven og som har påbegynt opplæring i Norge (bokstav h). Unntak fra annet ledd bokstav g og h ovenfor kan gjøres dersom domfelte selv ønsker overføring.

Kriminalomsorgsdirektoratet har også fastsatt retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland. Retningslinjene skal leses i sammenheng med øvrig regelverk for straffegjennomføring og har forrang ved eventuell motstrid med de generelle retningslinjene til straffegjennomføringsloven.

4.2 Avtalen mellom Norge og Nederland om leie av fengselskapasitet

Stortinget samtykket 19. juni 2015 til avtalen inngått 2. mars 2015 mellom regjeringene i Norge og Nederland om leie av Norgerhaven fengsel til straffegjennomføring av personer som var domfelt for straffbare forhold i Norge.⁵

Avtalen innebærer at norske myndigheter leier et fullt utstyrt fengsel med nederlandske ansatte og ledelsespersonell, mens det fastslås at selve straffegjennomføringen skal reguleres etter norsk lovgivning underlagt en norsk ledelse. Videre gir avtalen blant annet regler om fengselslederens kompetanse og ansvar, klager og søksmål fra innsatte, transport av innsatte, helsehjelp, straffbare forhold begått i fengselet, rømning, dødsfall, sikkerhet i fengselet og regler for beregning av kostnader og vederlag for bruk av fengselet.

Ifølge avtalen kan innsatte under 18 år, kvinner, varetektsinnsatte og forvaringsdømte, ikke overføres til straffegjennomføring i Nederland.⁶ Videre skal permisjoner og utganger ikke gjennomføres i Nederland, slik at innsatte som får innvilget søknad om dette skal overføres tilbake til Norge. Et unntak er utganger som følge av akutt behov for helsehjelp som ikke kan ytes i fengselet.⁷

Avtalen har en varighet på tre år, og kan forlenges med minst ett år av gangen. Fengselet i Norgerhaven ble åpnet i september 2015.

⁴ Se forskrift § 4 annet ledd bokstav a) – h), med de presiseringer og unntak som følger av tredje til femte ledd.

⁵ Avtale mellom Kongeriket Norge og Kongeriket Nederland om bruken av et fengsel i Nederland for gjennomføring av norske fengselsstraffer, undertegnet 2. mars 2015.

⁶ Avtalens artikkel 1 bokstav h.

⁷ Jf. avtalens artikkel 12 nr. 2.

5 Generell informasjon om Norgerhaven fengsel

5.1 Organisering, ledelse og bemanning

Norgerhaven fengsel ligger i tettstedet Veenhuizen i den nordlige delen av Nederland.

Det er organisatorisk underlagt Ullersmo fengsel, og ledes av en fengselsleder og en assisterende fengselsleder som begge er norske. I tillegg har en norsk stab på fem ansatte ansvar for juridisk saksbehandling, merkantilt arbeid, kommunikasjon og tilbakeføringsarbeid. Fengselsleder er gitt en rekke fullmakter som gir selvstendig beslutningsmyndighet. Det er blant annet fengselsleder i Norgerhaven som fatter beslutning om overføring til Norgerhaven.⁸

Ullersmo fengsel fungerer som et transittfengsel for innsatte som overføres til og fra Norgerhaven og er ansvarlig for transport på norsk jord og flytransport til Nederland. Det er i hovedsak ansatte fra Ullersmo fengsel som følger de innsatte på transporten til Nederland. Innsatte i Norgerhaven har adresse ved Ullersmo fengsel og post til innsatte går via Ullersmo. Ullersmo har også visse kontrolloppgaver for Norgerhaven, for eksempel kommunikasjonskontroll ved telefonsamtaler og bruk av internett i tråd med kriminalomsorgens retningslinjer. Ullersmo fengsel har også ansvar for å sørge for forhåndssjekk hos politiet av besøkende til innsatte i Norgerhaven.

På nederlandsk side er det utnevnt en personal- og administrasjonssjef («staff and facility manager»), som i henhold til avtalen har ansvaret for fengselets fasiliteter og de nederlandske ansatte. Den nederlandske ansattgruppen utgjør 239 årsverk og skal sikre forsvarlig drift av fengselet, sikkerhet, helsetjenester, sysselsetting av innsatte og fritidsaktiviteter.

De nederlandske fengselsbetjentene har mer atskilte oppgaver enn det som er vanlig i norsk kriminalomsorg. Noen betjenter har som sin hovedoppgave å ivareta sikkerheten i fengselet, mens andre jobber med individuell oppfølging av de innsatte (såkalte mentorer). Det finnes også egne transportbetjenter. Hver fengselsavdeling ledes av en nederlandsk avdelingsleder. I tillegg er sjefen for sikkerhetsarbeidet nederlandsk. Syv nederlandske ansatte (såkalte case-managere) har viktige oppgaver under saksbehandling i fengselet og bistår den norske saksbehandlerstaben med innsamling av informasjon og utarbeidelse av innstillinger som grunnlag for behandling av vedtak, søknader og klager fra innsatte.

Helsepersonell som yter helsehjelp i fengselet er underlagt nederlandsk lovgivning, og omfatter en administrasjonssjef, allmennleger, sykepleiere, psykolog, psykiater og tannlege. Psykolog og sykepleier er ansatt av nederlandsk fengselsetat, mens allmennleger og psykiater er innleid fra en ekstern organisasjon. Helsepersonellet kommuniserer i hovedsak med de innsatte på engelsk, men skriver pasientjournaler på nederlandsk.

For en eventuell beredskapssituasjon er det etablert et internt responsteam som rykker ut på fengselsleders ordre, og et eksternt responsteam underlagt den nederlandske fengselsetaten, som kan rykke inn i fengselet ved akutte beredskapssituasjoner som opprør eller gisselaksjoner.

5.2 Fengselskapasitet og belegg

Fengselets kapasitet er 242 innsatte. Det er kun eneceller i fengselet.

⁸ Jf. Retningslinjinger for straffegjennomføring i Nederland, punkt 1.2.

Fengselet opplyste at beleggspersent for inneværende år målt 16. august 2016 var 98,1 %. På samme tidspunkt var gjennomsnittlig domslengde for de innsatte som var overført til Norgerhaven fengsel cirka 4 ½ år. Gjennomsnittlig oppholdstid i fengselet for de som var tilbakeført til Norge var 144 dager.

På besøktidspunktet var det 230 innsatte i Norgerhaven fengsel. Basert på fengselets oversikt var antallet innsatte som var overført mot sin egen vilje 80 av 230 innsatte (34,8 prosent).

5.3 Avdelingsoversikt

Det er ti avdelinger i fengselet, fordelt på fire bygninger som danner en firkant rundt en stor luftgård:

- *Front Building*, med kontorer, administrasjon og helsetjenesten.
- *Unit Noord* med avdelingene L, M, N og O som alle har 24 celler. I første etasje ligger sikkerhetsavdelingen med fire sikkerhetsceller (se kapittel 9.1.2 Bruk av sikkerhetscelle).
- *Unit Westerkade* med bibliotek, treningsrom, kiosk samt avdeling E med 24 celler.
- *Unit Oosterkade* med avdelingene K og F med 24 celler hver, G, H og J med 25 celler hver.

Alle avdelingene hadde store fellesrom med bord, stoler, tv, biljardbord, dart, bordtennisbord og bordspill samt kjøkken der innsatte kunne lage egen mat. I alle avdelinger lå fellesrommet i første etasje, og cellene var lokalisert i etasjen/etasjene over. De ansatte hadde ingen oversikt over fellesrommene fra vaktrommet. Det var felles dusjer i hver avdeling, cirka tre dusjer per avdeling.

Avdeling K var utformet litt ulikt de andre avdelingene. Her var cellene seksjonert i to underavdelinger med tolv celler på hver etasje. I denne avdelingen var vaktrommet plassert i tilknytning til kjøkken og spiserom, men uten mulighet for innsyn i resten av fellesområdet. De to seksjonene K1 og K2 hadde egne kjøkken og spiseområder, slik at fellesskapet kunne begrenses ved behov. I tilknytning til avdelingen lå det også tre såkalte «time-out» celler (se nærmere kapittel 9.1.3 Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak).

Avdeling K ble i hovedsak benyttet for innsatte som ble betraktet som sårbare og hadde behov for mer individuell oppfølging og adgang til et skjermet uteareal. Utover avdeling K var det ifølge fengselsledelsen ingen spesiell sammensetning av avdelingene basert på kjennetegn ved innsatte eller bruksområder. Det var ikke etablert en egen innkomsavdeling, de innsatte ble plassert i en ordinær avdeling etter at inkomstprosedyren var avsluttet.

6 Gjennomføring av besøket

I august 2016 ble Norgerhaven fengsel varslet om at Sivilombudsmannen ville gjennomføre et besøk dit i løpet av september–november. Besøket ble foretatt 19.–22. september. Etter ankomst gjennomførte forebyggingsenheten en befaring av fengselet. Befaringen omfattet mottaksområdet, sikkerhetscellene (inkludert sikkerhetsseng), utearealer og besøksrom. Under befaringen foretok enheten også en gjennomgang av rutinene for mottak og for bruk av sikkerhetscelle. Videre undersøkte enheten fellesskapsrom på avdelingene og et utvalg celler. Befaringen omfattet i tillegg bygg for arbeidsdrift og treningsfasilitetene. I etterkant av befaringen ble det gjennomført et innledende møte med norsk fengselsledelse, og et etterfølgende møte der også nederlandsk stedlig ledelse deltok.

Under besøket ble det gjennomført private samtaler med innsatte på alle ti fengselsavdelinger. Til sammen utgjorde samtalene cirka 20 prosent av totalt 230 innsatte. Fokuset var særlig rettet mot innsatte som opplevde spesielt krevende soningsforhold. Samtalene foregikk i hovedsak på cellene til de innsatte, og i noen tilfeller utendørs eller i samtalerom. Forebyggingsenheten benyttet seg av telefontolk ved flere anledninger. Øvrige samtaler ble ført på norsk eller engelsk.

Den 21. september fulgte forebyggingsenheten med en transport av innsatte på vei tilbake til Norge fra Norgerhaven fengsel, fram til overtakelse av norske myndigheter på Eelde flyplass utenfor Groeningen. Enheten fulgte også fangetransporten tilbake til Norgerhaven fengsel med innsatte som var besluttet overført dit og undersøkte fengslets innkomstrutiner.

Det ble gjennomført samtaler med alle i den norske ansattgruppen – merkantilt ansatte, en tilbakeføringskoordinator og juristene. Enheten gjennomførte også en rekke samtaler med representanter for nederlandsk ansattgruppe, blant annet personal- og administrasjonssjefen, ledelsen for fengselets helsetjeneste, separate samtaler med lege og psykolog, fengselsbetjenter, avdelingsleder og saksbehandlere («case-managere»).

Besøket ble formelt avsluttet etter hjemkomst med et Skype-møte med fengselets norske og nederlandske ledelse der enheten presenterte foreløpige funn og stilte noen oppfølgingsspørsmål.

Ledelsen og de ansatte i Norgerhaven fengsel sikret at Sivilombudsmannens forebyggingsenhet fikk rask og uhindret adgang til alle områder i fengselet og tilgang til all dokumentasjon om behandling av innsatte som ble etterspurt.⁹ Sivilombudsmannens adgang til å føre private samtaler med innsatte ble respektert, og det ble lagt til rette for gjennomføring av samtaler med sentrale personer i både norsk og nederlandsk ansattgruppe.¹⁰ Det bemerkes likevel at enkelte samtaler som pågikk på de innsattes celler, ble avbrutt av at ansatte åpnet celledørene for å gi beskjeder uten å banke på først.

Under besøket deltok følgende personer fra Sivilombudsmannen:

- Aage Thor Falkanger (sivilombudsmann)
- Helga Fastrup Ervik (kontorsjef, jurist)
- Mette Jansen Wannerstedt (seniorrådgiver, sosiolog)
- Jonina Hermannsdottir (seniorrådgiver, kriminolog)

⁹ Torturkonvensjonens tilleggsprotokoll (OPCAT) artikkel 20 bokstav b og c.

¹⁰ OPCAT artikkel 20 bokstav d.

- Johannes Flisnes Nilsen (seniorrådgiver, jurist)
- Kjetil Fredvik (seniorrådgiver, jurist ved klagesaksavdeling hos Sivilombudsmannen)
- Georg Høyer (ekstern ekspert, lege)

7 Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat i en annen stat

Ifølge avtalen mellom Norge og Nederland skal transport på nederlandsk territorium til og fra fengselet utføres av betjenter som er utnevnt av mottakerstatens sikkerhets- og justisminister og nederlandsk instruks for bruk av makt og tvangsmidler skal gjelde (Voldsinstruksen - «Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen»¹¹). Ansvar for innsattes velferd under slike transporter tilligger dermed nederlandske myndigheter. Under høringsprosessen om endring i straffegjennomføringsloven reiste Sivilombudsmannen spørsmål ved om slike ordninger, der Norge mangler jurisdiksjon utenfor et fengsel i en mottakerstat, ville kunne medføre manglende adgang for ombudsmannen til steder for frihetsberøvelse som for eksempel transportmidler eller sykehus i mottakerstaten. Ombudsmannen uttrykte også bekymring for at mulighet til å gå i dialog om nødvendige oppfølgingstiltak som forutsatt i OPCAT artikkel 22 vanskeliggjøres, fordi ansvaret ligger under en annen stats myndighet.

Under besøket til Norgerhaven ble forebyggingsenheten, med bistand fra fengselsledelsen, gitt anledning til å følge med en busstransport for innsatte tur-retur fra Norgerhaven fengsel til flyplassen Eelde utenfor Groeningen. Transporten ble gjennomført av den nederlandske transporttjenesten «Dienst Vervoer en Ondersteuning» (DV & O). Forebyggingsenheten fikk anledning til å undersøke de fysiske forholdene i busstransporten og til å følge gjennomføringen av transportoppdraget fra Norgerhaven fengsel til overtakelse av norske transportmyndigheter på Eelde flyplass.

Vilkår i avtalen mellom Norge og Nederland gir grunnlag for å begrense ombudsmannens mandat. De formelle begrensningene omfatter tilgang til steder utenfor fengselsmurene der innsatte kan oppholde seg, slik som transportmidler eller sykehus. Til tross for disse formelle skrankene ble ombudsmannen under besøket gitt tilgang til de steder på utenlandsk territorium og all dokumentasjon underlagt en annen stats lovgivning som var påkrevd i henhold til OPCAT og ombudsmannsloven §§ 3a, 7 og 8. At ombudsmannen ikke møtte på formelle hindringer for gjennomføring av sitt forebyggende mandat, må tilskrives fleksibilitet og samarbeidsvilje fra nederlandske myndigheters side. I et forebyggingsperspektiv er det problematisk at gjennomføringen av ombudsmannens mandat skal måtte bero på samarbeidsvilje hos stedet som besøkes.

I stortingsproposisjonen uttalte Justis- og beredskapsdepartementet blant annet følgende:

«Departementet viser særlig til høringsuttalelsen fra Sivilombudsmannen der det ble reist flere spørsmål og uttrykt behov for å avklare forebyggingsenhetens rolle. (...) Når det gjelder straff som gjennomføres i annen stat, vil det, slik Sivilombudsmannen påpeker, være delt jurisdiksjon. Departementet er enig med Sivilombudsmannen i behovet for å tydeliggjøre

¹¹ Avtale mellom Kongeriket Norge og Kongeriket Nederland om bruken av et fengsel i Nederland for gjennomføring av norske fengselsstraffer, inngått i Veenhuizen, Nederland, 2. mars 2015, artikkel 11. Traktaten er supplert av samarbeidsavtale inngått samme dato mellom det norske Kriminalomsorgsdepartementet og tilsvarende myndighetsorgan i Nederland - «Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)», se særlig artikkel 19 nr.3 om transport.

grensene mellom norske og nederlandske tilsynsorganer. Videre er det viktig å sørge for at det ikke blir rettslige «hull» som følge av en slik løsning».¹²

I proposisjonen ble det forutsatt at det nederlandske forebyggingsorganet (i dette tilfellet *The Inspectorate for Security and Justice*) ville sørge for å påse at innsattes var beskyttet mot tortur og umenneskelig behandling under transport eller akuttopphold på sykehus på nederlandsk territorium.¹³ FN's underkomité for forebygging (SPT) har avgitt en rådgivende uttalelse om hvordan torturforebyggende arbeid bør gjennomføres dersom en stat inngår en avtale med en annen om å sende personer dit for frihetsberøvelse.¹⁴ Blant annet skal det sikres at både forebyggingsorganet i «avsenderstaten» og i «mottakerstaten» skal ha juridisk og praktisk mulighet til å besøke de innsatte i henhold til OPCAT og til å gi anbefalinger og gå i dialog med begge staters myndighet. SPT anbefaler i uttalelsen at:

«The NPMs of the sending and receiving State should liaise regarding the conduct of such visits, and should consider undertaking joint visits in such circumstances and, where possible, to make joint recommendations.»

På bakgrunn av SPTs rådgivende uttalelse og Justis- og beredskapsdepartementets klare forutsetninger tok Sivilombudsmannen i forkant av besøket gjentatte ganger kontakt med det nederlandske forebyggingsorganet for å innlede en dialog om samarbeid.¹⁵ På besøkstidspunktet hadde Sivilombudsmannen ikke mottatt svar på sine henvendelser. Under besøket fremkom det at verken den norske fengselsledelsen, den nederlandske personal- og administrasjonssjefen, eller representanter for det eksterne transportteamet hadde hatt kontakt med det nederlandske forebyggingsorganet om de innsattes vern mot tortur og umenneskelig behandling i fengselet, under transport eller ved akuttopphold på sykehus. Resultatet av den delte jurisdiksjonen som ble etablert i avtalen mellom Norge og Nederland, synes dermed å være at det er etablert et rettslig «hull» som svekker de innsattes vern mot tortur og umenneskelig behandling. Det kan videre konstateres at det ikke er etablert en ordning som skissert i SPTs uttalelse der også mottakerstatens forebyggingsorgan kan gjennomføre besøk til de innsatte i fengselet på nederlandsk jord.

Ombudsmannen erfarte flere praktiske utfordringer knyttet til å gjennomføre sitt mandat utenfor norsk territorium. En særlig utfordring var at sentrale dokumenter som ombudsmannen må ha tilgang til for å kontrollere hvordan innsattes rettigheter og velferd ivaretas, slik som tilsynslogg for bruk av sikkerhetscelle og medisinske journaler, helt eller delvis var skrevet på nederlandsk. Dette er problematisk i lys av sivilombudsmannsloven § 7 om rett til opplysninger. I tillegg til å vanskeliggjøre etterfølgende kontroll, gjør bruk av fremmedspråk det vanskelig, og i noen tilfeller umulig, for de innsatte å ivareta rettigheter de har etter norsk lovgivning (se kapittel 8.5.2 *Innsyn i pasientjournal*).

¹² Prop. 92 LS (2014–2015), side 36.

¹³ Prop. 92 LS (2014–2015) Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015, side 36.

¹⁴ FN's underkomité for forebygging, Compilation of SPT Advice in response to NPMs requests, kapittel V, NPMs and cross-border monitoring of persons in detention, februar 2015.

¹⁵ Sivilombudsmannen, Norgerhaven prison – Establishing contact with the National preventive mechanism of the Netherlands, brev til Inspectorate of Security and Justice, 21. april 2016.

8 Særlige utfordringer ved straffegjennomføring i en annen stat

8.1 Risikoområder ved straffegjennomføring i en annen stat

FNs torturkonvensjon artikkel 2 nr.1 slår fast at «Enhver konvensjonspart skal treffe effektive lovgivningsmessige, forvaltningsmessige, judisielle eller andre tiltak for å forhindre torturhandlinger på noe område under dens jurisdiksjon.» Konvensjonens artikkel 16 fastslår enhver konvensjonsparts plikt til også å forhindre «andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff».

FNs torturkomité har i generell kommentar nr. 2 påpekt at medlemsstatenes ansvar etter konvensjonen for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling «på noe område under dens jurisdiksjon», omfatter «... all areas where the State party exercises, directly or indirectly, in whole or in part, de jure or de facto effective control».¹⁶ At staters ansvar for å ivareta menneskerettighetene omfatter områder utenfor statens egne grenser der de kan sies å ha effektiv kontroll, er anerkjent av blant andre Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ), FNs menneskerettighetskomité og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).¹⁷

Etableringen av en ordning med straffegjennomføring av domfelte etter norsk lovgivning i en annen stat skaper nye typer utfordringer for ivaretagelsen av innsattes rettigheter. Med unntak av Belgias avtale om leie av fengselskapasitet i Nederland, som har dannet utgangspunkt for den norske avtalen, er ombudsmannen ikke kjent med at liknende avtaler mellom stater er inngått. Avtalen som er inngått reiser spørsmål om hvordan norske myndigheters plikt til beskyttelse av de innsatte kan ivaretas i henhold til torturkonvensjonen.

FNs tidligere spesialrapportør mot tortur Juan Mendez, har i en rapport til FNs generalforsamling tatt opp staters ekstraterritoriale ansvar for brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff:

«..., the increasingly transnational nature of State actions entails a need to ensure that States abide by their fundamental human rights obligations when acting beyond, or when their domestic acts cause injury outside, their territorial boundaries. (...)

Extraterritorial State acts (or omissions) — whether lawful or unlawful — often have a significant impact on the fundamental rights of individuals outside their borders, thereby implicating States' responsibilities under international human rights law.»¹⁸

¹⁶ FNs torturkomité, generell kommentar nr. 2, 24. januar 2008, CAT/C/GC/2, avsnitt 16. Se også FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs generalforsamling («Prohibition of torture and other ill-treatment from an extraterritorial perspective»), 7. august 2015, A/70/303, avsnitt 11 flg.

¹⁷ Se Legal Consequences of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, side 136; FNs menneskerettskomité, generell kommentar nr. 31 (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326, avsnitt 10; EMDs dommer bl.a. Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom, 30. Juni 2009, (decision on admissibility), klagenr. 61498/08; Al-Skeini and Others v. the United Kingdom (Storkammer), 7. Juli 2011, klagenr. 55721/07.

¹⁸ FNs spesialrapportør mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, Juan Mendez, rapport til FNs generalforsamling 7. august 2015, A/70/303, se avsnittene 11–13.

Spesialrapportøren pekte blant annet på at frihetsberøvelse i utlandet («the practice of detaining persons abroad») som en statlig handling, gjør staters ekstraterritoriale ansvar for å forhindre menneskerettighetsbrudd aktuelt. Spesialrapportøren understreket at slike myndighetshandlinger:

«... can involve the commission or risk of torture or other ill-treatment as defined by the Convention, international humanitarian law, international criminal law or customary international law. Of particular concern are States' attempts to undermine the absolute legal prohibition of torture and other ill-treatment by evading or limiting responsibility for extraterritorial acts or effects by their agents that contravene their fundamental legal obligations; to narrowly interpret treaty jurisdictional provisions; and to dilute well-established obligations to ensure and fulfil positive human rights obligations whenever they exercise control or authority over an area, place, individual(s) or transaction.»¹⁹

Ifølge spesialrapportøren er det i slike situasjoner avgjørende å sikre at «... there is no vacuum of human rights protection that is due to inappropriate and artificial limits on territorial jurisdiction».

Med dette som utgangspunkt har ombudsmannen under besøket hatt et særlig fokus på risikoområder for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling knyttet til at Norgerhaven fengsel skal fungere som et norsk fengsel i en annen stat. Ingen av de berørte statene kan, slik Sivilombudsmannen forstår FNs torturkonvensjon og uttalelsene fra både FNs torturkomité, FNs spesialrapportør mot tortur og SPT, begrense sitt folkerettslige ansvar på dette området gjennom en mellomstatlig avtale.²⁰

Ombudsmannens vurdering tar utgangspunkt i avtalen som ble inngått mellom Norge og Nederland 2. mars 2015 (heretter avtalen) og en utfyllende samarbeidsavtale inngått samme dato mellom fengselsmyndighetene i begge land (heretter samarbeidsavtalen).²¹ Stortinget samtykket til avtalen mellom Norge og Nederland 8. juni 2016.²²

En gjennomgang av avtaleverket viser at det er etablert ulike former for delt jurisdiksjon for forhold som berører innsatte i Norgerhaven fengsel.²³ Norsk straffegjennomføringslov skal gjelde for behandlingen av innsatte,²⁴ mens dødsfall og straffbare forhold som begås i fengselet behandles

¹⁹ Se note over.

²⁰ FNs torturkomité generell kommentar nr. 2, 24. januar 2008, CAT/C/GC/2; FNs spesialrapportør mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, Juan Mendez, rapport til FNs generalforsamling 7. august 2015, A/70/303 og FNs underkomité for forebygging, Compilation of SPT Advice in response to NPMs requests, kapittel V, NPMs and cross-border monitoring of persons in detention, februar 2015.

²¹ Se hhv. Avtale mellom Kongeriket Norge og Kongeriket Nederland om bruken av et fengsel i Nederland for gjennomføring av norske fengselsstraffer; og samarbeidsavtale («Cooperation agreement») inngått mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og Dutch Custodial Institutions Agency (DJI).

²² Samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015, vedtak 614 og 615, 8. juni 2015.

²³ Se også Dr. Elina Steinertes gjennomgang av forhold ved avtalen mellom Norge og Nederland, NPMs and Extraterritorial Action, European NPM Newsletter, utgave nr. 72 / 73, januar–februar 2016, side 5 flg.

²⁴ Avtalens artikkel 4 nr.1.

etter nederlandsk lovgivning.²⁵ Ansvar for helsehjelp som ytes i fengselet påligger nederlandsk fengselsvesen,²⁶ og klager og søksmål som gjelder helsebehandling reguleres av nederlandsk lovgivning.²⁷ Transport på nederlandsk territorium til og fra Norgerhaven fengsel besluttes av norsk fengselsleder, men gjennomføres av en nederlandsk myndighetsinstans.²⁸ Nederlandsk regelverk for bruk av lovlige tvangsmidler (voldsinstruksen) gjelder for alle transporter,²⁹ under akutte opphold på sykehus i Nederland og skal etterleves i beredskapssituasjoner innenfor fengselsmurene.³⁰

Nederlandske myndigheter har ansvar for vedlikehold av bygningsmassen, inventar og utstyr i fengselet, og skal påse at HMS-krav overholdes i henhold til nederlandsk lovgivning.³¹ Videre har de ansvar for de innsattes mattilbud og skal påse at nederlandske standarder for mattilbud overholdes.³² Endelig har nederlandske myndigheter ansvaret for å sikre at dokumenter til innsatte er skrevet eller oversatt til et språk den innsatte forstår og til å sørge for tolketjenester om det er nødvendig.³³

Omfanget av ansvar som tilligger nederlandske myndigheter illustrerer begrensningene i Sivilombudsmannens muligheter for å ivareta mandatet etter OPCAT (se kapittel 7 *Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens mandat i en annen stat*). Ansvarsfordelingen utgjør også klare modifikasjoner av utgangspunktet som ble slått fast i lovforslaget til Stortinget om at de innsatte vil være underlagt norsk jurisdiksjon og ha de samme rettigheter og plikter som innsatte ville hatt ved straffegjennomføring i Norge. Konstruksjonen reiser flere spørsmål om ansvarsforhold mellom de to statene.

I kapitlene 8.2 og 8.3 i denne rapporten omtales forhold som i særlig grad utgjør risiko for krenkelse av forbudet mot tortur og umenneskelig behandling.

I kapitlene 8.4–8.10 behandles ytterligere forhold knyttet til avtalen og gjennomføring av denne som etter ombudsmannens syn er problematiske.

8.2 Etterforskning av dødsfall og straffbare forhold i fengselet

Ifølge artikkel 14 og 17 i avtalen er det utelukkende nederlandsk straffe- og prosesslovgivning som skal gjelde dersom en innsatt dør i fengsel, eller dersom det begås straffbare handlinger i Norgerhaven fengsel.³⁴ Norske myndigheter vil altså ikke kunne iverksette tiltak for å etterforske eller straffeforfølge dersom innsatte skulle utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i fengselet.

Ifølge FNs torturkonvensjon artikkel 12, jf. 16, skal enhver konvensjonspart «sørge for at dens kompetente myndigheter iverksetter omgående og upartiske undersøkelser, i ethvert tilfelle der det

²⁵ Avtalens artikkel 17 nr.1.

²⁶ Samarbeidsavtalen artikkel 32.

²⁷ Avtalens artikkel 10 nr. 2.

²⁸ Avtalen artikkel 11 og samarbeidsavtalen artikkel 19.

²⁹ Avtalens artikkel 11 nr. 2.

³⁰ Avtalens artikkel 6 nr. 3.

³¹ Samarbeidsavtalen artikkel 4 nr. 5.

³² Samarbeidsavtalen artikkel 28.

³³ Samarbeidsavtalen artikkel 38 nr. 2 og 3.

³⁴ Jf. artikkel 14 nr. 3 ("The law of the Receiving State is exclusively applicable to the launch of a follow-up investigation of any kind").

er rimelig grunn til å anta at en torturhandling [eller andre former for grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff] har funnet sted på noe område under dens jurisdiksjon».

Ifølge FNs torturkomité betyr henvisningene til «jurisdiksjon» i konvensjonens artikkel 12 og 16 på samme måte som for artikkel 2 nr. 1, at medlemsstatenes ansvar for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling omfatter «all areas where the State party exercises, directly or indirectly, in whole or in part, de jure or de facto effective control» (se kapittel 8.1 *Risikoområder ved straffegjennomføring i en annen stat*).

Denne plikten til *ex officio* etterforskning suppleres av FNs torturkonvensjon artikkel 13, som fastslår at: «... enhver person som påstår å ha blitt utsatt for tortur på noe område under dens jurisdiksjon, har rett til å klage til, og til å få sin sak omgående og upartisk gransket av, dens kompetente myndigheter.» Plikten til å etterforske, påtale og straffe brudd på konvensjonen utgjør kjernebestemmelser i konvensjonen.³⁵ Spesialrapportøren mot tortur har konkludert med at disse forpliktelsene også følger av internasjonal sedvanerett.³⁶ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har i en sak konstatert krenkelse av EMK artikkel 2 for mislighold av forpliktelser til å etterforske dødsfall i en situasjon der en stat utøvde myndighet på en annen stats territorium.³⁷

I forbindelse med høring i Stortingets justiskomité 28. april 2015 reiste Sivilombudsmannen spørsmål ved om begrensning i norske myndigheters rettslige handleevne, slik den fremkommer i avtalen mellom Norge og Nederland, er i tråd med FNs torturkonvensjon.³⁸

I lovforarbeidene understrekte Justis- og beredskapsdepartementet at:

«... det er en grunnleggende forutsetning for å inngå avtale om straffegjennomføring i en annen stat at dette ikke skal innebære et inngrep i de innsattes menneskerettigheter. Norske myndigheter er forpliktet til å sikre og respektere rettighetene til innsatte som soner i en annen stat på samme måte som for innsatte i norske fengsler.»³⁹

I avtalens fortale fremgår det at partene «recognise and are bound by international human rights standards and norms».

Avtalen mellom Norge og Nederland, forutsetningene for overføring av innsatte til soning utenfor Norges grenser og funn under besøket tilsier at norske myndigheter har en selvstendig plikt til å etterforske, påtale og straffe brudd på konvensjonen.⁴⁰ I lys av FNs torturkonvensjons klare krav om å iverksette undersøkelser ved mistanke om brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling, finner ombudsmannen grunn til å stille spørsmål ved om artikkel 14 og 17 i avtalen er i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser.

³⁵ Nowak M. og McArthur E., *The United Nations Convention Against Torture – A Commentary*, Oxford University Press, 2008, side 413 flg.

³⁶ FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs generalforsamling («Prohibition of torture and other ill-treatment from an extraterritorial perspective»), 7. august 2015, A/70/303, avsnitt 44.

³⁷ Se f.eks. EMDs dom i *Jaloud mot Nederland* (Storkammer), 20. november 2014, klagenr. 47708/08.

³⁸ Se også merknad fra Sivilombudsmannen etter høring i Stortingets justiskomité 28. april 2015, datert 6. mai 2015.

³⁹ Prop. 92 LS (2014–2015), side 10.

⁴⁰ Se bl.a. Avtalen artikkel 4 nr. 1, artikkel 6 nr. 1, artikkel 21 nr. 1 og artikkel 25.

Hovedfunn

- Norske myndigheter har etter avtalen fraskrevet seg muligheten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.

8.3 Bruk av makt og tvangsmidler

Av artikkel 6 og 11 i avtalen fremgår det at bruk av tvangsmidler i fengselet skal ha hjemmel i norsk lov, men at den norske fengselsledelsen også skal påse at den nederlandske instruks om bruk av makt i fengsler (Voldsinstruksen – Geweldinstructive penitentiaire inrichtingen) etterlevs.

Under høringsen i Stortingets justiskomite 28. april 2015 stilte ombudsmannen spørsmål ved hvordan norske myndigheter kan sikre at bruken av tvangsmidler er i tråd med norsk lov og Norges forpliktelser etter konvensjonen, når man samtidig skal etterleve et annet lands instruks for bruk av makt og tvangsmidler. Ombudsmannen pekte på at det fremstod som uklart om det kunne benyttes makt og andre tvangsmidler som har hjemmel i den nederlandske instruks, men ikke i norsk lov – for eksempel bevæpning. Dessuten var det uklart hvilke prosedyrer som gjelder ved bruk av makt og tvangsmidler, der det var ulikhet mellom de to regelsettene.

Ifølge avtalens artikkel 21 er fengselets område ukrenkelig og kun fengselsleder kan gi noen adgang til området. Unntak gjelder «... ved en eventuell brann eller ulykke i fengselet, eller ved en katastrofe eller større krise i eller med konsekvenser for fengselet, der beskyttelsestiltak må iverksettes umiddelbart». I Nederland kan slike beskyttelsestiltak, foruten inngrep fra politi- og andre nødetater, omfatte utrykning av et eksternt responsteam underlagt det nederlandske justisdepartementet. Responsteamet er tillagt myndighet etter Voldsinstruksen til å bruke skytevåpen. Tillatte skytevåpen er en halvautomatisk Heckler og Koch MP-5, en halvautomatisk pistol av merket Walther P5 eller Walther P99Q.⁴¹

Under besøket fremkom det at det fortsatt pågikk diskusjoner mellom norske og nederlandske justismyndigheter om hvem som hadde beslutningsmyndighet i fengselet dersom det oppstod en akutt beredskapssituasjon. Det var også fortsatt uavklart om det eksterne responsteamet på lik linje med politiet hadde adgang til å medbringe og benytte skytevåpen i akutte situasjoner. Spørsmålet skulle etter det opplyste tas opp på et planlagt samarbeidsmøte mellom norske og nederlandske sentrale justismyndigheter.

I etterkant av besøket, i et brev til Sivilombudsmannen 17. februar 2017 har Justis- og beredskapsdepartementet presisert at nederlandsk politi og responsteamet selv kan avgjøre hvilke tvangsmidler som skal benyttes i akutte situasjoner. Departementet viser til at dette tilsvarer den norske ordningen hvor politiet bevæpnes for tjenesteoppdrag i fengsel som er særlig farlig, jf. våpeninstruks for politiet.

Det fremgår imidlertid av lovforarbeidene at: «Den norske fengselslederen er også ansvarlig for bruken av tvangsmidler eller annen makt overfor de innsatte.» Det fremgår videre at «Den norske fengselslederen skal [...] påse at den nederlandske instruks om bruk av makt i fengsler [...] også

⁴¹ Voldsinstruks fengselsanstalter, vedtatt av den nederlandske justisministeren 30. september 2014, artikkel 1f nr. 1.

etterleves».⁴² Det er også slått fast i kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland (pkt. 3.11), at «Fengselsleder ved Norgerhaven fengsel skal til enhver tid påse at utøvelsen av tvangsmiddelinstruksen, herunder hvilke tvangsmidler som blir brukt, er i tråd med norsk lovgivning.»

Sivilombudsmannen konstaterer at departementets forståelse åpner for at myndighetsorganer fra en annen stat i bestemte situasjoner vil kunne benytte våpen og tvangsmidler mot innsatte som er overført til Nederland for å gjennomføre straff. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling. Det vises også til omtalen ovenfor om forpliktelsene etter FNs torturkonvensjon til å etterforske, påtale og straffe brudd på konvensjonen, herunder særlig omfanget av medlemsstatenes ansvar etter konvensjonen (se kapittel 8.2 *Etterforskning av dødsfall og straffbare forhold i fengselet*).

Kriminalomsorgsdirektoratet har i brev 29. august 2016 avklart at tvangsmidlene kølle, skjold og pepperspray er godkjent for bruk i Norgerhaven fengsel. I direktoratets brev 10. juni 2016 ble de fire sikkerhetscellene godkjent for bruk. På grunn av manglende muligheter til å installere avtrede nedsenket i gulvet slik det er standard i sikkerhetsceller i norske fengsler, ble det forutsatt at reglene for tilsyn i Norgerhaven fengsel skjerpes noe i forhold til det som angis som standard i retningslinjer gitt til straffegjennomføringsloven. Tilsyn i de tilfeller hvor innsatte oppfattes som suicidale eller utstrakt selvskadende, skal derfor gjennomføres minimum hvert 15. minutt.

Håndjern som benyttes i Norgerhaven fengsel skiller seg fra de som benyttes i Norge. Mens håndjern i fengsel i Norge har fleksible mellomledd (kjetting), benytter tjenestemenn i Norgerhaven såkalte stive håndjern. Håndjernene ble midlertidig godkjent til bruk i brev 20. august 2015 og ble etter en helhetsvurdering godkjent for permanent bruk i brevet 10. juni 2016. Det ble lagt til grunn at de tjenestepersonene som benytter disse håndjernene har både opplæring og lang erfaring med bruk av slike. Etter en tilsvarende begrunnelse godkjente direktoratet samtidig bruk av kort kølle for permanent bruk, selv om denne er laget av hardere materiale enn teleskopiske batonger som er godkjent for bruk i Norge. Under besøket fremkom det også at Norgerhaven fengsel hadde kjøpt inn en ny sikkerhetsseng godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet.

De godkjente tvangsmidlene og rutiner knyttet til bruken av disse ble undersøkt under ombudsmannens besøk (se kapittel 9.1.2 *Bruk av sikkerhetscelle*). Ombudsmannen viser igjen til at driften av Norgerhaven fengsel ble startet i september 2015, og påpeker det uheldige i at godkjenningsprosessen av disse tvangsmidlene ikke ble fullført før henholdsvis juni og august 2016.

Hovedfunn

- En annen stats myndighetsorganer er i bestemte situasjoner gitt myndighet til å benytte tvangsmidler, inkludert våpen, overfor innsatte som er straffedømt i Norge. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling.

⁴² Prop. 92 LS (2014–2015), side 11 og side 30.

8.4 Transportfasen

8.4.1 Risikofaktorer ved transport

Innsatte som transporteres mellom steder for frihetsberøvelse er generelt utsatt for en høy risiko for integritetskrenkelser.⁴³ Kompliserte transportoppdrag i flere etapper, med ulike transportmidler og med involvering fra flere staters myndigheter har vist seg å øke risikoen ytterligere.⁴⁴

FNs minimumsstandarder for behandling av innsatte (heretter Mandelareglene) som ble vedtatt av FNs generalforsamling i desember 2015, gir regler om transport av innsatte. Ifølge regel 73 skal innsatte som transporteres til og fra et fengsel skjermes fra offentligheten så langt som mulig, og tiltak skal iverksettes for å beskytte dem fra fornærmelse, nysgjerrighet og publisitet i noen form. Videre fastslås det i reglene at det skal være forbudt å frakte innsatte i transportmidler med manglende ventilasjon eller lys, eller på noen måte utsette innsatte for unødige prøvelser.

8.4.2 Regel- og avtaleverk om transport til og fra Norgerhaven fengsel

Etter avtalen mellom Norge og Nederland artikkel 11 skal transport av innsatte på mottakerstatens territorium til og fra fengselet finne sted etter ordre fra fengselsleder, og skal utføres av betjenter som er utnevnt av mottakerstatens sikkerhets- og justisminister. Transporten på nederlandsk territorium gjennomføres av transporttjenesten «Dienst Vervoer en Ondersteuning» (DV & O), underlagt Dienst Justitiële Inrichtingen (ansvarlig direktorat i Nederland).⁴⁵ Etter avtalen artikkel 11 nr. 2 kan de transportansvarlige bruke direkte makt, herunder tvangsmidler, av sikkerhetsgrunner og for uforstyrret gjennomføring av transporten, i samsvar med den nederlandske Voldsinstruksen. Nederlandske myndigheter har laget en transportbeskrivelse for hvordan DV & O skal løse sitt transportoppdrag på nederlandsk territorium.⁴⁶

Norske myndigheter har ansvar for transport av innsatte fra Ullersmo fengsel og til flyplassen i Nederland, og et tilsvarende ansvar for å hente de innsatte på flyplassen i Nederland ved retur til Norge. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt kriminalomsorgen ansvar for å gjennomføre transporten fra norsk side.⁴⁷ Kriminalomsorgen region øst har på oppdrag fra Kriminalomsorgsdirektoratet fastsatt en egen instruks for transport til Nederland.⁴⁸ Ansvarlige ved transittavdelingen i Ullersmo fengsel sørger for bemanningslister til transportene. Dette gjøres hovedsakelig i samarbeid med Oslo fengsel, Ila fengsel, Kongsvinger fengsel og Kriminalomsorgens transporttjeneste. Mannskaper fra andre fengsler på Østlandsområdet kan også brukes ved behov.

Norske myndigheter har inngått en rammeavtale med flymegler Aircontact AS om chartering av fly tur–retur Oslo lufthavn (OSL) og Groeningen Airport Eelde (GRQ).⁴⁹ Betingelsene innebærer at Widerøe stiller med fly med kapasitet til om lag 35 passasjerer. Etter gjeldende ordning er det flytransporter tur–retur Norge hver 14. dag.

⁴³ Se f.eks. den europeiske torturforebyggingskomiteens (CPT) rapport etter besøk til Irland 16.–26. september 2014, CPT/Inf (2015) 38, side 52, avsnitt 85.

⁴⁴ Se bl.a. APT, UNHCR og International Detention Coalition, Monitoring immigration detention, side102–103 og 110 flg.

⁴⁵ Retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland, punkt 2.5.

⁴⁶ Dienst Justitiële Inrichtingen, Transport and support department, Scenario Norway, 14. desember 2015.

⁴⁷ Forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 5.

⁴⁸ Kriminalomsorgen region øst, Transportbeskrivelse for Nederlandsprosjektet fase 2 (2015–2018), 2. desember 2015.

⁴⁹ Rammeavtale mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og Aircontact for kjøp av flytransport tur–retur Oslo lufthavn (OSL) og Groeningen Airport Eelde (GRQ), inngått 13. oktober 2015.

Under besøket til Norgerhaven fulgte to i besøksteamet en busstransport for innsatte tur–retur Norgerhaven fengsel og flyplassen Eelde tirsdag 20. september. Totalt var det 15 innsatte som skulle tilbakeføres til Norge, og 13 innsatte som skulle overføres til Norgerhaven fengsel.

8.4.3 Klargjøring av transport i Norgerhaven fengsel

Ifølge fengselsledelsen varsles innsatte normalt om at de får plass på et fly tilbake til Norge fredag før avreise påfølgende tirsdag. Ledelsen i Norgerhaven lager på forhånd en trusselvurdering for transport, som formidles til de transportansvarlige på Ullersmo. Trusselvurderingen gir informasjon om bemanningsbehov, de innsatte som skal tilbakeføres, bruk av tvangsmidler og en vurdering av de enkelte fasene i transporten. I tillegg lages en individuell transportordre som følger hver innsatt på engelsk og norsk. Dokumentasjonen omfatter også et signalement med fotografi.

Klargjøringen av innsatte for transport fant sted ved besøksinngangen i fengselet tirsdag formiddag 20. september. Innsatte fikk en navnelapp rundt håndleddet som korresponderte med navnermerking av deres bagasje. Etter dette ble de innsatte visitert og plassert sammen i venteceller i en kort periode, i påvente av klarsignal for transport.

8.4.4 Busstransport til Eelde flyplass

Utenfor ventet en cellebuss med personell fra det nederlandske transportteamet DV & O. En person hadde overordnet ansvar for transportoppdraget (heretter transportleder).

Transportmannskapet gav besøksteamet anledning til å undersøke de fysiske forholdene i bussen før de innsatte ble fulgt ut. Cellebussen hadde kapasitet til totalt 57 innsatte. Bussen hadde celler for de innsatte, med plass til enten en eller to i hver. Cellene var små, med et smalt vindusfelt en kunne se ut gjennom. Med unntak av at cellene manglet sikkerhetsbelter, var bussen utformet på en måte som ivaretok innsattes sikkerhet.

Etter undersøkelsen av bussen ble de innsatte ført ut én og én, og tatt imot av transportteamet. Prosessen ble gjennomført på en avslappet og vennlig måte. Ingen ble påført tvangsmidler. De innsatte ble plassert i hver sin celle. Turen til flyplassen forløp uten problemer.

8.4.5 Overtakelse av norske myndigheter på Eelde flyplass

Charterflyet fra Norge landet på rullebanen på Eelde flyplass cirka fem minutter etter cellebussens ankomst. Bussen ble kjørt bort til flyet. Måten flyet og bussen var plassert på, sikret at selve overføringen av innsatte ikke kunne ses av utenforstående.

På flyet var det 13 innsatte og norske transportledsagere med bakgrunn som fengselsbetjenter, foruten flybesetningen. En eskorteleder stod ansvarlig for trygg gjennomføring av flytransporten. I tillegg var det en innsatsgruppe på flyet som skulle ivareta sikkerheten ved uforutsette hendelser. En betjent med ansvar for førstehjelp hadde med seg et forseglet medisinskrin for de nyankomne innsatte. Denne ble overbrakt til nederlandsk transportleder.

Da flyet hadde landet, ble det opprettet kontakt mellom nederlandsk transportleder og norsk eskorteleder. Deretter ble de 13 innsatte på flyet ledsaget ut av flyet. Samtlige var påført tvangsmiddelet bodycuff, med reimene strammet inn slik at armene ikke kunne beveges. De innsatte ble ført én og én ned flytrappen av to norske transportledsagere. Nede på rullebanen ble tvangsmiddelet fjernet. De innsatte ble så ført frem til inngangen til bussen, og tatt i mot av det nederlandske transportteamet og plassert i cellebussen. Det ble ikke gjennomført noen ny visitasjon

før overlevering til nederlandske myndigheter. Parallelt med dette ble den enkeltes transportordre undersøkt og det ble kvittert for korrekt overføring.

Da alle 13 nyankomne innsatte var plassert i cellebussen, fikk besøksteamet anledning til å foreta en gjennomgang av det tomme flyet. Det var et ordinært rutefly, med to seter på hver side av midtgangen. Flyet hadde vanlig flytoalett, som kunne benyttes av innsatte. Det ble opplyst at det var vanlig at ansatte stod med foten i døren, men uten å se inn, fordi døren ikke skulle kunne låses innenfra. Det var hjertestarter ombord i flyet. Plassering av innsatte inne i flyet ble gjort på bakgrunn av risikovurderinger. Etter dette ledsaget det nederlandske transportteamet én og én som skulle returneres til Norge, ut fra cellebussen og overleverte dem til norske betjenter på rullebanen foran flytrappen. Her ble samtlige påført bodycuff og ledsaget opp flytrappen og inn i flyet én og én av to transportledsagere. Ifølge eskorteleder var det fast praksis på flytransportene at man alltid benyttet bodycuff. Tvangsmiddelet ble strammet til ved ankomst og ved utgang fra flyet. Dersom innsatte forholdt seg i ro når flyet var i luften, ble tvangsmiddelet løsnet opp slik at de innsatte kunne bevege armene. Ifølge førstehjelpsansvarlig var alle ansatte på flyet utstyrt med beltekutter, slik at reimene til bodycuffen kunne kuttet raskt ved behov. Det ble ellers opplyst at de innsatte fikk servert mat og drikke under flyturen.

Besøksteamet fulgte så cellebussen tilbake til Norgerhaven fengsel. Tilbaketuren forløp på liknende måte.

8.4.6 Vurdering av transportfasen

Transporten mellom fengselet og flyplassen ble gjennomført på en planmessig, profesjonell og respektfull måte. Ombudsmannen merket seg at de innsatte ble mottatt på en positiv måte av det nederlandske transportteamet, både før avreise fra Norgerhaven fengsel og på flyplassen. Så langt ombudsmannen kunne fastslå, ble alle skriftlige prosedyrer fulgt.

En bekymring er likevel at cellebussen manglet sikkerhetsbelter. Da dette ble tatt opp med ledelsen ved Norgerhaven fengsel i etterkant, ble det forklart at nederlandsk lovgivning ikke stiller krav om sikkerhetsbelter ved busstransport, heller ikke ved transport av innsatte. Ombudsmannen fastholder at manglende trafiksikkerhet utgjør en fare for innsattes liv og helse, og at dette bør følges opp. Det vises til at Den europeiske torturforebyggingskomiteen (heretter CPT) pekte på manglende setebelter for innsatte ved transport etter sitt besøk til Nederland 2.–13. mai 2016, og anbefalte oppfølging for å ivareta innsattes sikkerhet.⁵⁰ Det vises også til Mandelareglene regel 73 (se punkt 8.4.1 *Risikofaktorer ved transport*).

I etterkant fremkom det også at innsatte var usikre på hvordan de kunne klage på forhold som oppstod under transporten på nederlandsk territorium. Fengselsledelsen vedgikk at dette var en utfordring og at det ble arbeidet sammen med nederlandske myndigheter om en enklere klageordning.

Etter ombudsmannens oppfatning er den rutinemessige bruken av tvangsmiddelet bodycuff på flytransporter av innsatte mellom Norge og Nederland ikke akseptabel. Bruk av et tvangsmiddel, også under transport, skal kun benyttes etter en individuell risikovurdering i samsvar med

⁵⁰ CPTs rapport etter besøk i Nederland 2.–13. mai 2016, CPT/Inf (2017) 1, avsnitt 29.

straffegjennomføringsloven § 38.⁵¹ En gjennomgang av skriftlig instruks for flytransport viser at det er forutsatt av Kriminalomsorgen region øst at «innsatte påføres tvangsmidler» før transport fra Ullersmo fengsel.⁵² Det fremkommer også at det er fast prosedyre at bodycuff strammes før utgang fra flyet slik at innsatte ikke klarer å løpe.

Det er vanskelig å se at den rutinemessige påføringen av tvangsmidler er i samsvar med et reelt sikkerhetsbehov, inkludert den rutinemessige strammingen av tvangsmiddelet ved innsattes på- og avstigning fra flyet. En rekke innsatte opplevde inngrepet som både unødvendig og ydmykende, i stor kontrast til det som ble omtalt som respektfull behandling fra de nederlandske transportansvarlige. Praksisen fremstod samlet sett som et unødvendig og uforholdsmessig inngrep i innsattes verdighet.

CPT har når det gjelder uttransportering med fly, understreket at «the force and the means of restraint used should be no more than is reasonably necessary».⁵³ Kriminalomsorgen bes på denne bakgrunn om å vurdere praksisen.

Hovedfunn

- Innsatte blir rutinemessig påsatt tvangsmiddelet bodycuff under flytransport, uten individuell vurdering og skriftlig vedtak.

8.5 Retten til likeverdige helsetjenester

8.5.1 Ivaretagelse av innsattes rettigheter etter norsk helselovgivning

Helsetilbudet som skal tilbys i Norgerhaven fengsel og ved eventuell fremstilling til sykehus i Nederland, er regulert i avtaleverket mellom Norge og Nederland.⁵⁴ Helsetjenestene i Norgerhaven fengsel ytes av nederlandsk helsepersonell, som derfor er underlagt egen stats lovgivning om yrkesutøvelse. Det er også nederlandsk lovgivning som regulerer gjennomføringen av helsehjelpen, slik som rett til informasjon og klageadgang.

Kriminalomsorgen skal ifølge straffegjennomføringsloven § 1a tredje ledd «... sørge for at domfelte som gjennomfører straff i en annen stat etter første ledd, får tilbud om helsehjelp som er likeverdig med det tilbudet domfelte ville hatt krav på ved straffegjennomføring i Norge».

I sin høringsuttalelse om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven uttalte Helsedirektoratet at kravet om et likeverdig helsetilbud i § 1a tredje ledd forutsetter at de rettigheter innsatte ville hatt etter pasient- og brukerrettighetsloven og annen helselovgivning ved straffegjennomføring i Norge, skal oppfylles i mottakerstaten.⁵⁵ Etter en slik lovforståelse vil kriminalomsorgen ha plikt til å sørge for at pasient- og brukerrettighetslovens regler, blant annet om rett til medvirkning og informasjon, samtykke til helsehjelp, rett til journalinnsyn og personvern, kan oppfylles ved soning i en annen stat.

⁵¹ Se straffegjennomføringsloven § 38 første ledd bokstav d jf. Retningslinjene punkt 3.41 om bruk av hånd- og transportjern eller tilsvarende («Hånd- og transportjern eller tilsvarende skal bare brukes når det er nødvendig for en sikker gjennomføring av tjenesten»).

⁵² Kriminalomsorgen region øst, Transportbeskrivelse for Nederlandprosjektet fase 2 (2015–2018), 2. desember 2015.

⁵³ CPT Standards, side 78, avsnitt 33.

⁵⁴ Se hhv. samarbeidsavtalen artikkel 32 og avtalen artikkel 12.

⁵⁵ Helsedirektoratet, Høringsuttalelse – Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven, 27. februar 2015, side 1–4.

For å sikre at disse rettighetene oppfylles i en annen stat, anbefalte Helsedirektoratet at dette ble sikret gjennom en rettslig regulering.

Ettersom gjennomføringen av helsehjelp i Norgerhaven fengsel er underlagt nederlandsk lovgivning, måtte oppfyllelse av rettighetene eventuelt garanteres i avtalen mellom Norge og Nederland.

En gjennomgang av avtaleverket når det gjelder helse spørsmål viser at den i all hovedsak regulerer nederlandske myndigheters ansvar for å sikre innsatte tilgang til helsetjenester, inkludert minstekrav om helsetilbud fra ulike helseprofesjoner, slik som allmennlege og sykepleiere. Det er ikke inntatt vilkår eller forutsetninger i avtaleverket som kan sikre at innsatte får oppfylt de rettighetene innsatte ville hatt etter pasient- og brukerrettighetsloven og annen helselovgivning ved straffegjennomføring i Norge.

I lovproposisjon til Stortinget viste Justis- og beredskapsdepartementet til Helsedirektoratets høringsuttalelse om at et likeverdig helsetilbud forutsetter at innsattes rettigheter etter pasient- og brukerrettighetsloven og annen helselovgivning oppfylles i soningslandet.⁵⁶ Det fremstår som uklart hvilket syn departementet har på denne lovforståelsen, fordi forutsetningen ikke ble kommentert nærmere. Lovproposisjonen inneholder ingen gjennomgang av om nederlandsk helselovgivning ivaretar grunnleggende pasientrettigheter på en slik måte at helsetilbudet kan anses som likeverdig med det innsatte ville hatt ved straffegjennomføring i Norge. Det vises riktignok til at «Helsedirektoratet i en rapport har konkludert med at helsetilbudet i Norgerhaven fengsel er likeverdig med helsetilbudet til innsatte i norske fengsler, med unntak for innsatte med psykiske problemer som trenger tjenester fra spesialisthelsetjenesten».⁵⁷ De foreliggende dokumentene innhentet fra Helsedirektoratet ga imidlertid ingen vurdering av om innsattes pasientrettigheter etter norsk helselovgivning var tilstrekkelig ivaretatt. Det var her kun gjort en vurdering av det faktisk tilgjengelige helsetilbudet i Norgerhaven fengsel.

Hovedfunn

- Norske myndigheter har ikke foretatt en tilfredsstillende gjennomgang av hvordan innsattes pasientrettigheter er ivaretatt etter nederlandsk helselovgivning.

8.5.2 Innsyn i pasientjournal

Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 5-1 første ledd har pasienten «rett til innsyn i journalen sin med bilag og har etter særskilt forespørsel rett til kopi». En gjennomgang av avtaleverket viste at det ikke er inntatt krav eller forutsetninger som sikrer at innsattes rettigheter etter pasient- og brukerrettighetsloven kan oppfylles i Nederland, slik som rett til innsyn i egen pasientjournal (se kapittel 8.5.1 *Ivaretagelse av innsattes rettigheter etter norsk helselovgivning*). Lovforarbeidene inneholder ingen vurdering av hvorvidt nederlandsk helselovgivning sikrer en tilsvarende rett.

Helsehjelp som ytes av fengselshelsetjenesten i Norgerhaven fengsel dokumenteres i pasientens medisinske journal på nederlandsk. Dersom innsatte skal få innsyn i eller kopi av sin journal, krever dette at nederlandske myndigheter sikrer bruk av oversettelsestjenester. Norske myndigheter har forutsatt at helseavdelingen vil tilrettelegge for tolk ved behov. Det fremstår som uklart om avtaleverket mellom Norge og Nederland er ment å regulere ansvar for oversettelse av innsattes

⁵⁶ Prop. 92 LS (2014–2015), side 17.

⁵⁷ Prop. 92 LS (2014–2015), side 35.

pasientjournal.⁵⁸ Det er også uklart om annet nederlandsk helsepersonell, for eksempel ved kortvarige sykehusopphold, har tilgang til de norske innsattes medisinske journal.

Ombudsmannen understreker at rett til innsyn i pasientjournal er en viktig rettighet etter norsk helselovgivning, som blant annet setter pasienten i stand til å forberede seg til møter med helsetjenesten, få informasjon om vurdering av behandlingstiltak og oppklare misforståelser. Innsyn i journal er også viktig dersom en ønsker å klage på helsehjelp, eller på manglende helsehjelp. At pasientjournalene føres på et annet språk, og at pasienten er avhengig av oversettelser utgjør en reell begrensning av den innsattes klagemuligheter.

8.5.3 Tilgang til spesialisthelsetjenester

Innsatte i Norgerhaven fengsel har etter avtalen mellom Norge og Nederland som utgangspunkt bare tilgang til medisinsk hjelp som kan tilbys i fengselet.⁵⁹ Derfor er det fastsatt i forskrift om straffegjennomføring i Nederland at «domfelte som har behov for helsetjenester som ikke kan tilbys ved straffegjennomføring i Nederland», ikke skal overføres.

Dersom et slikt helsebehov oppstår under oppholdet i Norgerhaven fengsel, skal den innsatte overføres tilbake til Norge. Innsatte kan likevel overføres til sykehus i Nederland dersom behandlingen kan gjennomføres i løpet av tre døgn eller der transport tilbake til Norge er umulig på grunn av innsattes helsetilstand.⁶⁰

Tilgangen til helsepersonell i fengselet fremstod som god (se nærmere kapittel 9.5.2 *Tilgang til helsetjenester i fengselet*), og inkluderte tilgang til tannlege og psykiater på bestemte dager i uken. Det fremkom også under besøket at korte sykehusinnleggelses ikke medførte tilbakesendelse til Norge. Fremlagte tall fra helseavdelingen i fengselet viste at innsatte hadde blitt sendt til sykehus i 114 tilfeller i tidsrommet uke 1–34 i 2016.

Det ga imidlertid grunn til bekymring at enkelte innsatte som var overført frivillig hadde omfattende og dels kompliserte helseutfordringer. Dette omfattet blant annet innsatte i legemiddelasistert rehabilitering (LAR) for rusavhengighet. I utgangspunktet var det forutsatt at innsatte med langvarige eller alvorlige helseutfordringer ikke skulle overflyttes. Dette ser ikke ut til å bli overholdt i praksis (se kapittel 8.10 *Målgruppe for overføring*).

Hovedfunn

- Innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer ble ikke sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten.

8.5.4 Klageordninger for helsehjelp

Det er som utgangspunkt etablert to klageordninger for innsatte i Norgerhaven fengsel som vil klage på helsetilbudet. Den ene klageordningen følger av endringer i norsk lovgivning, den andre må utledes av avtalen mellom Norge og Nederland.

⁵⁸ Jf. samarbeidsavtalen artikkel 38 nr. 2 («DJI shall ensure that formal documents addressed to a prisoner are written in or translated (written or orally) into a language that the prisoner can understand»).

⁵⁹ Avtalen artikkel 12 nr. 1.

⁶⁰ Avtalen artikkel 12 nr. 2.

Ifølge straffegjennomføringsloven § 1a tredje ledd skal innsatte som mener at helsehjelpen som tilbys i Norgerhaven fengsel ikke er likeverdig med den helsehjelpen vedkommende ville hatt krav på i Norge, kunne klage til Fylkesmannen etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7.

Klager og søksmål fra innsatte som gjelder helsepersonellens yrkesutøvelse og ytelse av helsehjelp i Norgerhaven fengsel, må imidlertid behandles etter nederlandsk lovgivning. Dette følger av avtalen mellom Norge og Nederland, artikkel 10 nr. 2.

Fordi nederlandske myndigheter har ansvar for helsetilbudet, er innsattes klagemuligheter etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 både formelt og praktisk begrenset, sammenliknet med hvordan klagemulighetene ville vært i et fengsel i Norge. Fylkesmannen kan ikke behandle klager fra innsatte i Norgerhaven fengsel på samme måte som andre klager etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7.

Fylkesmannen kan ikke pålegge helsepersonell i en annen stat å gi opplysninger til klagebehandlingen, men må bygge på opplysninger innhentet av kriminalomsorgen eller fra pasienten. Samtykke fra pasienten gir kun rett, ikke plikt, for nederlandsk helsepersonell til å dele helseopplysninger. Fylkesmannens vedtak må rette seg til Kriminalomsorgsdirektoratet, som på vegne av staten skal sørge for at domfelte som gjennomfører straff i en annen stat, får et likeverdig tilbud om helsehjelp.

Det fremstår som uklart hvilke materielle vurderinger som skal foretas, hvordan klagebehandlingen skal gjennomføres i praksis, og hva utfallet av en klage vil kunne bli. Det vises til Helsetilsynets høringsuttalelse om endringer i straffegjennomføringsloven, der disse og flere andre problemstillinger ble reist.⁶¹ Sivilombudsmannen kan ikke se at det er avklart hvordan klager skal behandles etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 på en slik måte at de innsatte i Norgerhaven fengsel sikres et likeverdig helsetilbud.

Klager på helsepersonells yrkesutøvelse, ytelse av helsehjelp eller manglende helsehjelp, vil ofte være kjernen av det som behandles i en klage. I disse tilfellene må innsatte i Norgerhaven benytte nederlandske klageordninger, med de unntak som følger av avtalen mellom Norge og Nederland artikkel 10 nr. 2.

Sivilombudsmannen pekte i sin høringsuttalelse på at det ikke var drøftet hvordan innsatte skulle kunne ivareta sine interesser ved klage på utenlandsk helsepersonells ytelse av helsetjenester uten å beherske språket eller kunne forventes å ha kunnskap om mottakerstatens regelverk.⁶² I proposisjonen til Stortinget understreket departementet viktigheten av at kriminalomsorgen sikrer at det gis nødvendig informasjon til innsatte om helsetilbudet og hvilke klagemuligheter som finnes, på et språk som den innsatte forstår.⁶³

Funn under besøket viser at det er etablert en uklar, tungvint og komplisert klageordning for helsehjelp som ytes til de innsatte i Norgerhaven fengsel. Den norske fengselsledelsen viste til den nederlandske administrasjons- og personalsjefen for å forklare ordningen for ombudsmannens

⁶¹ Helsetilsynet, Høring – endringer i straffegjennomføringsloven for straffegjennomføring i annen stat, 27. februar 2015.

⁶² Sivilombudsmannen, Høringsuttalelse om endring i straffegjennomføringsloven (Straffegjennomføring i en annen stat mv.), 27. februar 2015.

⁶³ Prop. 92 LS (2014–2015), side 18.

besøksteam. Så langt ombudsmannen har kunnet fastslå, var klageordningen for innsatte i Norgerhaven fengsel forskjellig fra den som gjelder for andre innsatte i Nederland. Den ordinære klageordningen for helsehjelp i nederlandske fengsler kommer ikke til anvendelse i Norgerhaven fengsel.⁶⁴ Innsatte som vil klage på ytelse av helsetjenester, er derfor henvist til å benytte de alminnelige klageordningene som er tilgjengelig for befolkningen for øvrig i Nederland. Både fengselets ledelse og fengselsbetjentene fremstod under besøket som usikre på hvordan slike klager skal håndteres i praksis.

Ifølge den nederlandske administrasjons- og personalsjefen måtte de innsatte fremme en klage til et sentralt organ – et nasjonalt Medical Supervisory Board. Denne klageordningen var imidlertid komplisert og ikke tilrettelagt for frihetsberøvede personer. Det ble opplyst at man fra nederlandsk side hadde foreslått for Kriminalomsorgsdirektoratet å etablere en ordning der en medisinsk rådgiver fra justisdepartementet i Nederland kunne gis en meklingsrolle, for å unngå så langt som mulig at de innsatte ble nødt til å bruke det som ble betegnet som en veldig formalistisk klageordning.

I private samtaler med de innsatte fremkom det at ingen visste hvordan den nederlandske klageordningen for helse fungerte. Under besøket forelå det ikke noen form for informasjonsmateriell som redegjorde for fremgangsmåten ved klager på helsehjelpen som ytes under oppholdet i Norgerhaven fengsel.

De innsatte synes verken å ha reell tilgang til klagemuligheter på lik linje med andre innsatte i Nederland eller klagemuligheter som er likeverdig med det de ville hatt tilgang til under straffegjennomføring i Norge. Samlet sett utgjør mangelen på effektive klageordninger for helsehjelp en alvorlig rettssikkerhetssvikt.

Hovedfunn

- Innsatte i Norgerhaven fengsel har ikke reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp.

8.5.5 Faglig uavhengighet

Helsepersonells oppgave er å ivareta pasientens helse. Det fremgår blant annet av FNs prinsipper om medisinsk etikk fra 1982 at det er i strid med medisinsk etikk for helsepersonell å ha profesjonell kontakt med innsatte i fengsel dersom formålet ikke utelukkende er å evaluere, beskytte eller forbedre deres somatiske eller mentale helse.⁶⁵ I Mandelareglene (regel 46 nr. 1) er det presisert at:

«Health-care personnel shall not have any role in the imposition of disciplinary sanctions or other restrictive measures. They shall, however, pay particular attention to the health of prisoners held under any form of involuntary separation, including by visiting such prisoners on a daily basis and providing prompt medical assistance and treatment at the request of such prisoners or prison staff».

⁶⁴ Se avtalen artikkel 10 nr. 2, der det fastsettes at «Mottakerens lov vedrørende behandling fra medisinsk personell, med unntak av loven om fengselsprinsipper (*Penitentiaire beginselenwet*) og fengselsforskriften (*Penitentiaire maatregel*), får anvendelse for klager og søksmål fra innsatte i enkelttilfeller.»

⁶⁵ UN Principles of Medical Ethics relevant to the role of health personel, particularly physicians, in the protection of prisoners and detainees against torture, and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, vedtatt 18. desember 1982 av FNs generalforsamling, res 37/194, prinsipp 3.

I motsetning til helseavdelinger i norske fengsler, som er underlagt kommunale helsetjenester, er deler av helsetjenesten i Norgerhaven underlagt nederlandsk fengselsetat. I Norgerhaven fengsel er psykolog og sykepleiere ansatt av fengselsetaten, mens allmennleger og psykiater er innleid fra en ekstern organisasjon. En slik ordning skaper en risiko for dobbel lojalitet og rolleblending. CPT har påpekt at helsepersonell i ethvert fengsel er potensielt utsatt. Deres plikt til å hjelpe den innsatte som pasient kan ofte komme i konflikt med vurderinger om fengselsdrift og sikkerhet. Dette kan skape vanskelige etiske dilemmaer for helsepersonell. For å sikre helsepersonells uavhengighet fra fengselet i helse spørsmål, har CPT anbefalt at «such personnel should be aligned as closely as possible with the mainstream of health-care provision in the community at large».⁶⁶

Selv om foreliggende informasjon ikke generelt tyder på manglende rollebevissthet hos helsepersonellet i fengselet, gav enkelte funn under besøket likevel grunn til bekymring.

Et av de gjennomgåtte vedtakene om innsettelse i sikkerhetscelle var begrunnet slik: «Due to danger for your own health and in accordance with the doctors recommendations the prison saw it necessary to transfer you to the security cell.» Et annet liknende funn var at fengselets psykolog i praksis bistod fengselsledelsen med faglige vurderinger av om innsatte kunne ilegges utelukkelse fra fritidsfellesskapet i inntil 20 dager som reaksjon.⁶⁷ Dersom disse formene for involvering innebar at helsepersonell anbefalte slike restriktive inngrep, vil det være i strid med deres profesjonsetiske plikt etter Mandelareglene.

På generelt grunnlag fremstår det ellers som en økt risiko for rolleblending at helsepersonell ikke er organisatorisk uavhengig av fengselet, slik de er i Norge. Det vises til at CPT i sin rapport etter besøk til Nederland 2.–13. mai 2016 oppfordret nederlandske myndigheter til å vurdere muligheten for å overføre ansvaret for helsetilbudet til innsatte i fengsel til helsedepartementet.⁶⁸

Hovedfunn

- Organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel gir økt risiko for rolleblending, særlig ved helsepersonells involvering i fengselets beslutningsprosesser om restriktive tiltak.

8.5.6 Utveksling av innsattes helseopplysninger

Etter samarbeidsavtalen skal helsepersonell ved Ullersmo fengsel oversende et sammendrag av innsattes pasientjournal til helseavdelingen i Norgerhaven fengsel. Etter straffegjennomføringsloven er det ikke hjemmel for å innhente helseopplysninger mot innsattes vilje med det formål å vurdere domfeltes egnethet til å gjennomføre straff i en annen stat. I forslaget til Stortinget om endring i straffegjennomføringsloven § 1 a antok Justis- og beredskapsdepartementet at hjemmel for å fremtvinge slik informasjon ikke burde gis, men at dette «antagelig ikke vil bli noe stort problem i praksis, da de fleste vil ønske å opplyse sin sak».⁶⁹ Ombudsmannen gav i sin høringsuttalelse uttrykk for at dette synspunktet var problematisk.

Det fremkom at enkelte innsatte som ble overført mot sin vilje, ikke hadde samtykket til utlevering av taushetsbelagt helseinformasjon til nederlandske helsemyndigheter. Det ble opplyst at de fleste av

⁶⁶ CPT Standards, side 46, avsnitt 71. Se også Mandelareglene, regel 32.

⁶⁷ Jf. Straffegjennomføringsloven § 40 andre ledd.

⁶⁸ CPTs besøk til Nederland 2.–13. mai 2016, CPT/Inf (2016) 1, avsnitt 63.

⁶⁹ Prop. 92 LS (2014–2015), side 27.

disse samtykket til slik deling av informasjon kort tid etter ankomst til Norgerhaven fengsel, for å kunne få tilstrekkelig og riktig helsehjelp. Et slikt samtykke kan vanskelig sies å være avgitt på fritt grunnlag.

Det fremstod videre som en utfordring at pasientinformasjon som ble utlevert etter pasientens samtykke, kom forsinket eller inneholdt for lite informasjon. Nederlandske helsetjeneste savnet ofte informasjon om tidligere sykdommer og behandlingstiltak. Pasientinformasjonen som fulgte innsatte tilbake til Norge, var ofte også begrenset, ettersom det var vanlig å lage et sammendrag på engelsk basert på nederlandsk journalinformasjon.

8.6 Besøk og sending av post

Når domfelte mottar besøk i Norgerhaven fengsel, skal det ifølge regelverket «legges til rette for fleksible løsninger, for eksempel ved at besøk kan gjennomføres flere dager etter hverandre så langt kapasiteten tillater dette».⁷⁰ Søknadene om å få komme på besøk må rettes til Ullersmo fengsel. De besøkende må selv dekke reisekostnadene hjemmefra til fengselet, reisen fra Gardermoen lufthavn til Norgerhaven fengsel kan ta 6-8 timer og reiseutgiftene vil i snitt kunne komme på omkring 5000 kroner per person (inkludert overnatting). I tillegg kommer innenriksreise i Norge.

Svært få av de innsatte som snakket med besøksteamet, oppgav at de hadde hatt besøk av familie eller venner i Norgerhaven fengsel. Årsaken til dette varierte. Mange oppgav at det var for langt, for kostbart og tok for lang tid å reise på besøk. Flere innsatte pekte på at usikkerhet omkring tidspunkt for tilbakeføring til Norge gjorde det for vanskelig å planlegge besøk. Mange oppgav at deres mulighet til å ha besøk av familie og venner var sterkt begrenset eller ikke-eksisterende, sammenliknet med hvordan situasjonen hadde vært for dem under straffegjennomføring i Norge. Innhentet statistikk over antall besøk i 2016 viste at kun 37 av de innsatte hadde mottatt besøk av familie eller venner i Norgerhaven fengsel i tidsrommet 1. januar–10. oktober.

Etter Sivilombudsmannens syn fremstår utfordringene med å motta besøk av familie og venner som problematisk ut fra målsetningen om en hensiktsmessig tilbakeføring til samfunnet for den enkelte.⁷¹ Den lange reisetiden og de økonomiske belastningene synes også å ramme familier med lavere inntekt i uforholdsmessig stor grad. Det vises forøvrig til Mandelareglene, regel 59, der det fastslås at: «Prisoners shall be allocated, to the extent possible, to prisons close to their homes or their places of social rehabilitation.»

De få innsatte som oppgav å ha hatt besøk, mente i all hovedsak at fengselet hadde tilrettelagt godt for dette. Noen av disse hadde hatt flere besøk som ble gjennomført over flere dager. Innhentet statistikk underbygger at fengselet i stor grad sikrer at besøk kan gjennomføres flere dager etter hverandre, som forutsatt i forskriften § 4 femte ledd. En innsatt hadde imidlertid opplevd at det ikke ble gitt tilstrekkelig informasjon om reglementet for gjennomføring av besøk, og at dette medførte unødvendige misforståelser. Det bemerkes også at besøksrommene var lite egnet for lange besøk, særlig for besøk av barn.

Innsatte i Norgerhaven fengsel har adresse ved Ullersmo fengsel. All post til og fra innsatte må derfor sendes via Ullersmo fengsel, som også har ansvar for kontroll av post.⁷² Flere innsatte uttrykte

⁷⁰ Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland punkt 3.7.

⁷¹ Straffegjennomføringsloven §§ 2 og 3.

⁷² Kriminalomsorgsdirektoratets retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland punkt 3.6.

frustrasjon over at postgangen ofte ble svært forsinket som et resultat av denne ordningen. En innsatt gav uttrykk for at han var i ferd med å gi opp å sende brev til pårørende hjemme i Norge. Dette fremstår som uheldig i et rehabiliteringsperspektiv.

Hovedfunn

- Innsattes reelle mulighet til å motta besøk er vesentlig begrenset.

8.7 Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis

Norgerhaven fengsel har en liten norsk stab på sju personer, inkludert fengselsledelsen. Det er derfor i hovedsak nederlandske ansatte som har løpende kontakt med de innsatte. Nederlandske betjenter har blant annet oppfølgingsansvar overfor enkeltinnsatte (mentor), jobber som saksbehandlere (case-managere) og innehar stillingene som avdelingsledere. De ansatte i fengselets helsetjeneste er også nederlandske.

Etableringen av en ordning der nesten alle ansatte har en annen språkbakgrunn enn norsk og skal håndheve norsk straffegjennomføringslov og praksis, er i utgangspunktet svært krevende. Ifølge Mandelareglene skal flertallet av fengselsansatte være i stand til å kommunisere på det språket som forstås av flertallet av de innsatte, og de ansatte skal blant annet motta opplæring om relevant nasjonal lovgivning og praksis.⁷³ Norske myndigheter har søkt å løse disse utfordringene ved å gjennomføre opplæringstiltak og ved å stille krav om at et tilstrekkelig antall ansatte har engelsk språkkompetanse.⁷⁴

Tilbakemeldinger fra innsatte var at de fleste betjentene kommuniserte greit på engelsk. Det bemerkes likevel at enkelte ansatte i fengselet hadde begrensede engelskkunnskaper, også enkelte ansatte i helseavdelingen. Det er grunn til å understreke at god kommunikasjon mellom helsepersonell og pasient er avgjørende for å kunne gi tilfredsstillende helsehjelp.

Mange innsatte hadde imidlertid selv problemer med å kommunisere på engelsk, særlig når det gjaldt kommunikasjon om tilbakeføringsarbeid med nederlandske saksbehandlere og ved kommunikasjon med helsepersonell om helseutfordringer. Noen av disse var norske statsborgere. Enkelte innsatte pekte for eksempel på at det var vanskelig å greie ut om helseproblemer på et språk som ikke er morsmålet.

Språkutfordringene gjør det vanskelig å holde seg orientert om forhold av betydning for egen soning og kan også føre til at innsatte blir dårlig kartlagt ved innkomst og at deres behov ikke blir avdekket.

De eksisterende språkutfordringene ble forsterket av at mange innsatte opplevde å ha et stort udekket informasjonsbehov om ansvarfordelingen mellom de norske og nederlandske ansatte, herunder særlig søknads- og klageprosesser (se kapittel 8.8 *Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå*).

På dette området synes det å være en utfordring at det, til tross for kurstiltak, fortsatt var begrenset kunnskap om norsk lovverk og praksis blant mange nederlandske saksbehandlere.

⁷³ Regel 80.

⁷⁴ Samarbeidsavtalen artikkel 14, 15 og 18.

Etter ombudsmannens oppfatning er det en utfordring at en annen stats fengselspersonell har et så omfattende ansvar for saksbehandlingen etter norsk lovgivning.

Hovedfunn

- Innsattes soning påvirkes negativt av språkutfordringer og ansattes manglende kjennskap til norsk regelverk og praksis.

8.8 Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå

Den norske staben har ansvar for å behandle alle søknader og klager som fremmes av innsatte i Norgerhaven fengsel etter straffegjennomføringsloven. Saksbehandlingen ble i hovedsak utført av fengselets to jurister og en tilbakeføringskoordinator. Behandlingen av søknader skulle skje i tett samarbeid med nederlandske ansatte, i hovedsak de syv saksbehandlerne (case-managere) og den innsattes mentor (tilsvarende kontaktbetjent). Tilbakeføringskoordinatoren mottok søknadene fra innsatte, og case-managerne hadde ansvar for å innhente informasjon fra innsatte, den innsattes mentor og fra det nederlandske saksbehandlingssystemet TULP. Tilbakeføringskoordinatoren laget på bakgrunn av innsamlet informasjon en innstilling som ble lagret i det norske saksbehandlingssystemet KOMPIS og tatt opp til diskusjon i et rådsmøte, der fengselsledelsen, juristene og den innsattes mentor deltok. Selve vedtaket ble skrevet i etterkant av juristene og fattet av fengselsledelsen.

Under besøket fremkom det at det var flere utfordringer med å få saksbehandlingsrutinene til å fungere tilfredsstillende. De to juristene hadde en rekke andre oppgaver, som gjorde at saksbehandlingstiden økte, blant annet ansvar for logistikk ved overføring tilbake til Norge. I praksis hadde det vist seg å bli behov for utstrakt veiledning av nederlandske ansatte om det norske regelverket. Den samlede arbeidsbelastningen hadde nødvendiggjort strenge prioriteringer, slik at søknader om prøveløslatelse og overføring ble håndtert først. Det ble gjennomgående ikke gitt foreløpige svar på søknader eller klager, og saker om reaksjonsvedtak ble nedprioritert.

Tilbakeføringskoordinatoren hadde måttet bruke mye tid til å utarbeide rutinebeskrivelser for å veilede de nederlandske ansatte i ulike saksprosesser. Dette hadde gått ut over det direkte tilbakeføringsarbeidet overfor enkeltinnsatte. Mye tid ble dessuten brukt på å sikre samordning av informasjon, inkludert oversettelser, mellom det nederlandske og det norske saksbehandlingssystemet. Fengselsledelsen erkjente at det var utfordringer med saksbehandlingstid, og viste særlig til at årsaken var et høyere antall kortere dommer blant de overførte enn forventet. Ledelsen opplyste at det ble jobbet kontinuerlig for å få ned tidsbruken, blant annet ved å gi de nederlandske case-managerne et større ansvar for veiledning og underretning til de innsatte om søknader og klagebehandlingen. Samtidig ble det fra flere hold påpekt at det var krevende for nederlandske saksbehandlere, til tross for opplæringstiltak, å få god nok kunnskap om det norske regelverket og systemet.

Lang saksbehandlingstid for søknader var en stor kilde til frustrasjon blant innsatte ombudsmannen hadde samtaler med under besøket. Flere oppgav at det var en utbredt oppfatning blant innsatte at det var vanskeligere å få innvilget prøveløslatelse i Norgerhaven fengsel, enn i fengsler i Norge. Flere innsatte uttalte at saksbehandlingen skapte mye frustrasjon og sinne. Flere oppgav at de hadde

purret på søknadene sine gjentatte ganger, uten å motta foreløpig svar. Besøksteamet observerte også selv under besøket at innsatte ble informert om vedtak flere uker etter at dette var fattet.

Innsatte pekte også på at det var altfor få norske saksbehandlere, og at de nederlandske saksbehandlerne ofte ikke kjente det norske regelverket godt nok. Innsatte gav også uttrykk for usikkerhet om det var norske eller nederlandske ansatte som hadde ansvar for behandlingen av deres saker, og flere opplevde at det var utfordrende å kommunisere med de nederlandske saksbehandlerne om søknadsprosessen på engelsk. Blant innspillene fra de innsatte var forslag om å lage et organisasjonskart for de innsatte, slik at de forstod hvem i fengselet som hadde hvilke oppgaver.

På bakgrunn av de innsattes frustrasjon over saksbehandlingstid innhentet ombudsmannen en oversikt for 2016 over saksbehandlingstid for søknader om prøveløslatelse etter to tredjedels tid, jf. straffegjennomføringsloven § 42 første ledd, og for søknader om overføring til mindre restriktivt fengsel jf. samme lov § 15 andre ledd.

Av totalt 153 mottatte søknader om prøveløslatelse ble 56 besvart innen fire uker, og 53 søknader ble besvart innen åtte uker. Av de resterende 19 besvarte søknadene var behandlingstiden imidlertid lengre: åtte søknader tok over åtte uker å besvare, to søknader over ni uker, én søknad over ti uker, én over elleve uker, to over tolv uker, én over 13 uker, to over 16 uker og én søknad over 18 uker. Per 7. oktober 2016 var 23 av søknadene fortsatt ikke ferdigbehandlet, i fem tilfeller ble søknaden mottatt for over sju uker siden, i fire tilfeller for over åtte uker siden, og i ett tilfelle for over 14 uker siden.⁷⁵ Det bemerkes at denne sakstypen var den som ble prioritert høyest.

Når det gjaldt søknader for overføring til mindre restriktivt fengsel, var saksbehandlingstiden ofte betydelig lengre.⁷⁶ Av totalt 44 ferdighandlede søknader ble kun to søknader besvart innen fire uker, og kun ytterligere åtte søknader innen åtte uker. Elleve søknader tok opp til tolv uker å besvare, ti søknader tok opp til 16 uker og åtte søknader opp til 20 uker. Fem søknader ble ferdigbehandlet mellom 20 og 27 uker etter at innsatte leverte søknaden.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Innholdet i § 11 a første ledd har i tidligere ombudsmannssaker vært presisert slik:

«Bestemmelsen stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilåret 'uten ugrunnet opphold' er skjønnsmessig og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet saksområde og sakstype. De øvre saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker.»⁷⁷

Hva som ligger i kravet om at en sak skal behandles uten ugrunnet opphold, vil blant annet avhenge av ressursituasjonen. Funn under besøket tydet på at Norgerhaven fengsel mangler

⁷⁵ To søknader ble ikke ferdigbehandlet pga. hhv. soningsoverføring og overføring til annet fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

⁷⁶ Straffegjennomføringsloven § 15 annet ledd.

⁷⁷ Se Sivilombudsmannens uttalelse om Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om utvisning 4. oktober 2016 (sak 2016/1377).

saksbehandlerkapasitet med kompetanse om norsk lovgivning og forholdene i Norge, til å håndtere saksmengden.

Den lange behandlingstiden, særlig for søknader om overføring til mindre restriktivt fengsel, gir grunn til bekymring. Det er grunn til å minne om at prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel er viktige tiltak for å sikre at innsatte får en gradvis og vellykket tilbakeføring til samfunnet. Det er også et viktig prinsipp at innsatte ikke skal sone på et høyere sikkerhetsnivå enn det som er nødvendig.⁷⁸

Etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd har et forvaltningsorgan plikt til å gi et foreløpig svar dersom det må ventes å ta «uforholdsmessig lang tid» før endelig svar vil kunne gis. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.⁷⁹ Et foreløpig svar må – i samsvar med god forvaltningsskikk – følges opp med nye orienteringer hvis saksbehandlingen trekker ut i tid. Skriftlige henvendelser som fremsettes under saken gang, skal besvares innen rimelig tid.

Fengselet bør ved mottatt søknad sende et foreløpig svar, med angivelse av forventet saksbehandlingstid. Dersom behandlingen blir forsinket, bør det sendes et forsinkelsesbrev, med angivelse av ny forventet saksbehandlingstid og årsaken til forsinkelsen. I visse saker kan det være vanskelig å antyde en eksakt behandlingstid. Fengselet bør likevel forsøke å gi så konkret og realistisk informasjon om ny forventet behandlingstid som mulig i den enkelte saken.

Behovet for å holde seg løpende orientert om sakens fremdrift er ekstra stort der saksbehandlingstiden er lang. Sakstypen, og den store velferdsmessige betydningen sakene har for de innsatte, tilsier at fengselet bør gi oppdatert og riktig informasjon om sakens fremdrift.

Norgerhaven fengsels saksbehandling, hvor det etter det opplyste ikke sendes ut verken foreløpige svar eller forsinkelsesmeldinger, er i strid med forvaltningsloven § 11 a og alminnelige prinsipper om god forvaltningsskikk. Fengselets manglende orienteringer under sakens gang synes å ha økt innsattes frustrasjon ytterligere, ved at de i liten grad har kunnet planlegge videre soning og tilbakeføring til samfunnet.

Hovedfunn

- De innsattes mulighet til soningsprogresjon er vanskeliggjort på grunn av lang saksbehandlingstid ved søknader om prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel.

8.9 Praksis for underretning av vedtak

Under besøket ble det påvist en problematisk praksis for underretning av vedtak. Flere innsatte klaget på at underretning om vedtak ble gitt muntlig på steder der andre innsatte kunne overhøre hva som ble sagt. Dette ble også observert under besøket. Sivilombudsmannen understreker at norske ansatte er underlagt taushetsplikt, og plikter å hindre at andre får kjennskap til det de i forbindelse med arbeidet får vite om noens personlige forhold.⁸⁰ De nederlandske ansatte er

⁷⁸ St. meld. nr. 37 (2007–2008), side 121.

⁷⁹ Forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

⁸⁰ Straffegjennomføringsloven § 7 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd.

gjennom avtaleverket mellom Norge og Nederland bundet av taushetsplikt etter nederlandsk lovgivning.⁸¹ Omfanget av taushetsplikten i Nederland er forutsatt å tilsvare den som følger av det norske lovverket.⁸²

Det fremkom også at andre innsatte hadde bistått ved underretning av vedtak. Fengselsledelsen vedgikk at det hadde forekommet at andre innsatte ble benyttet som tolk, og understreket at det var tatt opp med nederlandske ansatte at underretning av vedtak alltid skal skje ved bruk av sertifisert tolk ved språkutfordringer (se kapittel 9.4.1 *Informasjon ved innkomst og under straffegjennomføringen*).

Ifølge forvaltningsloven § 27 første ledd skal det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, sørge for at partene underrettes om vedtaket «så snart som mulig». Det ble imidlertid funnet store forsinkelser i skriftlig underretning av enkelte vedtakstyper. Et eksempel var skriftlig underretning av vedtak om reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40 flere måneder etter at vedtaket ble fattet. Dette gjorde den innsattes klagemuligheter illusorisk. Ledelsen erkjente utfordringene med forsinket skriftlig underretning, og viste til at det ble forsøkt å prioritere de viktigste sakene for innsatte. Det fremkom at de nederlandske saksbehandlere hadde fått mer ansvar for å underrette innsatte om skriftlige vedtak på engelsk og en større rolle i veiledning til innsatte om søknader og klager. Samtidig gjør språkutfordringer mellom innsatte og ansatte og begrenset kunnskap om norsk regelverk og ordninger blant nederlandske saksbehandlere det utfordrende å gi innsatte tilfredsstillende veiledning og underretning av vedtak (se kapittel 8.7 *Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis*).

8.10 Målgruppe for overføring

Per 16. august 2016 var 80 av 232 innsatte i Norgerhaven fengsel overført mot sin vilje (34,4 prosent), 17 av disse hadde norsk som morsmål. Andelen frivillige overføringer til Norgerhaven fengsel synes å ha økt, sammenliknet med hva som var situasjonen i begynnelsen av Nederland-prosjektet.

Funn under besøket underbygger likevel at tvungen overføring til en annen stat for norsk straffegjennomføring utgjør et stort inngrep i de innsattes liv, som på flere måter er vesensforskjellig fra tvungen overføring til et annet fengsel i Norge. Sivilombudsmannen har merket seg at departementet i lovforarbeidene ba kriminalomsorgen om å tilrettelegge for frivillige overføringer, og stortingsflertallet understreket særlig at «... soningsoverføring av norske borgere i minst mulig grad skal gjennomføres ved bruk av tvang.»⁸³

Betydningen av innsattes eget ønske kommer likevel ikke klart frem i regelverket om overføring til Nederland, der nærmere vilkår for overføring og momenter til en individuell helhetsvurdering angis.⁸⁴ På bakgrunn av de samlede funnene som ble gjort under besøket, er ombudsmannens oppfatning at innsatte som er dømt til fengsel i Norge, ikke bør bli tvunget til å gjennomføre straffen i en annen stat.⁸⁵

⁸¹ Samarbeidsavtalen artikkel 13.

⁸² Prop. 92 LS, side 26.

⁸³ Se hhv. Prop. 92 LS (2014–2015), side 34 og Innst. 305 S (2014–2015), side 29.

⁸⁴ Forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 4 jf. straffegjennomføringsloven § 14 jf. § 1a.

⁸⁵ Se også CPTs rapport til Nederland og Belgia etter besøk i Tilburg fengsel 17.–19. oktober 2011, CPT/Inf (2012) 19, side 10, avsnitt 8.

Funn under besøket viste at mange innsatte ikke snakker eller har problemer med å kommunisere på engelsk (se kapittel 8.7 *Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis*). Noen av disse var norske statsborgere. En del av de ansatte i fengselet hadde også tydelig begrensede engelskkunnskaper. Utfordringen ble forsterket av at mange innsatte hadde et stort udekket informasjonsbehov. Flere fremhevet at de var usikre på hvem som hadde ansvaret for behandling av søknader (se kapittel 8.8 *Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå*), andre pekte på usikkerhet om hvordan en går frem for å klage på helsetjenestene (se kapittel 8.5.4 *Klageordninger for helsehjelp*).

Det ga også grunn til bekymring at enkelte innsatte som var overført frivillig, hadde omfattende og dels kompliserte helseutfordringer (se kapittel 8.5.1 *Ivaretagelse av innsattes rettigheter etter norsk helselovgivning*). I lovforarbeidene ble det antatt at overføring til Norgerhaven som regel ville være uaktuelt for innsatte som var i et behandlingsløp i spesialisthelsetjenesten og at det antakelig ikke ville være aktuelt med overføring av rusavhengige som er under LAR-behandling.⁸⁶

Ombudsmannen merket seg under besøket at mange av de innsatte var unge, noen tidlig i tjuårene. Flere hadde rett til opplæring i Norge og burde ha et egnet tilbud om videregående eller høyere utdanning. Funn under besøket viste at fengselets skoletilbud var begrenset til opplæring i grunnleggende engelsk, matematikk og egne kurs for analfabeter (se kapittel 9.2.3 *Sysselsettings- og aktivitetstilbud*). Særlig unge innsatte under 25 år burde etter ombudsmannens syn motiveres til å følge utdanning i et fengsel med et mer dekkende utdannings- og kurstilbud. Selv om denne gruppen innsatte kan overføres til Norgerhaven fengsel på grunnlag av frivillighet, fremstår det som en uheldig løsning, ikke minst i et rehabiliteringsperspektiv.⁸⁷

Mandelreglene gir regler om utdanning for innsatte. Ombudsmannen viser til regel 104, som fastsetter at unge innsatte skal tilbys utdanning og at deres utdanningsbehov skal gis særlig oppmerksomhet. I retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 3.16 understrekes det at:

«Unge innsatte med mangelfull utdanning skal i særlig grad søkes motivert for, og stimulert til deltakelse i opplæringstilbudene i fengselet og til å motta veiledning når det gjelder videre utdanning.»⁸⁸

Ifølge lovforarbeidene var hovedmålgruppen for overføring til Norgerhaven innsatte med lengre dommer som var i starten av soningsløpet. Ifølge fengselsledelsen har imidlertid de innsatte som overføres til Norgerhaven, vist seg å ha kortere dommer enn antatt. Fordi innsatte som hovedregel skal overføres til Norge minst to måneder før løslatelsen, har flere kortere dommer ført til hyppig utskiftning av innsatte og økt logistikk.

Hovedfunn

- Tvungen overføring til en annen stat for norsk straffegjennomføring utgjør et stort inngrep i de innsattes liv.
- Det er bekymringsfullt at innsatte som har omfattende behov for helsehjelp, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres til straffegjennomføring i en

⁸⁶ Prop. 92 LS (2014–2015), side 33. Se også Innst. 305 S (2014–2015), side 29.

⁸⁷ Forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 4 femte ledd.

⁸⁸ Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven, fastsatt av (tidligere) Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002.

annen stat.

9 Vurdering av forholdene ved Norgerhaven fengsel

Nedenfor gis en vurdering av hvordan de innsattes rettigheter og velferd er ivaretatt i Norgerhaven fengsel, innenfor de områdene som vurderes som mindre direkte påvirket av at straffegjennomføringen skjer i en annen stat. Dette omfatter også visse forhold som etter ombudsmannens vurdering isolert sett ivaretar de innsattes rettigheter på en bedre måte enn straffegjennomføring i Norge (se kapittel 9.2.1 *Minstekrav til fellesskap og aktivisering* og 9.6 *Telefon og videokonferanse*).

9.1 Inngripende tvangstiltak

9.1.1 Menneskerettslige standarder

Under besøket undersøkte forebyggingsenheten bruk av inngripende tvangstiltak.

Straffegjennomføringsloven gir hjemmel til å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte etter § 37 og til innsettelse i sikkerhetscelle etter § 38. Begge inngrepene vil, avhengig av varighet og regime, kunne utgjøre isolasjon.

I Mandelareglene regel 44 defineres isolasjon («solitary confinement») slik: «solitary confinement shall refer to the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact».

Isoasjon skal ifølge Mandelareglene kun benyttes i ekstraordinære tilfeller som en siste utvei, for så kort tid som mulig. Inngrepet skal være underlagt uavhengig kontroll, og skal kun iverksettes etter godkjenning av en kompetent myndighet.⁸⁹ Isoasjon kan ha alvorlige konsekvenser for innsattes psykiske helse og kan fremprovosere økt aggresjon og svekket impulskontroll.⁹⁰ Det utgjør også en økt risiko for selvmord blant innsatte. Kunnskapen som foreligger om isoasjon og risiko for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser tilsier at isoasjon bare bør brukes som en siste utvei, og at varigheten skal være så kort som mulig.

9.1.2 Bruk av sikkerhetscelle

I henhold til straffegjennomføringsloven § 38 kan kriminalomsorgen ta i bruk sikkerhetscelle blant annet for å avverge alvorlig angrep eller skade på person eller hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom. Innsettelse på sikkerhetscelle er et svært inngripende tiltak. Tiltaket kan derfor bare benyttes dersom forholdene gjør det strengt nødvendig og dersom mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Det skal fortløpende vurderes om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

På besøkpunktet var det fattet elleve vedtak om bruk av sikkerhetscelle i 2016. To opphold varte over to døgn (68,5 timer og 49 timer og 50 minutter). Disse var knyttet til samme hendelse. De øvrige oppholdene varte under ett døgn.

Vedtakene i Norgerhaven fengsel nedtegnes skriftlig på enten norsk eller engelsk. En gjennomgang av vedtakene som var fattet etter straffegjennomføringsloven § 38 viste at de i all hovedsak var

⁸⁹ Mandelareglene, regel 45 nr. 1.

⁹⁰ For en oppsummering av forskningsfunn, se Sharon Shalev, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, LSE/Mannheim Centre for Criminology 2008, side 15-17.

utformet på en tilfredsstillende måte. Vedtakene inneholdt en kortfattet, men tilstrekkelig presis beskrivelse av grunnlaget for innsettelse i sikkerhetscelle. Det bemerkes imidlertid at vedtakene manglet en konkret beskrivelse som dokumenterte hvilke mindre inngripende tiltak som har vært forsøkt eller hvorfor slike tiltak åpenbart ville være utilstrekkelig.⁹¹

Sikkerhetsavdelingen bestod av syv sikkerhetsceller på cirka 11 kvadratmeter, inkludert en celle med sikkerhetseng. Denne var hittil ikke benyttet. Sikkerhetscellene var innredet med rivesikker madrass og en «stol» i samme materiale som madrassen, et ståtoalett og en vask. Det var også rivesikre puter tilgjengelig. Fargekontrasten mellom gulv og vegg var ikke tydelig. Nattlys og daglys ble styrt via en lysbryter utenfor cellen. Alle sikkerhetscellene hadde takvindu med innfall av dagslys. Det var ikke mulig å dekke til vinduet ved behov. Ingen av cellene hadde klokke eller kalender.

Alle sikkerhetscellene hadde fungerende callingsystem med forbindelse med vaktrommet. Under befaringen fremkom det at maten ikke ble skjøvet inn gjennom en luke i gulvet slik det ofte gjennomføres i norske fengsler. I stedet ble døren åpnet for å gi maten direkte til den innsatte. Ombudsmannen merket seg også som positivt at sikkerhetscellene hadde innredning som ga innsatte anledning til å sitte oppreist hevet fra gulvet, i stedet for kun å benytte en madrass. Rivesikre klær og vanlige klær var tilgjengelig. Det var to ulike typer rivesikker bekledning, begge laget i mykt stoff og med god lengde. I sikkerhetsavdelingen var det også et dusj- og toalettrom til bruk for de innsatte. Dusj- og toalettrommet var ikke tilfredsstillende renholdt.

Det lå et lufterom på 13,5 kvadratmeter i tilknytning til sikkerhetsavdelingen. Lufterommet fremstod som skittent, med gitter som tak og uten mulighet for ly eller fysisk aktivitet. Slike lufterom, ofte kalt «stråleluft», finnes også i flere norske fengsler. Det bemerkes at denne formen for luftefasiliteter kan legge en ytterligere belastning til opplevelsen av å sitte isolert. CPT har anbefalt at isolerte innsatte sikres utendørsarealer av tilstrekkelig størrelse til å gi mulighet til å bruke kroppen og at arealene gir ly for regn og vind.⁹²

Ifølge tilsynsrutinene som gjelder for Norgerhaven fengsel skal de innsatte tilses hvert 15. minutt i de tilfeller der innsatte oppfattes som suicidal eller utstrakt selvskadende. Den hyppige tilsynsfrekvensen er fastlagt av Kriminalomsorgsdirektoratet. Funn under besøket tydet på at rutinene ble fulgt. Visuelt tilsyn om natten ble gjennomført ved at nattlyset stod på.

En særlig utfordring var imidlertid at tilsynsloggene for bruk av sikkerhetscellene, som ombudsmannen går gjennom for å kontrollere hvordan innsattes rettigheter og velferd ivaretas, delvis var skrevet på nederlandsk (se også kapittel 7 *Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat i en annen stat*). Dette vanskeliggjorde ombudsmannens mulighet for etterfølgende kontroll.

9.1.3 Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak

Ifølge straffegjennomføringsloven § 37 kan fengselet beslutte at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom det er nødvendig for å hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte, hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre, hindre betydelig materiell skade, hindre straffbare handlinger, for å opprettholde ro, orden og sikkerhet eller dersom den innsatte ønsker det selv. Hel

⁹¹ Straffegjennomføringsloven § 38 andre ledd.

⁹² CPT Standards, side 35, avsnitt 58.

eller delvis utelukkelse etter første ledd skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og det skal skje en fortløpende vurdering av om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Det skal alltid fattes vedtak ved utelukkelse fra fellesskapet.

På besøkstidspunktet var det fattet 37 vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet i 2016. Ingen vedtak om hel utelukkelse hadde hatt en varighet på over 14 dager. En gjennomgang viste at det ble fattet vedtak på både norsk og engelsk. Det fremgikk at enkelte vedtak om utelukkelse etter § 37 ikke var blitt fulgt opp med formelt vedtak med dato for opphør av utelukkelsen, på grunn av tidspress i saksbehandlingen (se også kapittel 8.8 *Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå*). På dette punktet vises det til Sivilombudsmannens uttalelse 6. juli 2012, der kriminalomsorgen ble bedt om å sørge for at det ble gitt skriftlig underretning om vedtak om opphør av utelukkelse fra fellesskap.⁹³

Vedtaket om utelukkelse fra fellesskapet ble enten gjennomført på egen celle eller i en såkalt «time-out celle». Tre slike celler befant seg i en egen fløy på avdeling K, som var en avdeling ment for sårbare innsatte med lavt funksjonsnivå. Time-out cellene målte cirka ni kvadratmeter og inneholdt seng, bord, stol, ståtoalett, vask og TV. De tre cellene hadde tilgang til felles dusj. Seksjon K hadde også en egen hage, på cirka 260 kvadratmeter, som var avskjermet fra resten av fengselet. Denne ble benyttet til opphold i friluft for innsatte på avdeling K, inkludert innsatte i time-out celler.

Time-out cellene ble etter det opplyste benyttet som et mindre restriktivt alternativ til sikkerhetscelle for særlig sårbare innsatte, enten frivillig eller på grunnlag av vedtak etter § 37. En innsatt hadde etter eget ønske bedt om å oppholde seg i time-out celle om natten. Et annet eksempel var en innsatt med stivt bein som hadde vanskelig for å gå opp trappene til ordinær avdeling. Etter det opplyste deltok disse personene i fellesskapsrutinene på vanlig måte på dagtid.

Foreliggende informasjon tydet imidlertid på at det har forekommet at time-out cellene har vært brukt til utelukkelse fra fellesskapet uten at norsk ledelse har godkjent dette i vedtak, som påkrevd etter straffegjennomføringsloven § 37. Forklaringen syntes å være manglende kunnskap om norsk regelverk hos enkelte nederlandske ansatte og at bruk av disse cellene lenge har vært innarbeidet praksis i Norgerhaven fengsel. Fengselsledelsen bør sikre at dette følges opp.

9.2 Fellesskap og aktivisering

9.2.1 Minstekrav til fellesskap og aktivisering

Avtaleverket mellom Norge og Nederland fastsetter at innsatte i Norgerhaven fengsel skal ha fellesskap mellom kl. 08.00 og 20.00 i uken og mellom 10.00 og 19.00 i helgene.⁹⁴ Ombudsmannen har merket seg at tallfestede minstekrav til fellesskap ikke finnes i det norske lovverket. Norske myndigheter bør, i lys av erfaringene i Norgerhaven fengsel, utrede innføringen av tydeligere krav til fellesskap i det norske lovverket.

Det følger også av avtaleverket mellom Norge og Nederland at innsatte skal tilbys minst fire timer lønnet arbeid eller annen meningsfull aktivitet per dag på hverdager, som program, skole, kurs eller

⁹³ Sivilombudsmannens sak 2011/494, Delvis utelukkelse og overføring av domfelt til varetektsavdeling – krav om skriftlighet og underretning, uttalelse 6. juli 2012.

⁹⁴ Samarbeidsavtalen, artikkel 20.

terapi.⁹⁵ De innsatte skal også sikres minst to timer frisk luft per dag, fritidsaktiviteter tolv timer i uken i egnede lokaler, mulighet til å delta i fysisk aktivitet tre ganger i uken og minst en time tilgang til bibliotek i uken.

9.2.2 Fellesskap og bevegelsesfrihet

Funn under besøk tydet på at kravene til fellesskap ble etterkommet i praksis. Det fremkom i samtaler med de innsatte at de opplevde å ha mer utetid fra cellen og større bevegelsesfrihet på dagtid enn de hadde opplevd i norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Ombudsmannen merket seg at de innsatte i Norgerhaven fengsel, i motsetning til ordinær rutine i et norsk fengsel, ikke ble innelåst på cellen når de ikke ville delta i organiserte fritidsaktiviteter. I stedet kunne de fritt bevege seg inn og ut av cellene på dagtid, og kunne velge å bruke fritiden sin til aktiviteter både utendørs og inne på avdeling. Det fleksible soningsregimet synes å fungere stressavlastende for andre frustrasjoner blant de innsatte (se særlig kapittel 8.7 *Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis*).

9.2.3 Sysselsetting- og aktivitetstilbud

På besøkstidspunktet var de innsatte i all hovedsak sysselsatt med arbeid og/eller utdanning, med unntak av innsatte som var syke eller som var utelukket fra fellesskap med andre innsatte.

De innsatte jobbet fire timer fra mandag til fredag i to skift, halvparten før lunsj og halvparten etter. Arbeidstilbudet i fengselet omfattet vaskeri, mekanisk verksted, renhold, hagebruk, storkjøkkendrift, treningsinstruktør og bibliotekassistent. I fengselets skoleavdeling ble det gitt undervisning i engelsk og matematikk på begynnernivå, og det var et tilpasset kurstilbud for innsatte som var analfabeter.

Foruten organiserte fritidsaktiviteter som ble organisert av fengselets idrettsansvarlige, kunne de innsatte også delta i kunsttimer, maling, tegning og keramikk. I fengselets bibliotek, der innsatte hadde tilgang minst én gang i uken, kunne en låne bøker på en rekke språk, musikkinstrumenter, CD'er og DVD'er. På biblioteket fantes det åtte datamaskiner med mulighet til å bruke et sikret internett. De innsatte var generelt godt fornøyd med fritidstilbudene som ble gitt.

Når det gjaldt arbeids- og utdanningstilbudet som ble tilbudt i Norgerhaven fengsel, var tilbakemeldingene fra de innsatte sprikende. De fleste innsatte synes arbeidstilbudet var greit, og innsatte med manglende engelskkunnskaper hadde godt utbytte av språkundervisningen som ble gitt i fengselet.

Flere beskrev imidlertid utdanningstilbudet som lite tilpasset innsatte som ville fullføre videregående utdanning eller som ville ta høyere utdanning. Innsatte viste til at utdanningstilbudet som ble gitt, ikke satte dem i stand til å forberede seg til løslatelsen. Fengselsledelsen erkjente at utdanningstilbudet var mindre strukturert og formelt kompetanserettet enn i norske fengsler. Det ble arbeidet med å få til en mer målrettet opplæring, og med å gi mulighet til å få et formelt kompetansebevis signert av norsk skoleverk før tilbakeføring til Norge. Ombudsmannen understreker at et godt utdanningstilbud er viktig for å legge til rette for en vellykket tilbakeføring til samfunnet. I dette perspektivet er det særlig problematisk at unge innsatte med rett til utdanning overføres til Norgerhaven fengsel (se kapittel 8.10 *Målgruppe for overføring*).

⁹⁵ Samarbeidsavtalen, artikkel 21-22.

9.3 Fysiske forhold

Det var kun eneceller i fengselet. Cellene var innredet med seng, hylle, klesskap, skrivepult, stol og et delvis avskjermet område med toalett og vask. I noen av cellene i nord-bygget var det køyesenger og et avlukke til toalett og vask med skyvedør. Køyesengene ble kun benyttet til en person. Cellene fremstod som slitte, med unntak av cellene i nord-bygningen som var av noe nyere dato. I de gamle cellene var det mulighet for å åpne vinduene og godt innfall av dagslys. I de nyere cellene kunne vinduene ikke åpnes.

Målinger viste at de fleste cellene var omtrent syv kvadratmeter, inkludert et avlukke for toalett og vask på cirka 1 kvadratmeter. Den korte avstanden mellom sideveggene gjorde at cellene fremstod som trange, og med seng og pult var det begrensede muligheter for de innsatte til å bevege seg. Når det gjelder størrelsen, vises det til at CPT har anbefalt at: «...a single-occupancy cell should measure 6m² plus the space required for a sanitary annexe (usually 1m² to 2m²).»⁹⁶

En stor luftegård lå sentralt på fengselets område, omgitt på alle sider av fengselets fire hovedbygg. Området var utformet som en park med sittegrupper og klynger av høye trær. Det fantes også utetreningsstativ, og baner for sandvolleyball, basket- og tennis. En asfaltert løpebane var lagt rundt parkområdet. De innsatte hadde fri tilgang til dette uteområdet under fritidsfellesskapet. I tillegg hadde innsatte tilgang til et område utenfor med baner for fotball og tennis, der de kunne bli fulgt for organiserte fritidsaktiviteter. Fengselets hadde, slik Mandelareglene fastsetter, gode muligheter for innsatte til å drive med fysisk aktivitet i frisk luft.⁹⁷

En gymsal ga mulighet for ballspill og andre aktiviteter. I tillegg var det en spinningssal og et stort og velutstyrt treningsrom med tredemøller, romaskin, elipsemaskin, sykler, apparater, frivekter og løftebelter. Fengselet hadde også et bibliotek med bøker, filmer og musikk på en rekke språk og en kiosk som var åpen for innsatte noen ganger i uken og ble drevet av innsatte. Alt lå i tilknytning til den store luftegården.

Samlet fremstod de fysiske forholdene i fengselet som gode. Ombudsmannen vil fremheve den store luftegården, som i kombinasjon med et fleksibelt soningsopplegg er et godt område for fysisk aktivitet og adspredelse. Unntaket var cellene, som gav forholdsvis begrensede bevegelsesmuligheter for de innsatte.

9.4 Beskyttelse og ivaretagelse

9.4.1 Informasjon ved innkommst og under straffegjennomføringen

Innsatte har krav på skriftlig og muntlig informasjon på et språk de forstår, både ved innkommst og under straffegjennomføringen, om nødvendig ved hjelp av tolk.⁹⁸ Etter avtaleverket er det nederlandske myndigheter som har ansvar for å sikre at dokumenter til innsatte er skrevet eller oversatt til et språk den innsatte forstår, og sørge for tolketjenester om det er nødvendig.⁹⁹

Skriftlig informasjonen som gis til de innsatte ved innkommst forelå kun i en forkortet versjon på engelsk. Denne, sammen med muntlig informasjon som ble gitt, fremstod generelt som tilfredsstillende i en innkommstfase for innsatte som kunne engelsk. På besøkstidspunktet fantes det

⁹⁶ Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf (2015) 44, side 3, avsnitt 10.

⁹⁷ Mandelareglene, regel 23 nr.2.

⁹⁸ Mandela-reglene, regel 55 nr. 1 og regel 80 nr. 2.

⁹⁹ Samarbeidsavtalen artikkel 38 nr. 2 og 3.

imidlertid ikke tilsvarende informasjon på norsk eller andre vanlige språk i fengselet, som forutsatt i Mandelareglene.¹⁰⁰ «Husreglene», som inneholdt mer utførlig informasjon, forelå videre kun på nederlandsk. I lys av funn om det udekkede informasjonsbehovet blant innsatte om rutiner og ansvarsfordeling når det gjaldt saksbehandlingen i fengselet (se kapittel 8.8 *Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå*), understrekes behovet for å få oversatt husreglene til engelsk, norsk og andre vanlige språk i fengselet. Ifølge nederlandsk personal- og administrasjonssjef var man i gang med dette arbeidet.

Foreliggende informasjon viser at fengselet ikke har etablert tydelige rutiner for å sikre bruk av tolk for innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk, verken ved innkøst eller under straffegjennomføringen. Praksis på de ulike avdelingene var sprikende. Enkelte ansatte gav uttrykk for at det ikke ble benyttet tolk ved innkøst, men at en i stedet forsøkte å finne en annen innsatt som kunne fungere som tolk.

Sivilombudsmannen vil fraråde bruk av andre innsatte som tolk i en innkøstfase. Ved innkøst i et fengsel befinner innsatte seg i en sårbar situasjon, særlig i et fengsel i en annen stat, med andre rutiner. Det er viktig å unngå at det etableres uønskede maktrelasjoner mellom innsatte.¹⁰¹ Det vises ellers til funn om bruk av innsatte som tolk ved underretning av søknadssvar (se kapittel 8.9 *Praksis for underretning av vedtak*).

9.4.2 Ivaretagelse av innsattes sikkerhet

Det fremkom ingen anklager om fysisk maktbruk eller mishandling utført av ansatte. En innsatt oppga at han ble utsatt for verbal trakassering av en ansatt. Det understrekes at enhver form for trakassering av innsatte er uakseptabel, og forutsetter at fengselets ledelse gir klare føringer om dette.

Fengselsmyndighetene har videre en plikt til å forebygge vold blant innsatte.¹⁰² Ifølge De europeiske fengselsreglene skal innsatte «snarest mulig etter fengsling (...) vurderes med henblikk på om de utgjør en fare for andre innsatte...». Videre skal det «... foreligge prosedyrer for å garantere tryggheten til innsatte, fengselsansatte og alle besøkende, og for i størst mulig grad å redusere risikoen for vold og andre hendelser som kan sette tryggheten i fare.»¹⁰³

Flertallet av de innsatte som ble intervjuet, oppgav at de følte seg trygge i Norgerhaven fengsel. Det ble fremhevet at de ansatte generelt var raske til å gripe inn ved tegn til vold mellom innsatte. Samtidig oppgav mange å ha vært vitne til voldsepisoder. En ikke ubetydelig andel innsatte ga også uttrykk for at de selv følte seg utrygge i fengselet. Disse innsatte var bekymret over at laging og innsmugling av alkohol i fengselet skapte en aggressiv stemning, at ansatte ofte var fraværende i fellesskapet på avdeling, og at innsatte som var domfelt i samme sak kunne være plassert på samme avdeling. Det fremkom at enkelte innsatte følte seg truet, og var redd for å oppholde seg i fellesområder med lite vakthold, for eksempel ved bruk av felles dusjrom.

En gjennomgang av fengselets hendelsesrapporter dokumenterte at det har forekommet relativt alvorlige voldsepisoder. Funn tydet på at det kan være utfordrende for ansatte å følge med på innsattes aktiviteter i enkelte deler av fengselet, blant annet fordi vaktrommene befinner seg i en

¹⁰⁰ Regel 55 nr.1.

¹⁰¹ KRUS Håndbok om utenlandske innsatte, side 72.

¹⁰² FNs torturkonvensjon artikkel 2 nr. 1. Se også EMDs dom, *Pantea v. Romania*, klagenr. 33343/96.

¹⁰³ De europeiske fengselsreglene, regel 52 nr.1 og 2.

annen etasje enn fellesarealer der innsatte oppholder seg. Et annet risikoområde er de felles dusjrommene på avdelingene.

Det bør foretas en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, slik at sårbarheter kan avdekkes og følges opp. En gjennomgang bør omfatte praksis for risikovurdering ved nyinnsettelse på en avdeling og en vurdering av om særlige områder av fengselet bør overvåkes grundigere, fortrinnsvis gjennom økt tilstedeværelse av ansatte. Det vises til De europeiske fengselsreglene og anbefalinger fra CPT om forebygging av vold mellom innsatte.¹⁰⁴

9.4.3 Forholdet mellom ansatte og innsatte

Forholdet mellom ansatte og innsatte fremstod generelt som godt. En klar overvekt av de innsatte beskrev de nederlandske ansatte på en positiv måte. Tilbakemeldingene fra innsatte og besøksteamets egne observasjoner, tydet på at de ansatte generelt opptrådte på en profesjonell og respektfull måte overfor de innsatte.

Ombudsmannen merket seg samtidig at ansatte i Norgerhaven fengsel ikke syntes å være mye til stede i fellesområder der de innsatte oppholdt seg, særlig innendørs. Dette kan svekke særlige utsatte innsattes beskyttelse mot vold og overgrep (se kapittel 9.4.2 *Ivaretagelse av innsattes sikkerhet*). Jevnlig kontakt med innsatte kan være viktig både for å vurdere og støtte innsatte i rehabiliteringsprosessen og for å ivareta innsattes sikkerhet.

9.5 Helsetjenester

9.5.1 Generelt

Avtaleverket mellom Norge og Nederland angir minimumskrav for helsetilbudet de innsatte i Norge skal tilbys.¹⁰⁵ En allmennlege, en psykolog og sykepleiere skal være tilgjengelig på dagtid (kl. 09.00–17.00) mandag til fredag. Allmennlege skal også kunne tilkalles når det er nødvendig på kveldstid, om natten og i helgene. I tillegg skal psykiater og tannlege tilkalles når det er nødvendig.

Dersom innsatte har behov for helsehjelp som ikke kan tilbys i Norgerhaven fengsel, skal den innsatte som hovedregel tilbakeføres til Norge for behandling.¹⁰⁶ Dersom den innsattes behandlingsbehov kan ivaretas ved kortvarig sykehusopphold (ikke mer enn tre døgn), eller transport tilbake til Norge ikke er mulig på grunn av pasientens helsetilstand, kan behandling gis ved et nederlandsk sykehus.

Funn under besøket tydet på at helseavdelingen i fengselet generelt jobber på en solid og systematisk måte. Samtidig ble det påvist flere prinsipielle og praktiske utfordringer ved at helsetilbudet er overført til en annen stats helsepersonell, underlagt denne statens helselovgivning og klageordninger (se kapittel 8.5 *Klageordninger for helsehjelp*)

9.5.2 Tilgang til helsetjenester i fengselet

Under besøket ble det gjennomført møter med ledelsen for fengselets helsetjeneste og sykepleierne og separate samtaler med leger og psykolog.

¹⁰⁴ De europeiske fengselsreglene, regel 52 nr.1 og 2; og CPT Standards, side 23, avsnitt 27 følgende, CPT/Inf/E (2002) 1 Rev. 2015.

¹⁰⁵ Samarbeidsavtalen artikkel 32.

¹⁰⁶ Avtalen artikkel 12.

Det fremkom under møtene at tre eller fire sykepleiere er på jobb alle ukedager fra kl. 09.00–17.00. Psykolog er til stede fire ukedager, én dag mindre enn forutsatt i avtaleverket. Fire allmennleger er tilknyttet Norgerhaven fengsel. Én lege var etter det opplyste til stede fire dager i uken på følgende tider: mandag kl. 08.30–12.00, tirsdag kl. 08.30–17.00, onsdag kl. 14.30–17.00 og fredag kl. 14.30–17.00. Heller ikke allmennlege var tilgjengelig så ofte som forutsatt i avtaleverket. I tillegg var fysioterapeut og tannlege til stede hver mandag, en optiker hver sjette uke og en psykiater én dag i uken. Alle legene som arbeidet i fengselet var tilsatt av organisasjonen Utrecht Forensic Medical Doctors. Sykepleierne og psykologen var ansatt av nederlandsk fengselsetat.

Tilgangen til helsepersonell i fengselet fremstod som god, sammenliknet med mange norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Innhentet informasjon tydet på at innsatte i hovedsak fikk time hos både sykepleier og lege innen kort tid. Helseavdelingen gjennomførte innkomstsamtaler med innsatte innen første døgn etter innsettelsen. Helsevurderingene fremstod som grundige.

9.5.3 Konfidensialitet

CPT har i sine helsestandarder for fengsler understreket betydningen av at innsatte kan kommunisere med helsepersonell på en måte som ivaretar fortrolighet, for eksempel ved bruk av forseglet konvolutt.¹⁰⁷

Innsatte kunne be om kontakt med helseavdelingen ved å fylle ut en samtalelapp. Samtalelappen inneholdt et felt for å angi grunn til ønsket om konsultasjon. I tillegg til et felt for innsattes egen underskrift, var det også et felt for ansattes signatur. Helsepersonellet understreket at de ikke var vant til at de innsatte skulle fylle ut en samtalelapp med begrunnelse og at de ikke hadde behov for ansattes signatur ved timefordeling.

Noen av de innsatte oppgav at de hadde brukt en lukket konvolutt, eller at de kjente til at de kunne be om dette. Likevel fremstod det ikke som om alle innsatte kjente til denne muligheten. Fengselet bør, i samråd med helseavdelingen, sikre at innsatte enkelt kan kontakte helsetjenesten uten at det legges opp til deling av fortrolig helseinformasjon. Ved bruk av samtalelapper bør konvolutter alltid være tilgjengelig på samme sted som samtalelappene og felt for signatur av ansatte fjernes.

Det fremkom også at utlevering av fast foreskrevne medisiner i all hovedsak ble utført av nederlandske fengselsbetjenter. Sivilombudsmannen har tatt opp denne problemstillingen i etterkant av flere besøk til steder for frihetsberøvelse.¹⁰⁸ Betjentene har dermed oversikt over hva slags medisin den enkelte bruker. Det er ikke ønskelig at andre enn helsepersonell får kjennskap til hva slags medikamenter innsatte bruker og deres fortrolige helseopplysninger. Ordningen utgjør en risiko for brudd på helsepersonellens taushetsplikt. CPT har i forbindelse med sine besøk uttrykt seg kritisk til at ikke-medisinsk personell har ansvar for utdeling av foreskrevne medisiner.¹⁰⁹ Etter et besøk til Sverige i 2015 uttalte CPT at:

¹⁰⁷ CPT Standards, side 39, avsnitt 34. Det vises også til CPTs rapport etter besøk i Danmark 2014, [CPT/Inf (2014) 25], side 35, avsnitt 53.

¹⁰⁸ Se Sivilombudsmannens besøk til Telemark fengsel, Skien avdeling 2.–4. juni 2015, kapittel 5.5.2, side 28–29; besøk til Tromsø fengsel 10.–12. september 2014, kapittel 5.3.3, side 14 og besøk til Telemark fengsel, Kragerø avdeling 1.–2. november 2016, kapittel 11.6, side 32.

¹⁰⁹ Se også Sivilombudsmannens forebyggingsenhet, rapport etter besøk i Telemark fengsel, avdeling Skien 2.–4. juni 2015, kapittel 5.5.2, side 30–31.

«As regards medical confidentiality, the delegation was concerned to observe that in most of the establishments visited, the distribution of prescribed medicines to inmates was performed by medically untrained prison officers. As a usual practice, individual medication boxes with a prisoner's name, name of medication and the dosage written on them were held in each unit of the prison and distributed by the dedicated prison officer.

The CPT wishes to underline that the distribution of prescription medicines by medically untrained individuals may be harmful and, in any event, it is in principle incompatible with the requirements of medical confidentiality and does not contribute to the proper establishment of a doctor-patient relationship. The CPT recommends that the Swedish authorities take the necessary steps to ensure that the distribution of prescription medicines is carried out in a manner respectful of medical confidentiality and only by qualified staff.»¹¹⁰

Etter sitt besøk til Nederland 2.–14. mai 2016 pekte CPT på samme utfordring i et nederlandsk fengsel. Komiteen uttalte: «In the CPT's view, medication should preferably be distributed by health-care staff. »

På bakgrunn av dette bør fengselet og helseavdelingen samarbeide for å finne alternativer til medisindeling slik at helsemessig taushetsplikt blir ivaretatt.

9.6 Telefon og videokonferanse

For å kompensere for praktiske utfordringer med å motta besøk, er det innført en adgang til å ringe eller til å ha videokonferanser i inntil 20 minutter minst tre ganger i uken.¹¹¹ Dette utgjør en utvidelse av ordinær ukentlig ringetid med 40 minutter, og adgangen til å ha videokonferanse er foreløpig unikt for straffegjennomføring i Norgerhaven fengsel.

Innsatte var i all hovedsak fornøyd med fengselets tilrettelegging for kontakt via telefon og Skype, og benyttet stort sett sin telefontid enten ved bruk av telefon, eller i kombinasjon med videokonferanse via Skype. Likevel fremhevet flere at dette ikke ble opplevd som en tilstrekkelig erstatning for manglende besøksmuligheter (se kapittel 8.6 *Besøk og sending av post*). De som hadde erfaring med bruk av Skype uttrykte seg positive til denne muligheten, og flere som var overført frivillig påpekte at dette hadde vært viktig for at de lot seg overføre til Nederland. På besøkstidspunktet hadde det oppstått tekniske problemer med internettforbindelsen, men dette skulle i følge fengselets ledelse utbedres innen kort tid.

Adgangen til å ha videokonferanser med pårørende, advokat og andre via programmer for videokonferanse fremstår som en positiv ny ordning for norsk kriminalomsorg. En tilsvarende ordning bør etter Sivilombudsmannens syn vurderes innført som en generell ordning i kriminalomsorgen. For øvrig er ombudsmannen kjent med at teknologi for videokonferanse er innført som mer generelle ordninger i flere europeiske land, for eksempel i polsk og nederlandsk fengselsvesen. Muligheten er også innført i Trondheim fengsel for utenlandske innsatte med familie utenfor Norge.¹¹² Som påpekt i tidligere rapporter gjør bruk av utstyr for videokonferanse det også

¹¹⁰ CPTs rapport etter besøk til Sverige 18.–28. mai 2015, CPT/Inf (2016) 1, avsnitt 83.

¹¹¹ Forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 8.

¹¹² Se oppfølgingsbrev fra Trondheim fengsel til Sivilombudsmannen, 24. november 2015.

mulig å gjennomføre inkomstsamtaler eller samtaler med skjermtolk dersom innsatte ikke kan kommunisere på norsk eller engelsk.¹¹³

¹¹³ Se Sivilombudsmannens rapport etter besøk til Kongsvinger fengsel 25.–27. august 2015.

Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon: 22 82 85 00
Grønt nummer: 800 80 039
Telefaks: 22 82 85 11
Epost: postmottak@sivilombudsmannen.no
www.sivilombudsmannen.no/forebyggingsenheten

