

# «Tiltaksplan for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen»

---

*Anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kriminalomsorgsdirektoratet*

*Avgitt mai 2019*

---

1	INNHOLDSFORTEGNELSE	
1	INNHOLDSFORTEGNELSE .....	2
2	SAMMENDRAG .....	4
2.1	Hovedpunkter om isolasjon .....	4
2.2	Oppsummering av rapporten og aktuelle tiltak .....	5
3	ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID .....	9
3.1	Mandat .....	9
3.2	Arbeidsform .....	9
4	BAKGRUNN/HISTORIKK .....	10
4.1	Helseskadene av isolasjon .....	10
4.2	Skadevirkninger av isolasjon– et helsefaglig perspektiv av Marianne Teigland .....	11
4.3	Psykisk helse blant innsatte .....	13
4.4	Kritikk fra nasjonale og internasjonale overvåkningsorganer .....	15
5	BEGREPSBRUK OG REGELVERK I DAG .....	17
5.1	Isolasjon og utelukkelse fra fellesskapet .....	17
5.2	Utelukkelse fra fellesskapet: .....	18
5.3	Internasjonale minstestandarder og praksis i Sverige og Danmark .....	19
6	SITUASJONSBESKRIVELSE .....	21
6.1	Dagsmålinger .....	21
6.2	Statistikk av bruk av hel utelukkelse og sikkerhetcelle .....	23
6.3	Kartlegging av innlåsningsregimer .....	27
6.4	Kartlegging av aktiviseringstilbud .....	29
6.5	Tidsstudier av de som er isolert .....	32
7	ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL TILTAK FOR Å REDUSERE ISOLASJON OG SKADEVIRKNINGENE AV ISOLASJON .....	34
7.1	Inndeling av tiltakene - Sammenhengen mellom ressurser og isolasjon .....	34
7.2	Tiltak knyttet til regelverk og etablering av felles standarder og begrepsbruk .....	36
7.3	Innføring av nye styringsparameter på isolasjonsområdet. ....	49
7.4	Bygningsmessige tiltak .....	50
7.5	Bemanningsmessige tiltak .....	52

7.6	Tiltak knyttet til knyttet til organisering - Etablering av spesialplasser .....	54
7.7	Helsetjenester.....	56
7.8	Økt samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører utenfor fengsel .....	58
7.9	Tiltak for å redusere skadevirkninger av isolasjon – Tiltak som kan tilbys innsatte som «egenhjelp».....	59
8	Kostnadsberegning av tiltakene .....	61
8.1	Kostnader ved å innføre to timer meningsfull kontakt til alle som er isolert .....	62
8.2	Kostnader ved å innføre krav om minimum 12 timers fellesskapstid .....	64
9	VEDLEGG .....	65

## 2 SAMMENDRAG

### 2.1 Hovedpunkter om isolasjon

Det foreligger omfattende kunnskap om skadevirkningene av isolasjon. Isolasjon kan føre til utvikling av alvorlige psykiske lidelser, økt risiko for selvmord og kan fremprovosere økt aggresjon samt svekket impuls kontroll<sup>1</sup>. Omfattende isolasjonsbruk kan dermed føre til at innsatte blir farligere for samfunnet og i fengselet. Adgangen til å begrense innsattes fellesskap er derfor regulert i norsk lovgivning, samt i menneskerettslige internasjonale standarder og anbefalinger.

Mandelareglene vedtatt av FN, definerer isolasjon som «*the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact*».<sup>2</sup> Norsk lovgivning slår fast at innsatte skal ha adgang til daglig fellesskap med andre innsatte «*så langt det er praktisk mulig*», men det er ikke statuert en norm for antall timer daglig fellesskap. I henhold til Mandelareglene skal isolasjon kun gjennomføres «*in exceptional cases as a last resort*». Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) slår fast at varetektsinnsatte bør ha minst 8 timer utenfor cellen i løpet av en dag og at domsinnsatte skal ha betydelig mer fellesskap. I Danmark og Sverige er det i regelverket tatt utgangspunkt i at domfelte har krav på minimum 12 timer fellesskap.

Per dags dato sitter det i underkant av 4000 innsatte i norske fengsler, fordelt på varetekt og dom. Dagsmålinger viser at i gjennomsnitt har over 200 innsatte mindre enn to timer fellesskap med andre innsatte. Kun ca. 50 - 70 av disse innsatte er helt utelukket fra fellesskapet begrunnet i varetektsrestriksjoner eller av sikkerhetsmessige hensyn etter straffegjennomføringsloven (strgfvl.) § 37. Anslagsvis 800 innsatte har mindre enn 8 timer daglig fellesskap. Hovedårsakene er blant annet manglende bemanning, uhensiktsmessig bygningsmasse, høy kapasitetsutnyttelse og isolasjon etter eget ønske. Det foreligger ca. 200 plasser som ikke har bygningsmasse tilrettelagt for fellesskap på avdeling. Etter det opplyste har 17 fengsler avdelinger hvor innsatte i realiteten har svært begrenset fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen. Flere fengsler viser til at forhold ved innsatte selv, herunder sammensatte utfordringer og psykisk sykdom, gjør at de ikke fungerer i en ordinær fellesskapsavdeling.

Bruken av isolasjon må også ses i sammenheng med at flere innsatte i norske fengsler har sammensatte utfordringer og behov for psykiatrisk bistand. En beskrivelse er gitt i rapporten

---

<sup>1</sup> Journal of Correctional Health Care 22(3): 257-263 og Sharon Shalev (2008) *A Sourcebook on Solitary Confinement*, LSE/Mannheim Centre for Criminology, sidene 15-17.

<sup>2</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners A/RES/70/175, regel 44.

fra V. Cramer «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i fengsler» fra 2014. Rapporten sier at 92 % av de innsatte hadde symptomer på psykisk lidelse med ulike diagnoser, herunder at 73 % hadde personlighetsforstyrrelse, 42 % hadde angstlidelse, 23 % hadde en stemningslidelse, 18 % hadde ADHD og 4.1 % hadde i løpet av livet hatt symptomer forenlig med affektiv psykose. Det er bekymringsfullt at isolasjon vil kunne forverre diagnosene som er nevnt over. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere tilfeller dømt stater for brudd på EMK artikkel 3 i en rekke tilfeller der hvor psykisk syke ikke har fått et adekvat behandlingstilbud i fengselet. Isolasjon av innsatte med psykiske lidelser er brudd på menneskerettighetene.

Kriminalomsorgen har som kjent fått kritikk fra Sivilombudsmannen, CPT, FNs torturkomité (CCPR), Europarådets torturkomité (CAT) og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) for bruken av isolasjon av innsatte i norske fengsler. Flere av rapportene peker på at kritikken må sees i sammenheng med ressursituasjonen i kriminalomsorgen der tilstrekkelig bemanning, tilstrekkelig kapasitet på riktig sikkerhetsnivå og hensiktsmessig bygningsmasse, er vesentlige faktorer for å redusere isolasjon.

## **2.2 Oppsummering av rapporten og aktuelle tiltak**

Arbeidsgruppa har fått i oppdrag å foreslå tiltak som kan redusere omfanget av isolasjon, og tiltak som kan redusere skadevirkning av å være isolert. I tillegg er arbeidsgruppa bedt om å identifisere behov for regelverksendringer, samt å kartlegge innlåsningsrutiner og aktivitetstilbud til innsatte som har begrenset fellesskap.

Det har vært viktig å avklare omfanget av og årsakene til isolasjonsproblematikk i norsk kriminalomsorg for å ha en omforent oppfatning av nå-sitasjonen, og på hvilke områder det må settes inn tiltak. Derfor er helseskadelige virkninger og kritikk fra overvåkingsorganer (kapitel 4), samt gjeldende begrepsbruk og regelverk (kapitel 5) og tilgjengelig kvantitative målinger (kapitel 6), omtalt bredt. I kapitel 7 gis det en samlet framstilling av de tiltak som arbeidsgruppen mener må treffes.

I mandatet er arbeidsgruppa blitt bedt om å dele opp tiltakene på følgende måte:

- Langtidstiltak - Tiltak som ikke kan iverksettes uten lov/forskriftsendringer og/eller tildeling av flere ressurser.
- Straktiltak - Tiltak som kan iverksettes innenfor dagens lovverk og finansielle rammer.

Det foreslås i alt 14 langtidstiltak og 17 korttidstiltak.

### **2.2.1 Hovedpunkter fra tiltaksplan**

Beskrivelse av tiltaket	Langtidstiltak	Strakstiltak	Omtalt i rapportens punkt:
Endring av formålsbestemmelsen i strgjfl. § 2	Ordlyden bør omformuleres til å gjelde alle innsatte, ikke bare varetektsinnsatte.		7.2.1
Standardisering av utlåsningstid og krav til vedtak etter gjeldende regelverk		Det skal treffes vedtak om delvis utelukkelse dersom innsatte oppholder seg på eneromsavdeling.	7.2.2
		Retningslinjene til strgjfl. § 17 og § 37 bør presisere at samtlige innsatte har krav på minst to timer fellesskap hver dag. Krav om vedtak om delvis utelukkelse dersom innsatte tilbys under to timer.	7.2.2
Standardisering av utlåsningstid og krav til vedtak som fordrer lovendring	Utvidelse av personkretsen i strgjfl. § 17 og § 37, slik at kontakt med andre også innbefattes i definisjonen av «fellesskap».		7.2.2
	Det skal fattes vedtak om hel utelukkelse dersom innsatte har under to timer fellesskap i løpet av dagen.		7.2.2
	Det bør fastsettes i forskrift at innsatte skal ha minst 12 timer fellesskap hver dag.		7.2.2
	Det bør angis en tidsramme for når ut- og innlåsing skal finne sted.		7.2.2

Maksgrense for opphold i mottaks-/innkomstavdeling		Det bør i retningslinjene settes en maksgrense for opphold i mottaks-/innkomstavdeling på 3 virkedager.	7.2.3
Redusere bruk av utelukkelse etter eget ønske		Det bør innføres krav om å utarbeide en soningsplan innen 14 dager.	7.2.4
		Det bør innføres krav om å vurdere overføring til annen enhet innen 3 måneder.	7.2.4
	Det bør etableres mindre avdelinger som gir innsatte økt opplevelse av trygghet.		7.2.4
Øvre grense for langvarig utelukkelse	Det bør regelfestest at hel utelukkelse som <u>hovedregel</u> ikke skal overstige 15 dager.		7.2.5
Krav ved langvarig utelukkelse		Det bør utarbeides tiltaksplan for innsatte dersom utelukkelsen overstiger 14 dager.	7.2.6
		Det bør regelfestest at overføring til annen enhet skal vurderes ved langvarige utelukkelse.	7.2.7
Endring av retningslinjene til strgjfl. § 40		Det bør i retningslinjene sikres at tap av fritidsfellesskap kun kan iverksettes dersom innsatte har mer enn to timer fellesskap.	7.2.9
Innføring av resultatkrav på isolasjonsområdet		Andel isolerte som får tilbud om to timer isolasjonsreducerende tiltak	7.3.1
		Resultatkrav på utlåningstid	7.3.2
Bygningsmessig tiltak		Eneromsceller som brukes i påvente av plass, bør tas ut	7.4

		av kapasitetsutnyttelsen	
	Det bør utarbeides forskrift som sikrer at alle fengselsbygg har fellesskapsareal tilgjengelig.		7.4.
	Fengselsbygg som ikke kan tilby tilstrekkelig fellesskapsareal, bør erstattes med nye bygg.		7.4
Bygningsmessige tiltak - Kategorisering av begrepsbruk		KDI bør utvikle felles terminologi for avdelinger og celler.	7.4.1
		KDI bør etablere prosedyrer for plasskategorisering.	7.4.2
Bemanningsmessige tiltak	Etablering av aktiviseringsteam.		7.5.1
	Etablering av ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.		7.5.2
Tiltak knyttet til organisering		Opprettelse av avdelinger og enheter for sårbare innsatte.	7.6.1
	Etablere en ny avdeling etter modell av SRI-avdelingene i Sverige.		7.6.2
	Etablere egne enheter for unge innsatte (18-23 år).		7.6.3
	Etablere ny avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.		7.6.4
Tiltak knyttet til psykisk helse	Oppfølging av fellesrapporten utarbeidet av Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet		7.7.1



Samarbeid med frivillige organisasjoner		Det bør prioriteres å gi Røde Kors sin visitortjeneste og andre bedre besøksforhold.	7.8.1
Tiltak for å redusere skadevirkningene av isolasjon		Fengslene bør legge til rette for egenaktivitet når innsatte blir utelukket fra fellesskapet	7.9.1
		Informasjonsbrosjyre utarbeidet av Skandinavisk isolasjonsnettverk bør deles ut til innsatte, pårørende og ansatte.	7.9.2

### 3 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID

#### 3.1 Mandat

I møte 08.11.18 fikk arbeidsgruppen presentert mandatet som nedenfor gjengis i kortversjon<sup>3</sup>.

Arbeidsgruppen skal identifisere tiltak uavhengig av årsaken til isolasjonen, men bes særlig om å identifisere tiltak som kan forebygge isolasjon som er knyttet til:

- 1) Isolasjon etter eget ønske
- 2) Isolasjon knyttet til bygning- og personalmessige begrensinger
- 3) Isolasjon iht straffegjennomføringslovens §§ 37, 38 og 39
- 4) Identifisere tiltak som kan redusere negative konsekvenser av isolasjon overfor varetektsinnsatte som har restriksjoner besluttet av retten.
- 5) Identifisere om det er behov for lov- og forskriftsendringer for å redusere bruken av isolasjon.
- 6) Kartlegge innlåsningsregimer ved fengselsenheter med høyere sikkerhetsnivå.
- 7) Kartlegge aktiviseringstilbud til innsatte som er underlagt restriksjoner etter straffegjennomføringslovens §§ 37, 38 og 39.

Gruppen skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte tiltakene.

#### 3.2 Arbeidsform

Arbeidsgruppen ble nedsatt høsten 2018. Gruppen har bestått av følgende medlemmer:

---

<sup>3</sup> Mandat for arbeidsgruppe: «Tiltaksplan for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen» er vedlagt

- Erling Fæste (leder), assisterende regiondirektør i Kriminalomsorgsdirektoratet
- Tanja Rosså Ødegård, fengselsleder ved Stavanger fengsel
- Harald Åsaune, fengselsleder ved Bergen fengsel
- Kari-Anne Aasen Aasterud, assisterende fengselsleder ved Ringerike fengsel
- Margit Katrine Strand, seniorrådgiver ved Oslo fengsel
- Hilde Lundebj, seniorrådgiver i Kriminalomsorgsdirektoratet
- Kathrine Granheim, rådgiver i Kriminalomsorgsdirektoratet

Arbeidet i gruppen har hovedsakelig vært gjennomført via arbeidsmøter og e-post. Det har vært avholdt 8 arbeidsmøter siden oppstart høsten 2018. Arbeidsgruppen har i tillegg vært på studietur til Bergen fengsel.

Flere aktører har bistått med råd og veiledning. Blant dem som særskilt bør nevnes, er psykologspesialist Marianne Teigland fra Oslo universitetssykehus som har skrevet kapittelet om «Skadevirkninger av isolasjon– et helsefaglig perspektiv», Ragnar Kristoffersen fra KRUS, som har bidratt under kapittelet «Situasjonsbeskrivelse - Statistikk av bruk av hel utelukkelse og sikkerhetscelle», Marte Rua fra Skandinavisk isolasjonsnettverk/Universitet i Oslo, Jussbuss, Røde kors, Rådet for psykisk helse og Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har alle kommet med råd og gode innspill til arbeidet.

Arbeidsgruppens vurderinger står for de enkelte representantenes egen regning, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for vurderingen til representantenes arbeidsgivere.

#### 4 BAKGRUNN/HISTORIKK

##### 4.1 Helseskader av isolasjon

En oversikt over helseskader av isolasjon er beskrevet i boka fra Thomas Horn med tittel «Fullstendig isolasjon». Tabellen er igjen basert på artikkel fra av Peter Scharff Smith, som er professor ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved Universitet i Oslo. Etter en gjennomgang av forskning på helseskader av isolasjon lister han opp fem ulike kategorier problemer som har vært assosiert med isolasjon<sup>4</sup>:

Fysiologiske symptomer	Alvorlig hodepine, hjertebank, pulsøkning, oversensitivitet for stimuli (tåler for eksempel ikke helt vanlige lyder), magesmerter, muskelsmerter i nakke og
------------------------	---

<sup>4</sup> Petter Scharff Smith, The effects of Solitary Confinement on prison inmates: A brief history and review of the literature, Crime and Justice 2006, 34 s. 441 - 528

	rygg, smerter i brystet, fordøyelsesproblemer, vekttap, tap av appetitt, svettetokter, svimmelhet og besvimelse
Forvirring og nedsatt konsentrasjon	Nedsatt konsentrasjonsevne, manglende evne til å lese eller se på TV, forvirring og forstyrrelse av tankeprosesser, vansker med å kommunisere med hverandre, redusert hukommelse
Hallusinasjoner, illusjoner og paranoide tanker	Hallusinasjoner, sanseforstyrrelser, sterk følelse av mistenksomhet, høre stemmer, snakke til seg selv, fantasering (også voldelige og aggressive fantasier)
Følelsesmessige reaksjoner og impulsive handlinger	Depresjon, angst, problemer med impulskontroll, voldelige reaksjoner, selvskading
Kraftløshet og kronisk trøtthet	Kraftløshet, kronisk trøtthet, søvmangel, tap av tidsfølelse, følelse av alt stopper opp, følelse av at personligheten viskes ut, suicidale tendenser

#### 4.2 Skadevirkninger av isolasjon– et helsefaglig perspektiv av Marianne Teigland

Psykologspesialist ved Oslo universitetssykehus og leder for Fængselspsykiatrisk poliklinikk ved Oslo fængsel, Marianne Teigland ble av arbeidsgruppen bedt om å gi en uttalelse om skadevirkningene av isolasjon. Et utdrag av Teiglands uttalelse er inntatt her:

De helsemessige skadevirkninger ved isolasjon i fængsel gjelder alle former for isolasjon, uavhengig av om det skjer som følge av en rettslig kjennelse, en administrativ bestemmelse eller er selvpålagt. Det er gjennomført en rekke internasjonale undersøkelser av helsemessige konsekvenser ved isolasjon, og det synes å være belegg for og en overordnet faglig konsensus om, at isolasjon kan lede til helseskader både psykologisk og fysiologisk<sup>5</sup>.

Symptomene kan endres og utvikles over tid, og individuelle reaksjoner og evne til mestring vil variere. Negative helseeffekter kan oppstå etter bare noen dager i isolasjon, og helserisikoen stiger for hver dag<sup>6</sup>. Bekymringstanker vil kunne dominere når man ikke har anledning til å dele dem med andre. Kroppslige signaler som f.eks. lett forhøyet hjertefrekvens, vil i fravær av eksterne impulser kunne feiltolkes av den innsatte som avvikende. Forstyrret døgnrytme vil lett kunne oppstå som konsekvens av isolasjon, og ikke

<sup>5</sup> Journal of Correctional Health Care 22(3): 257-26

<sup>6</sup> Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fængsel, veileder, desember/2016, IS-1971 ISBN-nr. 978-82

sjelden få et ujevnt og oppstykket søvnmønster. Dette vil kunne medføre vansker med å skille drøm og våken tilstand, som i seg selv er skremmende.

Innsattpopulasjonen er en marginalisert gruppe med en opphopning av levekårsproblemer, og med en betydelig overhyppighet av psykiske utfordringer. Frihetsberøvelsen kan forsterke en følelse av avmektighet, sinne, lav selvtillit og håpløshet. Samtidig betyr fengsling et brudd i nære relasjoner, og i varetektstiden også sosial isolasjon og stimulusdeprivasjon. For rusavhengige vil manglende tilgang på rusmidler også innebære manglende mulighet for å regulere følelser medikamentelt. Disse forholdene vil kunne medføre følelsesmessig kaos hos personer som fra før er sårbare, med påfølgende regresjon, selvmordstanker, selvskading og eventuelt også grensepsykotiske symptomer.

### **Helsetjenestens oppgaver overfor innsatte i isolasjon**

Ved isolasjon kan det oppstå motsetninger mellom kriminalomsorgens oppgaver og hensynet til den innsattes helse. Helsepersonell i fengselet bør derfor ikke uttale seg på forhånd om det vil være forsvarlig å utelukke en innsatt fra fellesskapet eller å fortsette å holde en person isolert. Uttalelser bør være basert på tilsyn som er gjennomført på medisinske indikasjoner.

Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal flere ganger daglig ha tilsyn av ansatte i fengselet. Det er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 37 at lege skal varsles uten ugrunnet opphold om utelukkelse fra fellesskapet. I følge retningslinjer til straffegjennomføringsloven skal lege snarest se til en innsatt som er helt utelukket fra fellesskapet, dersom det foreligger opplysninger som tyder på at innsatte er syk eller for øvrig trenger legehjelp<sup>7</sup>. Helsepersonell skal varsle fengselsledelsen dersom innsattes fysiske eller psykiske helsetilstand tilsier lempning i tiltaket eller iverksettelse av alternative tiltak.

Helsedirektoratet anbefaler at de ansatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten i fengselet skal se til en innsatt som er isolert, når det er medisinske grunner for tilsyn. Det kan være når den innsatte ber om det, eller når opplysninger fra fengselsansatte eller andre gir grunn til å tro at den innsatte har behov for tilsyn. Fengselshelsetjenesten bør følge særskilt med på den fysiske og psykiske helsesituasjonen til innsatte som er isolert. Dette gjelder også innsatte som av forskjellige årsaker selv har valgt å isolere seg fra fellesskapet.

Innsatte, som er underlagt isolasjon eller som selv isolerer seg, må prioriteres av helsetjenesten. Innsatte som er isolert som følge av rettslige kjennelser i varetektstiden, er erfaringsmessig preget av usikkerhet og bekymring for sin livssituasjon. Det kan dreie seg om selve siktelsen, pågående etterforskning, kommende rettssak, og hvor lenge de vil kunne

---

<sup>7</sup> Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven. Oslo: Kriminalomsorgen; 2002.

forvente å være varetektsfengslet, og kan hende helt eller delvis isolert. Usikkerheten dreier seg også om grunnleggende forhold i livet, som f.eks. hvordan få betalt husleie, vil de miste bolig, eller jobben, hvordan klarer f.eks. foreldre, ektefelle og barn seg uten dem etc. En betydelig bekymring dreier seg erfaringsmessig om hvorvidt betydningsfulle andre kan komme til å avvise dem.

Når innsatte er isolert, er de uten muligheter for å påvirke sin situasjon, noe som erfaringsmessig kan oppleves ekstremt belastende, med søvnløshet og pågående bekymringstanker. Innsatte underlagt isolasjon kan prøve å regulere vanskelige følelser ved selvskading. Selvskading kan fungere som en måte å ta kontroll over sitt liv i en situasjon hvor man føler seg kontrollert av andre.

At innsatte velger å isolere seg over tid, kan skyldes mange forhold. Innsatte med sterk sosial angst kan vegre seg for å oppholde seg sammen med andre, likeledes psykisk utviklingshemmede som ikke forstår omgivelsenes forventninger, og derfor føler seg utrygge sammen med andre innsatte. Den høye andelen av personlighetspatologi som er påvist i norske og internasjonale studier, kan komme til uttrykk ved en manglende evne til å etablere relasjon til andre, og også mangel på tillit til de ansattes forsøk på bistand. Det krever tålmodighet, tid, diplomati og noen ganger kreativitet å skape kontakt med innsatte som isolerer seg, og å motivere dem til å delta i sosial aktivitet. Selvpålagt isolasjon kan føre til sosial angst som låser den innsatte fast i situasjonen, og som gjør det vanskelig å bryte ut av isolasjonen selv om han skulle ønske det.

Unge innsatte er av åpenbare grunner særlig sårbare for isolasjon. De er i en pågående personlighetsutvikling der de er særlig påvirkbare, og de er mindre erfarne med å håndtere og regulere vanskelige følelser. De er også mer avhengige av omsorg og veiledning. Utelukkelse fra felleskap bør følges unngås, og unge som selv velger isolasjon, bør i særlig grad følges opp.

Det samme gjelder innsatte med psykiske problemer av ulik karakter og alvorsgrad. Dette utgjør en stor utfordring for fengslene, og det er nødvendig med gode ressurser i den stedlige fengselshelsetjenesten. Like viktig er det at spesialisthelsetjenesten for psykisk helse og rusmiddelproblemer er tilgjengelig for tilbud om behandling. Det kan bidra til å forebygge og forhindre at psykisk syke isoleres.

#### 4.3 Psykisk helse blant innsatte

I de siste årene har det vært en økende oppmerksomhet rundt innsattes dårlige psykiske helse. Som nevnt i uttalelsen fra Teigland, er det forskning som støtter opp om dette (Cramer, 2014

<sup>[1]</sup>). Cramer fant at 92% av utvalget hadde tegn på en personlighetsforstyrrelse eller en psykisk lidelse. Både volumet og alvorlighetsgraden i diagnosene som Cramers forskning viser, forteller om et sterkt «lidelsestrykk» blant innsatte, som viser seg gjennom ulike symptomer og dertil vanskelig håndterbar atferd. Det mest alvorlige funn i Cramers forskning er den høye prosenten av psykose hos innsatte: 4,1% av innsatte framviste symptomer som er forenlige med pågående psykose. Det var ingen vesentlige kjønnsforskjeller i funnene.

Man fant også at forekomsten av psykisk lidelse blant domfelte i fengsel i Norge, er betydelig høyere enn i normalbefolkningen, men på linje med funn i tilsvarende utenlandske undersøkelser.

Fafo's levekårsundersøkelse (Friestad & Hansen, 2004) avdekket allerede for mange år siden at innsattpopulasjonen er en marginalisert gruppe med problemer innen flere livsområder - psykisk så vel som somatisk. Undersøkelsen viste en høy andel av tidlig omsorgssvikt med påfølgende sårbarhet i nære relasjoner. Spesielt var rusproblematikk hyppig forekommende<sup>[2]</sup>.

#### «Importmodell»

Denne situasjonen med en overhyppighet av psykiske lidelser blant de innsatte, utgjør en stor utfordring for kriminalomsorgens ansatte. Mangel på tilstrekkelig ansattkapasitet for å ivareta de psykisk syke på en best mulig måte, fører til mer isolering av disse innsatte enn ellers nødvendig. I norsk kriminalomsorg har ansatte en utfordring i tillegg ved at de ikke kan innhente opplysninger om innsattes eventuelle diagnoser fra helsetjenesten i fengsel, eller fra spesialisthelsetjenesten. Fra 1989 har Norge valgt å ha en såkalt «importmodell» for alle offentlige tjenester til innsatte. Dette innebærer at allmenne velferdstjenester ikke er fengslenes ansvar, men den aktuelle eksterne etats ansvar. Med en slik ordning følger taushetsplikt om innsattes behov, og om de eventuelle ytelser vedkommende mottar fra samtlige eksterne aktører, for eksempel behandling for psykiske lidelser.

#### «Sårbare innsatte»

Det kan diskuteres for og mot om importmodellen er den beste. Det er ikke kjent om noe annet land har en slik ansvarsfordeling. Det som utvilsomt kan ses som en «ulempe» i forbindelse med ivaretagelse av psykisk syke i fengsel, er at fengselsansatte ikke har tilgang til informasjon om innsattes eventuelle diagnoser/psykiske plager. Ansatte må dermed ha stor oppmerksomhet rundt innsattes eventuelt avvikende atferd, sinnsstemning, ønsker og behov, for å kunne vurdere og iverksette nødvendig oppfølging og bistand. De må selv vurdere når fengselshelsetjenesten bør varsles hvis de mener en innsatt har psykiske plager, ut fra hva de observerer for eksempel av avvikende atferd eller utsagn fra den innsatte.

---

<sup>[1]</sup> Cramer, V (2014). Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler. Kompetansesenterets Prosjektrapport 2014-1

<sup>[2]</sup> Friestad C & Hansen I L S (2004). Levekår blant innsatte. Oslo, Fafo-rapport 429

På bakgrunn av den internasjonalt sett unikt lange og grundige opplæring fengselsbetjentene får i Norge, er de godt rustet til å ivareta de innsatte på en god måte, også de innsatte som strever psykisk. Men dette skjer da på bakgrunn av de innsattes atferd. I denne rapporten har vi dermed valgt å omtale disse innsatte, som i det daglige liv i fengselet framstår som avvikende på ulike måter, under en samlet betegnelse, nemlig «de sårbare innsatte». Dette gjelder alle innsatte med behov og atferd som skiller dem fra hovedpopulasjonen av innsatte.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten i fengslene gjør en uunnværlig innsats når det gjelder innsattes helse generelt, og også i å bidra til å tilrettelegge for og ivareta de psykisk syke og andre sårbare innsatte best mulig. De gir blant annet viktig veiledning til fengselsansatte om håndtering av disse utfordrende innsatte.

Imidlertid er det spesialisthelsetjenesten for psykisk helse og rusmiddelproblemer som har ansvar for behandling av psykisk syke innsatte, ut fra det sykdomsbilde og lidelsestrykk den innsatte har. Ansvar for dette ligger i helseregionene og i deres oppdrag til RHF`ene (regionale helseforetak) i sin region. Den kommunale fengselshelsetjenesten har stedlig nærvær i alle fengsler, men kun ca halvparten av fengslene har avtale med spesialisthelsetjeneste for psykisk helse, og svært få har stedlig nærvær. Dette er bekymringsfullt, da det kan føre til manglende vurderings- og behandlingsskapasitet for innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer.

#### **4.4 Kritikk fra nasjonale og internasjonale overvåkningsorganer**

Som nevnt innledningsvis, har Kriminalomsorgen fått kritikk fra både nasjonale og internasjonale overvåkningsorganer for bruken av isolasjon i norske fengsler. Nevnte kritikk er fremsatt av Sivilombudsmannen, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM). Europarådets torturovervåkningskomité (CPT), FN's torturkomité (CCPR) og Europarådets torturkomité (CAT) og

Arbeidsgruppen vil i det følgende redegjøre for noen hovedpunkter knyttet til kritikken fra ovennevnte organer.

##### **4.4.1 Sivilombudsmannens forebyggingsenhet**

Fellesskap med andre innsatte

En gjennomgående anbefaling fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet er at alle innsatte bør få tilbud om fellesskap med andre innsatte minst åtte timer om dagen, inkludert i helgene. Videre anbefaler Sivilombudsmannen at det bør vurderes å innføre en norm som sikrer innsatte daglig fellesskap med andre innsatte.

Utelukkelse/isolasjon av innsatte

Forebyggingsenheten peker på at bruken av utelukkelse i norske fengsler øker. Videre er Ombudsmannen kritisk til bruken av utelukkelse i norske fengsler med opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet som hjemmel, jf. straffegjennomføringsloven § 37 første ledd bokstav e, samt at vedtakene om utelukkelse ikke synes å være tilstrekkelig begrunnet.

Sivilombudsmannen påpeker at avdelingens dagsorden ikke gir en tilstrekkelig rettslig standard som ivaretar innsattes rett til et fullgodt fellesskap og sikrer korrekt vedtaksbehandling i forhold til hva som er hel og delvis utelukkelse. Enn videre er forebyggingsenheten bekymret for at det i mange tilfeller besluttes både hel og delvis utelukkelse av innsatte på bakgrunn av bygningsmessige eller ressursmessige forhold.

Sivilombudsmannen fremholder at deres funn tyder på at norsk lov og praksis strider mot standarder som er gitt i internasjonale menneskerettigheter. På denne bakgrunn anbefaler Ombudsmannen at norske myndigheter foretar en gjennomgang av straffegjennomføringsloven § 37 for å forsikre at bestemmelsen er i samsvar med internasjonale menneskerettighetsstandarder. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet anbefaler spesielt at Norge inntar en regel om at alle former for isolasjon av innsatte ikke skal overstige 15 dager.

#### **4.4.2 Utelukkelse/isolasjon av psykisk syke innsatte**

Forebyggingsenheten anbefaler at norske myndigheter foretar nødvendige skritt for å sikre at mentalt syke innsatte ikke underlegges isolasjon i fengsel. Videre anbefaler Sivilombudsmannen at norske myndigheter forsikrer at mentalt syke innsatte gis tilgang til tilfredsstillende helsetjenester.

#### **4.4.3 Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM)**

NIM fremholder at anbefalingene fra Sivilombudsmannens besøk til Ullersmo fengsel, Ila fengsel og forvaringsanstalt og Åna fengsel, følges opp for å sikre at behandlingen av de innsatte er i tråd med deres grunnleggende menneskerettigheter.

NIM anbefaler videre at det kartlegges i hvilken utstrekning sikkerhetscelle og tvangstiltak brukes på grunn av selvmordsfare og selvskading, samt i hvilken utstrekning innsatte med psykiske lidelser utsettes for slik behandling.

Enn videre anbefaler NIM at det etableres et registreringssystem for utelukkelse begrunnet i selvskading. Endelig mener NIM at det er nødvendig med en gjennomgang av om straffegjennomføringslovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre innsattes vern mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, samt retten til nødvendig helsehjelp.

#### **4.4.4 Likestillings- og diskriminiseringsombudet**



Likestillings- og diskrimineringsombudet uttrykker i sin rapport «Innsatt og utsatt» at det er urovekkende at kvinner soner under forhold som innebærer unødvendig isolasjon. De bygger dette på innmeldte klager og funn fra forebyggingsenhetens besøk til fengsel med både kvinner og menn. Flere ganger var problemet at kvinner ble mer isolert fordi de var i mindretall, og at fengslene ikke hadde de bemanningsressurser som kreves for tilsyn ved kjønnsblandede aktiviteter.

#### **4.4.5 FNs Torturkomité (CCPR)**

CCPR viser til en økning i bruken av utelukkelse fra fellesskapet i norske fengsler og uttrykker bekymring over at Norge ikke har en regel som fastsetter et maksimalt antall dager innsatte kan være utelukket fra fellesskapet. CCPR viser til rapporter fra Sivilombudsmannen vedrørende kritikk knyttet til utelukkelse av psykisk syke, og anbefaler at psykisk syke ikke utelukkes, herunder at det bør finnes alternativer metoder. Videre anbefales det at psykisk syke sikres nødvendig helsehjelp.

#### **4.4.6 Europarådets torturkomité (CAT)**

CAT viser i sin kritikk til en artikkel fra Bergens Tidende av mars 2018, hvor det fremholdes en økning i bruk av utelukkelse begrunnet i bygnings- og bemanningsmessige forhold. I likhet med FNs Torturkomité mener CAT at det bør statueres en øvre grense for bruk av fullstendig utelukkelse, samt at utelukkelse av psykisk syke bør unngås. Videre anbefales det at innsatte som er utelukket, tilses av helsepersonell hver dag, og at utelukkelsen opphører dersom helsetilstanden tilsier det.

CAT er av den formening at kriminalomsorgen bør unntas fra ABE-reformen, nettopp for å unngå utelukkelse grunnet bemanningsmessige forhold.

Endelig uttrykker CAT bekymring for at mange innsatte har psykiske lidelser og at de ikke mottar nødvendig helsehjelp i fengsel, noe som resulterer i at mange blir utelukket fra fellesskapet. Det er særlig vist til situasjonen ved Ila, Ullersmo og Åna fengsler.

#### **4.4.7 Europarådets torturovervåkingskomité (CPT)**

CPT retter særskilt kritikk mot avdeling A i Bergen fengsel. CPT er kritisk til at innsatte i realiteten har svært begrenset fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen, herunder at innsatte er innelåst på cellen 22-23 timer om dagen. CPT uttrykker bekymring knyttet til bruk av utelukkelse under henvisning til bygningsmessige forhold. Videre er CPT kritisk til utelukkelse av psykisk syke, og viser i denne sammenheng til at flere psykisk syke innsatte er utelukket fra fellesskapet i flere år, kun avbrutt av kortere opphold i psykiatrien. CPT er også kritisk til plassering av innsatte med fare for suicid/selvskading i sikkerhetscelle.

## **5 BEGREPSBRUK OG REGELVERK I DAG**

### **5.1 Isolasjon og utelukkelse fra fellesskapet**

Begrepene isolasjon og utelukkelse fra fellesskapet blir i mange sammenhenger brukt om hverandre og vil ofte være overlappende. Forskjellen kan i korte trekk oppsummeres i hvilke kriterier som skal til, før det utløser krav om vedtak hjemlet i lov – tid med andre innsatte, eller også tid med ansatte, besøkende m.m. Mandelareglene definerer isolasjon som «*the confinement of prisoners for 22 hours or more a day without meaningful human contact*».<sup>8</sup> Etter Mandelareglene blir innsatte altså ansett som isolert dersom innsatte har mindre enn to timer meningsfull kontakt med andre, noe som innebærer at tid sammen med både ansatte, innsatte, besøk m.fl. kan føre til at man kan komme over minstekravet på to timer, som utløser visse krav og forbud for kriminalomsorgen. Krav til hjemmel for å holde innsatte utelukket/isolert i norske fengsel utløses i straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven når innsatte utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte<sup>9</sup>. I den grad det er nødvendig å skille på begrepene, velges i denne rapporten å bruke begrepet isolasjon om all meningsfull mellommenneskelig kontakt, mens utelukkelse fra fellesskapet blir brukt der innsatte er holdt atskilt fra andre innsatte.

## 5.2 Utelukkelse fra fellesskapet

I straffegjennomføringsloven § 17 første ledd fremgår det at innsatte skal ha adgang til fellesskap «så langt det er praktisk mulig». Begrensinger fra fellesskapet må besluttes i vedtak etter straffegjennomføringsloven §§ 17, 37, 38, 39 og 40. Det foreligger ingen kvantitativ definisjon av fellesskapstid i norsk regelverk, og det har blitt overlatt til fengselsleder å fastsette en hensiktsmessig dagsorden på den enkelte fengselsavdeling/boenhet. Fellesskapstiden varierer i stor grad fengslene imellom og også avdelingene imellom. Årsakene til variasjonene er at fengslene er forskjellige, både når det gjelder bygningsmasse, størrelse på boenheter, hvor krevende innsatte er og ikke minst bemanningsfaktor. Av retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 37.4 fremgår følgende:

*«Det kan ikke utledes noen kvantitativ definisjon av begrepene «utelukkelse» eller «fellesskap» av straffegjennomføringsloven med forarbeider. Fellesskapet i en avdeling vil være definert av fengselsavdelingens alminnelige dagsorden, som vil bero på det konkrete aktivitetstilbudet, hvordan arbeid, fritidsaktiviteter, studier eller programdeltakelse gjennomføres, men også fengselets belegg, sikkerhetsmessige grunner og fengselets bygningsmessige utforming.*

- **Fellesskap** etter strgjfl. § 17 vil si samvær mellom flere innsatte. Fellesskap med andre innsatte vil vanligvis være det tiltaket som er best egnet til å kunne normalisere innsattes situasjon og motvirke eventuelle skadelige følger av frihetsberøvelsen.

---

<sup>8</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners A/RES/70/175, regel 44.

<sup>9</sup> Straffeprosessloven 186 a og straffegjennomføringsloven § 37

- **Hel utelukkelse** betyr at innsatte overhodet ikke har noe fellesskap med andre innsatte i løpet av dagen. Samsitting eller andre kompensierende tiltak er ikke å regne som fellesskap.
- **Delvis utelukkelse** innebærer at innsattes adgang til det fellesskap som til enhver tid gjelder for den aktuelle avdelingen (alminnelig dagsorden), innskrenkes delvis, f. eks ved at innsatte fratras adgangen til å ta del i arbeidsfellesskapet der dette fremstår som nødvendig, men gis adgang til å delta i fritidsfellesskapet senere på dagen.

*Hvorvidt innsattes adgang til fellesskapet skal kunne sies å være innskrenket (delvis utelukkelse), med den følge at vedtak etter forvaltningsloven (fvl.) må treffes, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, jf. fvl. § 2 som krever at vedtak treffes der innskrenkningen er konkret bestemmende for den innsattes rett til fellesskap etter § 17 (alminnelig dagsorden)».*

Det å beslutte utelukkelse fra fellesskapet er et inngripende vedtak, som skal være hjemlet i lov. Grunnlaget for utelukkelse fra fellesskapet er uttømmende oppregnet i straffegjennomføringsloven §§17, 37, 38, 39 og 40. Arbeidsgruppen vil i kapittel 6 omtale enkelte av disse bestemmelsene der det etter vårt syn er ønskelig med endringer i regelverk eller presiseringer i forhold til skjønnsutøvelse.

«De facto isolasjon» er en betegnelse som blir brukt når innsatte blir isolert uten at det er truffet vedtak etter hjemmel i lov. Kombinasjonen av mangel på minstestandarder for varighet av fellesskapstid og manglende minstekrav av hva som skal til for å anse noen delvis utelukket, er i dag den mest vanlige grunnen til at innsatte blir de facto isolert.

### 5.3 Internasjonale minstestandarder og praksis i Sverige og Danmark

Mandelareglene angir minimumsregler for hvordan innsatte i fengsler skal behandles. Reglene ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2016, og er en revisjon av minimumsreglene fra 1955. Mandelareglene har likelydende status som de europeiske fengselsreglene, noe som innebærer at selv om reglene ikke er juridisk bindende, er de et uttrykk for konsensus om minimumsregler for behandlingen av innsatte på verdensbasis.

Reglene inneholder også praktiske standarder som er relevante for Norges vedkommende, og FNs medlemsstater er anbefalt å implementere disse reglene i sin nasjonale lovgivning og i sin praksis. Arbeidsgruppen anbefaler at Kriminalomsorgsdirektoratet i det videre arbeidet med utforming av regelverket på isolasjonsområdet ser hen til Mandelareglene.

Kriminalomsorgens regelverk bør tilpasses Mandelareglene der det vil styrke rettighetene til innsatte.

Ifølge Mandelareglene regel 45 skal isolasjon kun benyttes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for så kort tid som mulig. Regel 45 setter følgelig krav til begrunnede vedtak ved mindre enn to timer meningsfull sosial kontakt med andre. Betydningen av hva som skal til for å kalle noe for sosial meningsfull kontakt, blir i kommentarutgaven til

Mandelareglene<sup>10</sup> angitt til å være «*the amount and quality of social interaction and psychological stimulation which human being require for their mental health and wellbeing. Such interaction requires the human contact face to face and direct (without physical barriers) and more than fleeting or incidental, enabling empathetic interpersonal communication*». Kontakten må være av en viss kvalitet for å forebygge isolasjonsskade. Visitering og rene vakt hold/tilsynsoppgaver vil være eksempler på tid som ikke regnes inn i tiden som meningsfull kontakt. Dublering eller frivillig samsitting kan redusere isolasjonsskader, men bryter ikke isolasjon slik det er uttalt i Mandelareglene og i retningslinjene til straffegjennomføringsloven.

Tidsstudiene, omtalt under punkt 6.6 i rapporten, gjør et forsøk på å beskrive hvor mye kontakt innsatte som er isolert har av meningsfull kontakt med andre når de sitter på mottaksavdelingen / restriksjonsavdelingene på Ringerike og Bergen. Mandelareglene definerer ikke samsitting eller dublering som isolasjonsbrytende tiltak. Frivillig samsitting kan under visse omstendigheter redusere isolasjonsskader, men bryter ikke isolasjon slik det er uttalt i Mandelareglene og i retningslinjene til straffegjennomføringsloven.

Mandelareglene nedfeller totalforbud mot isolasjon i følgende tilfeller<sup>11</sup>:

1. Isolasjon med varighet over 15 dager. Ikke adgang til gjentakende isolasjonsopphold kort tid etter langvarig isolasjonsopphold. Isolasjon på ubestemt tid. Innsatte skal få vite når isolasjonsoppholdet vil opphøre/vil bli revurdert
2. Isolasjon av psykisk syke

Den europeiske torturforebyggingskomitéen (CPT) har i sine standarder påpekt at varetektsinnsatte bør ha minst 8 timer utetid fra cella i løpet av en dag, og at de som soner ordinær dom, bør ha lengre tid ute av cella.<sup>12</sup>

I Danmark<sup>13</sup> og Sverige<sup>14</sup> er det for domsinnsatte i forskrift satt begrensinger for hvor lang tid innlåsingsperioden kan vare og klokkeslett for når fengselet kan settes i nattstilling. I

---

<sup>10</sup> Guidance document on the Nelson Mandela Rules side 106 punkt 50

<sup>11</sup> Guidance document on the Nelson Mandela Rules side 108 punkt 54 flg

<sup>12</sup> Council of Europe: Committee for the prevention of torture: The CPT standards s. 17 pkt <https://rm.coe.int/16806ce96b>

<sup>13</sup> Bekendtgørelse om indsattes adgang til fællesskab m.v med andre indsatte i kriminalforsorgens institutioner (fællesskabsbekendtgørelsen). *Indelåsning af indsatte i visse tidsrum af døgnet*  
**§ 6.** I lukkede fængsler kan indsattes egne opholdsrum låses i højst 12 timer i perioden mellem kl. 20.00 og kl. 09.00.

<sup>14</sup> Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse

6 kap. Vistelse i gemensamhet och avskildhet

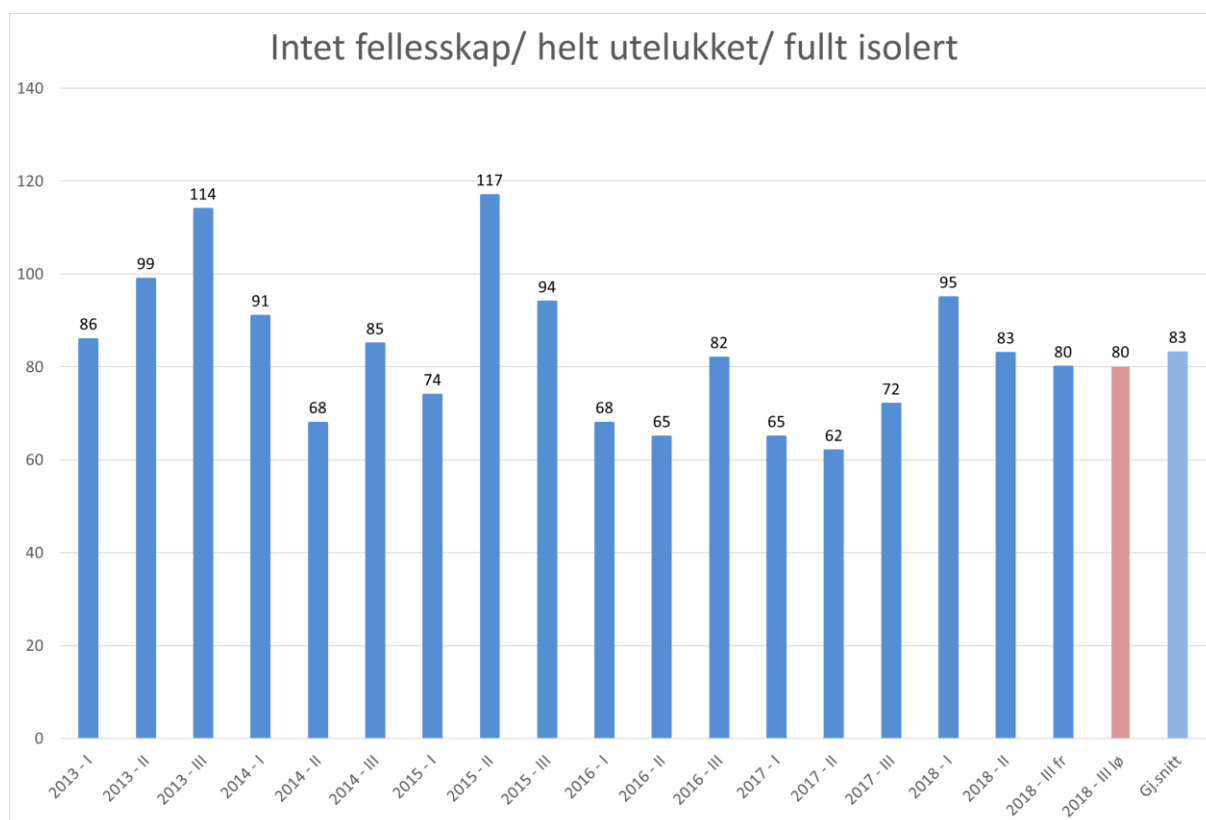
**1 §** I en anstalt av säkerhetsklass 1 och 2 får intagna vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden klockan 19.00 -08.00. Utöver tid för inlåstning och upplåsning av en avdelning får en intagen **inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn** enligt denna bestämmelse.

fengsler som tilsvarer norske fengsler med høyt sikkerhetsnivå, er 12 timer innlåsning maksimum av hva som tillates. Både Sverige og Danmark har egne fengsler for varetektsinnsatte. Det er ikke fastsatt tilsvarende begrensninger for varetektsfengslene, og både Sverige og Danmark har da også fått kritikk for omfattende isolasjonsbruk når det gjelder forholdene for varetektsinnsatte.

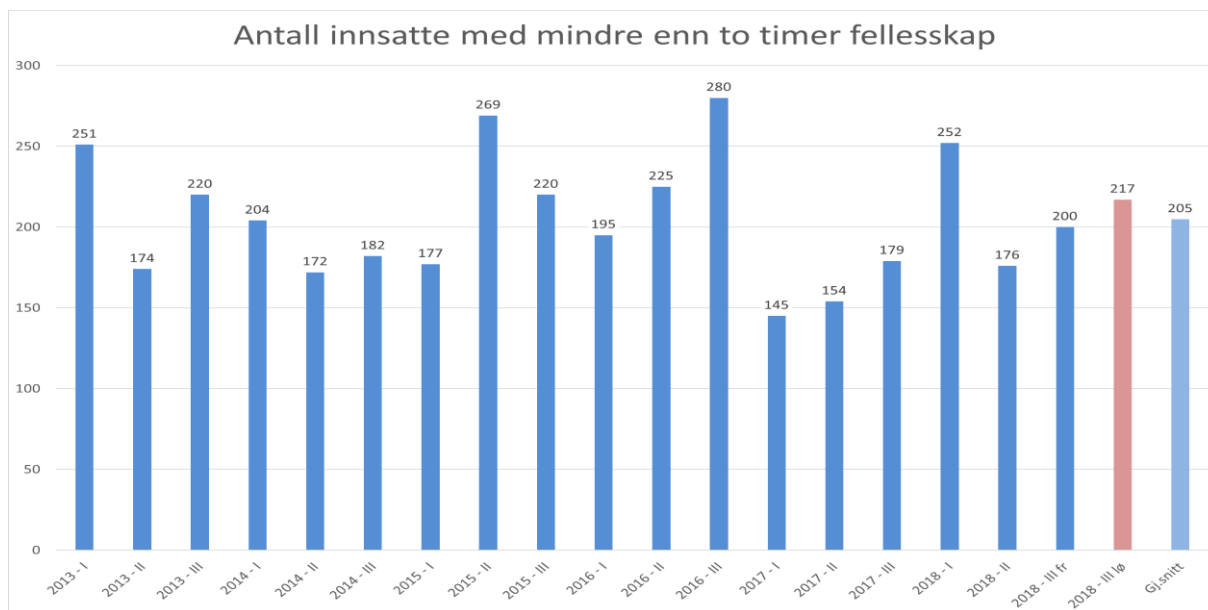
## 6 SITUASJONSBEKRIVELSE

### 6.1 Dagsmålinger

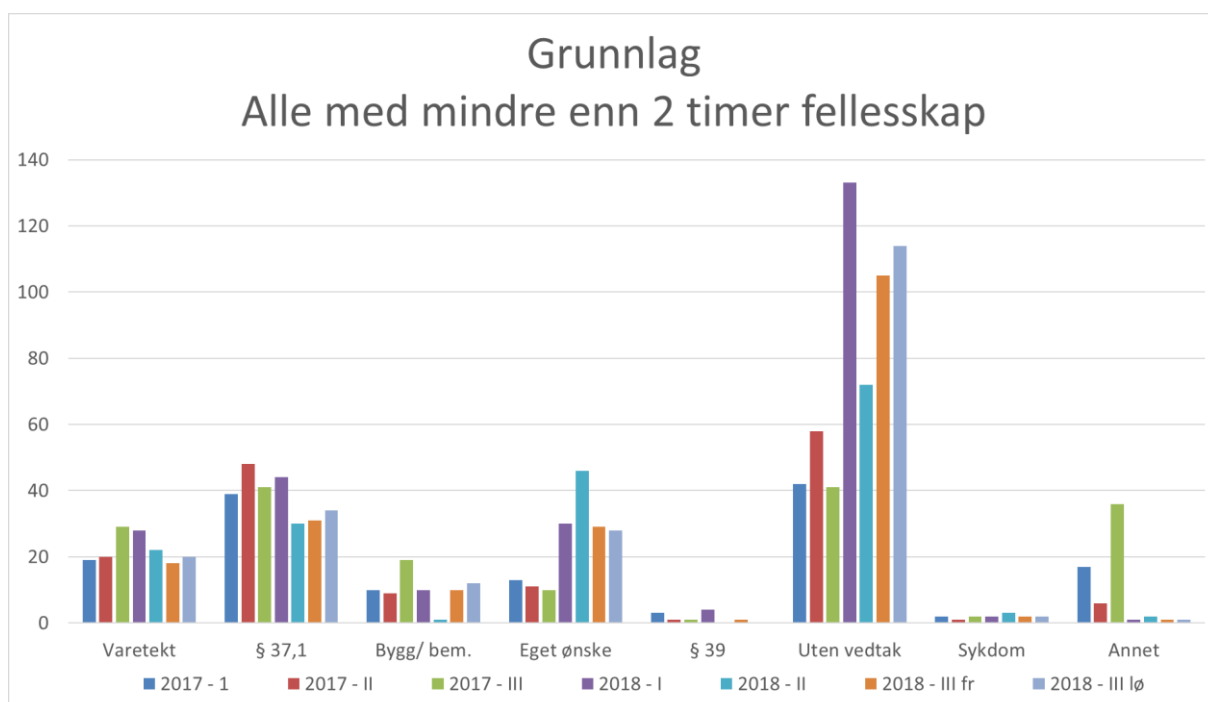
Kriminalomsorgen har siden 2013 gjennomført tre årlige dagsmålinger der innsattes adgang til fellesskap med andre innsatte blir kartlagt. Dagsmålingene har sine feilkilder, da de baserer seg på manuelle tellinger fra mange fengsler/avdelinger. Det begynner imidlertid å bli så mange dagsmålinger nå at det gir et bilde av omfanget av bruken av isolasjon, enten den er begrunnet i vedtak eller er de facto isolasjon. Det ble i 2018 foretatt 4 dagsmålinger. For første gang ble det målt på en helgedag. Grafene nedenfor viser hovedtrekkene med dagsmålingen lørdag 08.12.18 merket i rødt.



I gjennomsnitt har 83 innsatte ikke hatt fellesskap med andre innsatte. Av disse har 31 innsatte vært helt isolert som følge av varetektsrestriksjoner ilagt av retten, og 26 innsatte har blitt helt utelukket etter straffegjennomføringsloven § 37,1.



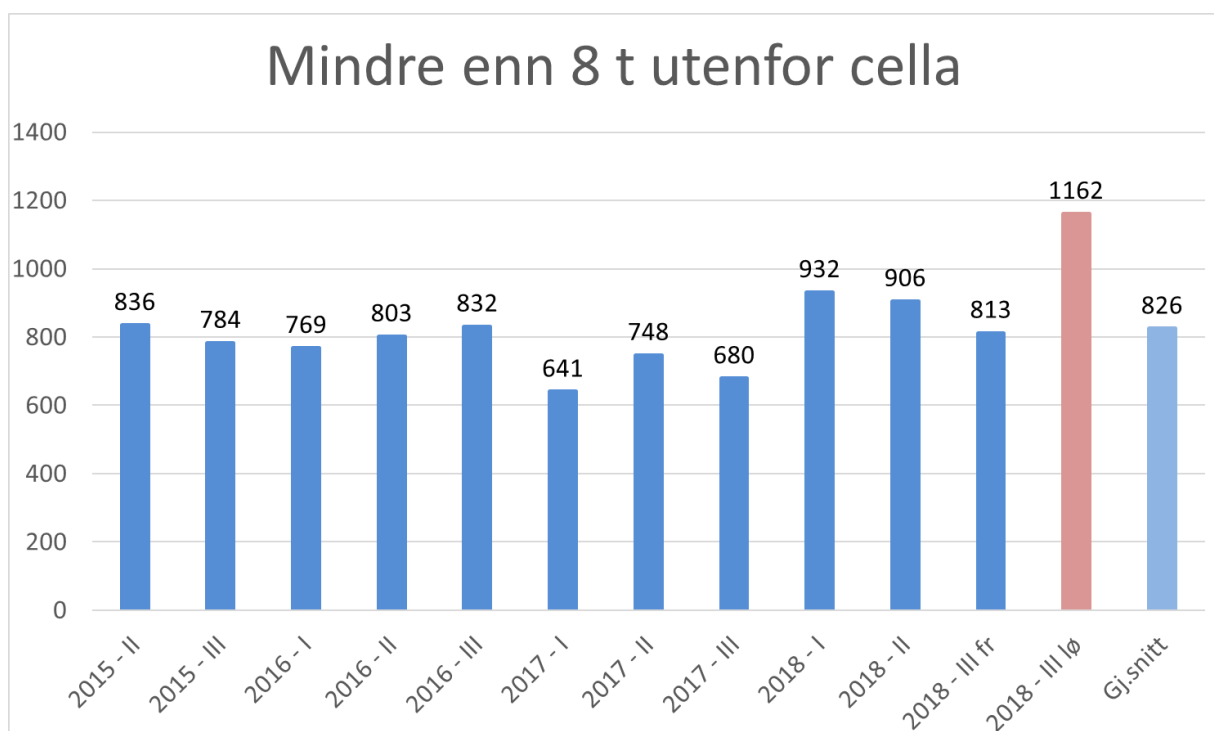
I gjennomsnitt har altså 205 innsatte mindre enn to timer felleskap. Grunnlaget for utelukkelsen blir kategorisert som følger:



Grunnlaget for utelukkelse er delt opp i der innsatte har mindre enn to timer som følge av formelle vedtak, og kategorier som kan omtales som de facto isolasjon. Kategorien «uten vedtak» er delt i to hovedkategorier:

- De som oppholder seg på avdelinger med mindre enn to timer felleskap jf retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 37.3 om mottaksavdelinger.
- De som ikke ønsker å delta i fellesskapet den aktuelle dagen uten at det ble truffet vedtak. Den markante endringen de siste årene har vært i kategorien «uten vedtak» fra første tertial 2018. Noe av endringen skyldes at veilederen til dagsmålingen da ble endret, slik at de som ikke ønsket å delta i fellesskapet heretter skulle kategoriseres i forhold til det fellesskap de faktisk deltok i.

Siden 2015 har dagsmålingene kartlagt hvor mange innsatte som får mindre enn 8 timer utenfor cella.



Året med færrest innsatte under 8 timer felleskap var i 2017. Kapasitetsutnyttelsen de dagene var blant de laveste som har vært, noe som viser at kapasitetsutnyttelse er et viktig element for å gi et godt tilbud til alle. I 2018 har kapasitetsutnyttelsen vært høyere, og det er naturlig å se mer innlåsing i sammenheng med at ressursituasjon går ut over fellesskapstilbudet i fengslene.

## 6.2 Statistikk av bruk av hel utelukkelse og sikkerhetscelle

Ragnar Kristoffersen, forsker ved Kriminalomsorgens utdanningscenter, har ved analyse av tilgjengelig datamateriale i kriminalomsorgens datasystem Kompis levert en analyse over vedtakene som er truffet i 2016 -2018. Mens dagsmålingene forsøker å gi et bilde av både formelle vedtak og kategorier som kan omtales som de facto isolasjon, gir datauttrekk naturlig

nok kun en oversikt over vedtakene som fattes. Fordelene med datauttrekk er at det gir et bilde over varigheten av utelukkelsen, og at man kan identifisere hvem utelukkelsen gjelder.

Kristoffersen har konsentrert seg om hel utelukkelse i sin analyse:

tabellen under er data hentet fra rapport 2.11 om hele utelukkelse. Rapporten er korrigert for feilregistreringer, dvs. primært delvise utelukkelse som ikke skal være med.

<b>Tabell 1 Hel utelukkelse rapport 2.11</b>	<b>Timer</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>Timer</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>Timer</b>	<b>%</b>	<b>N</b>
Kollektiv utelukkelse etter § 37, 8. ledd	631	0,2	29	0,8	2 807	0,7	102	2,3	2 258	0,7	80
§ 29, 2. ledd Flytting til enerom med spesialtoalett	49	0,0	2	0,1	190	0,0	6	0,1	94	0,0	4
§ 38 Flytting til sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng	6 934	2,2	173	4,8	10 087	2,6	351	7,9	9 268	2,7	350
Utelukkelse etter §17 2.ledd i avd. som nevnt i §10, 2.ledd	6 911	2,2	11	0,3	7 876	2,0	2	0,0	6 867	2,0	6
Utelukket dersom innsatte selv ønsker det, § 37,9	66 127	20,9	251	7,0	76876	19,8	293	6,6	100980	29,1	277
Utelukket for å hindre betydelig materiell skade, § 37c	793	0,3	13	0,4	2 397	0,6	26	0,6	1 397	0,4	15
Utelukket for å hindre skade på seg selv el. andre, §37b	28 025	8,9	205	5,7	44 798	11,5	254	5,7	31784	9,2	243
Utelukket for å hindre straffbare handlinger, § 37d	4 499	1,4	26	0,7	1 469	0,4	19	0,4	1 675	0,5	22
Utelukket for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, § 37e	174544	55,2	2 039	56,5	207890	53,5	2493	56,4	175523	50,6	2 092
Utelukket fra fellesskap for inntil 24 timer, § 39	8 156	2,6	360	10,0	11 555	3,0	455	10,3	7 760	2,2	404
Utelukket pga. bygnings- el. bemanningsforhold, § 37,9	15 110	4,8	453	12,6	14 263	3,7	377	8,5	5 521	1,6	304
Utelukket pga. negativ påvirkning etter §37a	4 703	1,5	44	1,2	8 028	2,1	45	1,0	4 007	1,2	49
	316 482	100 %	3 606	100 %	388236	100 %	4423	100 %	347134	100 %	3 846
Omregnet til gjennomsnitt pr. dag	36				44				40		
Andel av gjennomsnittlig antall innsatte totalt	0,9 %				1,2 %				1,2 %		

Vurdert i forhold til gjennomsnittlig antall innsatte i fengsel gjennom hele året, utgjør det samlede, registrerte timetallet for bruk av hel isolasjon rundt 40 innsatte hver dag, som tilsvarer cirka 1 % av alle innsatte, omregnet til fengselsdøgn.

Andelen med vedtak om hel utelukkelse er relativt stabil i relasjon til antall innsatte i perioden 2016 – 2018. Rapporten dekker de registrerte vedtakene i løpet av året, slik at den burde vise tendensen i antall ilagte vedtak pr. vedtakstype i løpet av året. Rapporten fanger imidlertid ikke opp utelukkelse, der vedtakene kan ha skjedd forut for det angjeldende tidsrommet, og der disse fortsetter inn i neste periode. Det kan heller selvsagt ikke utelukkes at det forekommer beslutninger som ikke blir registrert. KDI/ IKT Horten har foretatt et spesialuttrekk, der de har forsøkt å korrigere for dobbeltregistreringer. Resultatet viser likevel av ukjent grunn flere registrerte hendelser enn rapport 2.11, jf. tabell 2.

<b>Tabell 2 Spesialuttrekk Horten uten dobbeltregistreringer</b>	<b>N 2016</b>	<b>%</b>	<b>N 2017</b>	<b>N2018</b>	<b>%</b>
Kollektiv utelukkelse etter § 37, 8. ledd	30	0,7	115	93	2,2
§ 29, 2. ledd Flytting til enerom med spesialtoalett	2	0,0	9	5	0,1
§ 38 Flytting til sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng	213	5,1	396	370	8,9
Utelukkelse etter §17 2.ledd i avd. som nevnt i §10, 2.ledd	12	0,3	2	6	0,1
Utelukket dersom innsatte selv ønsker det, § 37,9	282	6,8	329	301	7,2
Utelukket for å hindre betydelig materiell skade, § 37c	17	0,4	30	16	0,4

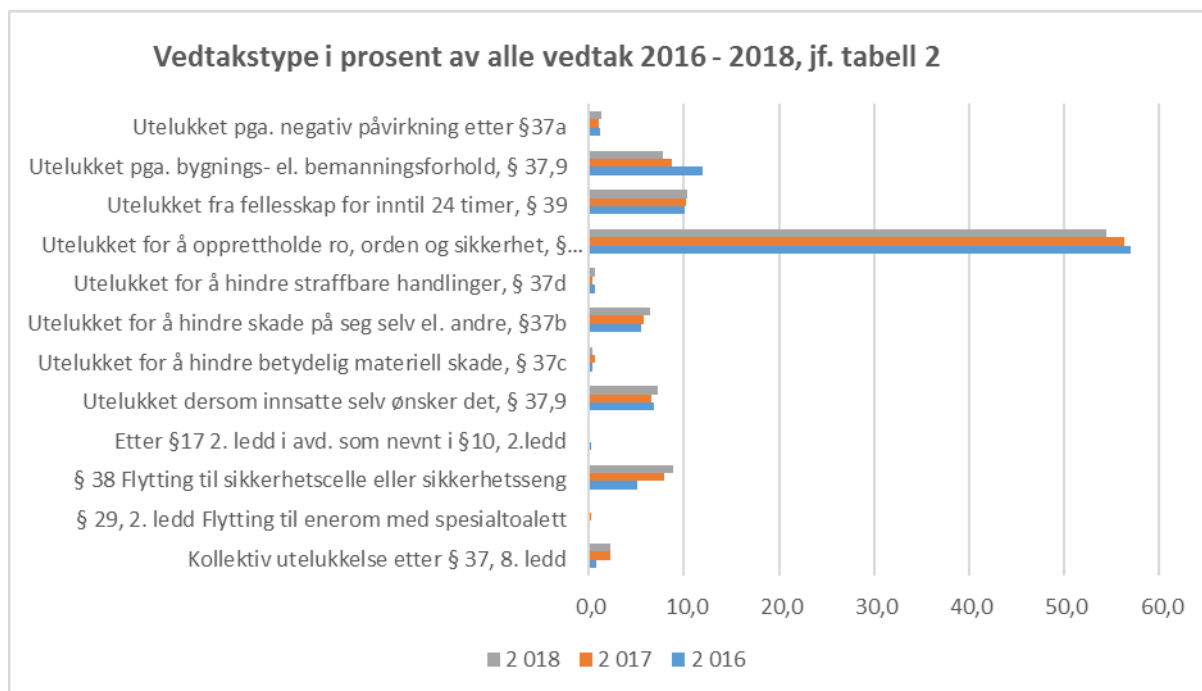


Utelukket for å hindre skade på seg selv el. andre, §37b	226	5,5	287	5,7	270	6,5
Utelukket for å hindre straffbare handlinger, § 37d	29	0,7	22	0,4	26	0,6
Utelukket for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, § 37e	2 361	57,0	2828	56,3	2 266	54,4
Utelukket fra fellesskap for inntil 24 timer, § 39	420	10,1	514	10,2	430	10,3
Utelukket pga. bygnings- el. bemanningsforhold, § 37,9	498	12,0	440	8,8	326	7,8
Utelukket pga. negativ påvirkning etter §37a	51	1,2	51	1,0	54	1,3
	4 141	100,0	5 023	100	4 163	100

Avviket i tabell 2 fra resultatet i rapport 2.11 er imidlertid beskjedent når det gjelder det totale antallet hele utelukkelse for 2018, kun 317 hendelser. Det kan tyde på at rapport 2.11 nå gir et forholdsvis brukbart bilde av situasjonen når det gjelder vedtak om hel utelukkelse.

Den prosentvise fordelingen av vedtakstyper mht hel utelukkelse i tabell 2 er grafisk fremstilt nedenfor. Utelukkelse for å opprettholde ro, orden og sikkerhet utgjør vel halvparten av alle vedtak. Utelukkelse fra fellesskap for inntil 24 timer (§39) er den nest største gruppen, cirka 10 % av vedtakene, men varigheten av disse utelukkelsene er til gjengjeld kortvarig og anses derfor mindre bekymringsfullt. Kristoffersen mener det er mer bekymringsfullt at bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhets seng, den tredje største kategorien som utgjør 9 % av vedtakene, viser tegn til relativ økning. Utelukkelse på grunn av bemanningsmessige eller bygningsmessige forhold viser en tydelig, positiv nedgang både i absolutte og relative tall. I 2018 utgjorde disse 326 vedtak (ca. 8 %). Øvrige vedtakstyper er svært fåtallige både i antall og i relativ andel.

Kristoffersen konkluderer i sin analyse med at samlet sett viser tallene at arbeidet med å redusere bruk av isolasjon primært bør konsentrere seg om å få ned bruken av utelukkelse for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, og bruk av sikkerhetscelle eller -seng. Førstnevnte på grunn av det relativt store omfanget, og sistnevnte på grunn av graden av personlig inngrep forbundet med denne type hendelser.



Kristoffersen har listet ut individbaserte data for alle typer vedtak om hel utelukkelse i 2018. Oversikten viser at vedtakene gjelder 1922 unike personer. I tillegg dukker det opp 1049 registreringer på ytterligere ett eller flere nye vedtak i samme eller i annet fengsel i løpet av året. Disse gjelder altså personer som er tidligere registrert med ett eller flere vedtak. Sammenholdt med tilgangen av alle innsatte i 2018 (= 7909), tilsvarer antallet unike personer med vedtak om hel utelukkelse en fjerdedel av alle innsettelsene det året.

Tabell 3 viser antallet vedtak knyttet til unike personer (primær) og antallet ganger nye vedtak om hel utelukkelse har blitt besluttet en eller flere ganger overfor personer med tidligere vedtak om hel utelukkelse samme år (sekundær). Tabellen leses slik: 1481 unike individer ble registrert med én episode hel utelukkelse. 278 individer ble registrert med to osv. Blant alle i kolonnen «primær» som opplevde fra ett til 13 vedtak i løpet av 2018 var det 900 som opplevde ett nytt vedtak om ny utelukkelse, 103 opplevde to nye utelukkelse etter den primære osv.

Antall	Primær	Sekundær	Sum
1	1 481	900	2381
2	278	103	381
3	92	34	126
4	37	6	43
5	14	1	15
6	8	2	10

7	3	1	4
8	5	1	5
9	2	1	3
10	1	0	1
11	0	0	0
12	0	0	1
13	1	0	1
<b>Totalt</b>	<b>1 922</b>	<b>1 049</b>	<b>2 971</b>

Episodene med hel utelukkelse vil imidlertid ha forskjellig varighet. Ett vedtak kan for eksempel innebære lengre varighet enn to. Det individbaserte uttrekket viser at 16 personer er registrert i 2018 med en samlet hel utelukkelse på mer enn 100 døgn hver. Disse sto for 16 % av alt opphold med hel utelukkelse. De 10 personene med lengst opphold i full isolasjon la beslag på 10 % av det samlede volumet av utholdte timer med hel utelukkelse i 2018. Kristoffersen mener med bakgrunn i dette at det er mye å hente på en målrettet innsats overfor dette mindretallet som trekker opp volumet.

### 6.3 Kartlegging av utlåsning

Arbeidsgruppen har kartlagt utlåsningstid ved de forskjellige avdelinger/boenheter, og derved beregnet gjennomsnittlig utlåsningstid fordelt på ukedag, helg og hele uken<sup>15</sup>. I den grad det har vært tolkningstvil har vi lagt den tolkning til grunn som gir mest fellesskap. Det må legges til grunn at der utlåsningstilbudet er over 4 timer, kan tilbudet reelt sett være dårligere enn oppgitt med en feilmargin på ca 18 % (som er antall innsatte som ikke deltar i aktivitet nasjonalt, ifølge Kompis reskontro).

Tallene vil variere fra dagsmålingene omtalt ovenfor da de tar utgangspunkt i fellesskapstilbudet til den enkelte innsatte konkret, mens kartleggingen av fellesskapstid gir et bilde av tilbudet dersom fengslene er fulle og alle innsatte gis anledning til å benytte seg av fellesskapstilbudet som blir gitt på avdelingen. Kartlegging av fellesskapstid vil ikke hensynta dem som er helt eller delvis utelukket fra fellesskapet, eller som gjennomfører tap av fritidsfellesskap som reaksjon etter straffegjennomføringsloven § 40.

Vi ser at timeantallet varierer fra dag til dag ut fra dagsorden i fengselet. Enkelte fengsler har for eksempel innlåsning under øvelsesdager eller på dager med aktiviteter, der ikke alle innsatte får delta samtidig, f. eks handling eller bruk av aktivitetsbygg. Det å innføre fellesskapsstandarder ut fra et beregnet gjennomsnitt kan derfor være mer krevende noen dager enn andre.

<sup>15</sup> Se vedlagte kartlegging av utlåsningstider

Vi vil senere i rapporten diskutere minimumsstandarder for utlåsning. Nedenfor er tabeller som illustrerer hvordan utlåsningstilbudet er i dag fordelt på hver region og totalt for hele landet. Overgangsboliger, fengsler og avdelinger med lavt sikkerhetsnivå er ikke med i kartleggingen, da det legges til grunn at de har få begrensinger i fellesskapstilbudet.

Plasser med mindre enn to timer utlåsningstid	Antall plasser			Kapasitet
	Ukedag	Helg	Ukesnitt	
Region sør	13	47	13	404
Region sørvest	0	28	0	326
Region vest	24	24	24	305
Region øst	16	16	16	1158
Region nord	33	23	23	300
<b>Totalt</b>	<b>86</b>	<b>138</b>	<b>76</b>	<b>2493</b>

Plasser med mindre enn åtte timer utlåsningstid	Antall plasser			Kapasitet
	Ukedag	Helg	Ukesnitt	
Region sør	113	162	62	404
Region sørvest	73	302	113	326
Region vest	77	104	104	277
Region øst	226	764	429	1154
Region nord	71	248	86	300
<b>Totalt</b>	<b>560</b>	<b>1580</b>	<b>794</b>	<b>2461</b>

Gjennomsnittlig ukentlig utlåsningstid	Gj.snitt pr dag
Region sør	8,5
Region sørvest	8,3
Region vest	8,2
Region øst	9,3
Region nord	8,7
<b>Totalt</b>	<b>8,7</b>

Det er bare 3 fengsler med høyt sikkerhetsnivå i Norge som har mer enn 12 timer utlåsningstid i gjennomsnitt gjennom uka – Ila fengsel og forvaringsanstalt, Kongsvinger fengsel og Telemark fengsel, Kragerø avdeling. Det er for øvrig ingen fengsler med høyt sikkerhetsnivå som har 12 timer utlåsningstid i løpet av helg og helligdager.

Totalt er det ca 2260 plasser med mindre enn 12 timer gjennomsnittlig utlåsningstid i uka. Antallet plasser med mindre enn 10 timer gjennomsnittlig utlåsningstid er 1373. Tallene gir grunn til å konkludere med at utlåsningstid tilsvarende den som er i Danmark og Sverige, vil være svært ressurskrevende.

#### 6.4 Kartlegging av aktiviseringstilbud

I mandatet bes arbeidsgruppen kartlegge aktiviseringstilbudet til innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Aktivitetstilbudet i enhetene varierer fra å være produksjonsverksteder med markedstilpasset drift, til individuelt tilrettelagte tilbud mest innrettet mot hobby og fritidsaktiviteter.

Hovedandelen av innsatte aktiviseres gjennom sysselsettingstilbud i tradisjonell arbeidsdrift og i skoletilbudene som enhetene har. Men på samme måte som for deltakelse i fellesskap, er

det grupper som trenger andre typer aktivisering, enten fordi det ikke vurderes som sikkerhetsmessig forsvarlig å la innsatte delta sammen med andre uten særskilt tiltak iverksatt, eller at den innsatte ikke fungerer i de tilbudene som finnes, eller kombinasjoner av disse. Det er grunn til å anta at de innsatte som enhetene har utfordringer med å tilby sysselsetting og aktivisering, er de samme innsatte som inngår i kategorien sårbare og hjelpetrengende innsatte, eller farlige og alvorlige personlighetsforstyrrede innsatte som er isolert eller utelukket.

Utfordringene handler om å ha et sysselsettings/ aktiviseringstilbud som er tilpasset den innsattes funksjonsnivå på den ene siden, samt ha ressurser nok til å gjennomføre dette på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte.

I det arbeidsgruppen har definert som eneromsavdelinger (avdelinger uten direkte adgang til fellesskap fra cellen), og avdelinger hvor det er høy andel av isolerte/ utelukkede, er det et fellestrekk at tilbudet som gis ofte er fritids-/ hobbyaktiviteter, sammen med aktiviteter som har som målsetting å styrke innsattes evne til mestring av dagliglivet, slik som matlaging og renhold. Årsaken til dette er vurderinger av hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig, hva det er bemanning til og begrensninger knyttet til rom og utstyr. I tillegg er innsattes ønske om å delta ofte avgjørende.

#### **6.4.1 Utvalgte aktivitetstilbud for innsatte med begrenset adgang til fellesskap**

Det er for omfattende å utarbeide en fullstendig oversikt over aktivitetstilbudet til alle som er isolert. I stedet vil arbeidsgruppen fremheve enkelte tilbud som gis utvalgte steder.

##### **6.4.1.1 MASH**

Det er i dag flere fengsler med egne tilbud til sårbare innsatte. Stavanger og Oslo fengsel har begge gode erfaringer med etablering av MASH (Meningsfull Aktivitet Som Hjelper). MASH er et tilbud som er etablert for å redusere skadevirkningene av isolasjon for sårbare innsatte i restriktiv avdeling uten fellesskap. Deltakerne kan variere fra 4 til 8, og det er alltid to tilsatte tilstede under aktiviteten.

Målet for den enkelte deltaker:

- unngå at de snur døgnet,
- unngå at de isolere seg fra medinnsatte
- påvirke målgruppen til å ta imot tilbud om annen aktivitet

Stavanger fengsel gjennomfører per i dag tiltaket innenfor ordinær bemanning, men opplyser at det krever at all annen aktivitet i og utenfor fengselet er låst i dette tidsrommet.

#### **6.4.1.2 Reflekterende samtaler**

Et tiltak arbeidsgruppen vil fremheve er Trondheim fengsels bruk av «reflekterende samtaler». Trondheim fengsel har drevet med «reflekterende samtaler»<sup>16</sup> siden 2010, og rapporterer at metoden har en god effekt på innsatte som er isolert, og til å forebygge isolasjon. Samtalene drives av både betjenter, aktivitører, ruskonsulenter og sosionomer. «Reflekterende samtaler» er ikke en form for terapi, men en samtale hvor man ønsker at den enkelte skal oppleve å få nytt perspektiv og tanker rundt ulike tema. Rent metodisk er det to ansatte, som sammen med en innsatt, gjennomfører en samtale.

I samtalen får de innsatte uttale seg om det de er opptatt av, hva de tenker og hva de føler. Det er en samtale som kan være en døråpner til tanker og følelser en ikke ante en hadde, eller ikke minst; at andre kan ha. Refleksjonene i rommet kan ta uante veier, og det er å regne som nytt tankegods for mange innsatte å forstå at kanskje andre, familie, venner og ofre kan ha tanker og følelser som berører.

#### **6.4.1.3 Ressursteam**

Dette er et tiltak ved Ila fengsel og forvaringsanstalt for innsatte som enten på grunn av atferd eller psykisk helse ikke gjør det tilrådelig med plassering i ordinær fellesskapsavdeling. Ressursteamet ble startet høsten 2014 og består av én inspektør og 11 tjenestemenn i turnus, fordelt på 9 fengselsbetjenter og 2 miljøterapeuter. Tjenestemenn jobber som et selvstendig team uavhengig av øvrige avdelinger i fengselet. Målformuleringen som ble utarbeidet i forbindelse med etableringer var: «*Bedre livskvaliteten for de psykisk sykeste innsatte på en trygg måte for innsatte og tilsatte*». Målgruppen ble beskrevet som langtidsisolerte innsatte, innsatte som har voldelig atferd og oppfattes å være i gråsonen mellom psykiatri og fengsel. Teamet bidrar også med å aktivisere andre innsatte dersom det er behov og de har tid til det. De har så langt stort sett hatt 4-5 innsatte i målgruppen.

Hovedfokuset for teamet er å tilrettelegge for gjennomføring av aktiviteter som fremmer utvikling hos den enkelte innsatte. De startet med enkle, oppnåelige mål som å gjennomføre noe aktivisering av enkelt innsatte og å unngå bruk av sikkerhetscelle.

Ved etableringen hadde teamet ansvar for fire innsatte som hadde vært isolert i lang tid. De fikk dem ut av cellen, og fikk dermed observert de tettere, slik at de kunne dokumentere og beskrive innsattes atferd. Teamet fikk blant annet til samtaler mellom innsatte og psykolog, noe som tidligere ikke hadde latt seg gjennomføre. Observasjonene og økt dialog mellom innsatt og hjelpeapparat har vært medvirkende årsaker til overføring til psykiatrisk sykehus.

---

<sup>16</sup> Kristin Viggen og Tora Landrø: *Reflekterende samtaler i Trondheim fengsel*, rapport NTNU – 2012.

Teamet jobber hovedsakelig på dagtid, slik at de er nok ansatte til å få innsatte ut av cellen og i aktivitet. Det er om lag 3-4 ansatte på hver vakt, og er alltid 2-5 ansatte per innsatt. I helgene er de 2-3 ansatte.

## 6.5 Tidsstudier av isolerte

Arbeidsgruppen valgte å gjøre to tidsstudier ved to ulike enheter for å få en indikasjon på omfang av menneskelig kontakt for innsatte som av ulike årsaker ikke har, eller har begrenset, adgang til fellesskap med andre innsatte. Undersøkelsene ble gjort i Bergen fengsel og Ringerike fengsel.

### 6.5.1 Ringerike fengsel

#### 6.5.1.1 Gjennomføringen av tidsstudiet

Ved Ringerike fengsel ble det gjennomført en tidsstudie av omfang av menneskelig kontakt for innsatte, som enten på grunn av kjennelse fra retten eller vedtak om utelukkelse, ikke kan plasseres i en ordinær fellesskapsavdeling. Studiet ble gjennomført i avd A ved Ringerike fengsel ved at ansatte registrerte minuttene de innsatte var i kontakt med andre.

Studien ble gjennomført over to dager. For å se om det var variasjon mellom ukedag og helgedag ble det valgt ut en fredag og en lørdag. Dagene ble valgt vilkårlig og er oppgitt å gi et representativt inntrykk at situasjonen.

En svakhet med kartleggingen er at det som er kartlagt er innsattes *faktisk kontakt* med andre mennesker, det er ikke registrert hva den innsatte *har fått tilbud om*. Det innebærer at resultatene bare delvis gir et riktig bilde av hvilken oppfølging av isolerte og utelukkede innsatte får. En mer utfyllende beskrivelse av tidsstudien er vedlagt rapporten.

#### 6.5.1.2 Oppsummering av studien

Dag 1: Fredag 15.03.19 var det totalt 26 innsatte i avdelingen. 10 innsatte er kartlagt da de har enten vedtak eller kjennelse som hjemler utelukkelse eller isolasjon, samt en innsatt uten vedtak som bemerket i avsnittet om studien. De øvrige 16 innsatte som ikke er omfattet av kartleggingen er i avdelingen som følge av at de venter på å flytte ut på fellesskapsavdeling, de nekter å flytte ut, eller de har akkurat ankommet og er i en kartleggingsfase. Omfanget av tid utenfor cellen, aktivisering og kontakt med andre kan sammenlignes med innsatte som har vedtak om delvis utelukkelse. Tid angitt i minutter.

Fredag 15.03.19	Gjennomsnitt	77
Gjennomsnitt alle (10)		77
Gjennomsnitt helt utelukket (2)		55
Gjennomsnitt helt/ delvis isolert av retten(3)		104,3
Gjennomsnitt delvis utelukket (4+1)		69,4



I gjennomsnitt har innsatte som er innbefattet av kartleggingen, 77 minutter kontakt med andre.

De innsatte med minst kontakt har 21 minutter, og begge er delvis utelukket i medhold av strfgjfl § 37,1 ledd bokstav e). Den med mest kontakt er en innsatt med kjennelse fra retten om hel isolasjon. Han hadde 152 minutters kontakt med andre. Den aktuelle innsatte ankom fengselet samme dag, og tiden innbefatter innkomstsamtale og samtaler med tjenestemann under lufting.

Dag 2: Lørdag 23.03.19 var det totalt 28 innsatte i avdelingen. 11 innsatte er kartlagt da de har enten vedtak eller kjennelse som hjemler utelukkelse eller isolasjon, samt en innsatt uten vedtak som bemerket i avsnittet om studien. De øvrige 17 innsatte som ikke er omfattet av kartleggingen, er i avdelingen som følge av at de venter på å flytte ut på fellesskapsavdeling, de nekter å flytte ut, eller de har akkurat ankommet og er i en kartleggingsfase. Omfanget av tid utenfor cellen, aktivisering og kontakt med andre kan sammenlignes med innsatte som har vedtak om delvis utelukkelse. Tid angitt i minutter.

Lørdag 23.03.19	Gjennomsnitt	35,8181818
Gjennomsnitt alle (11)		35,81
Gjennomsnitt helt utelukket (3)		43
Gjennomsnitt helt/ delvis isolert av retten(3)		23
Gjennomsnitt delvis utelukket (4+1)		39,2

De innsatte med minst kontakt med andre mennesker er registrert med 11 minutter, og begge er delvis utelukket i medhold av strfgjfl § 37,1 ledd bokstav e). De innsatte med mest kontakt er registrert med 79 minutter. En av dem er en innsatt som er delvis utelukket og den andre er helt utelukket, begge i medhold av strfgjfl § 37,1 ledd bokstav e).

## **6.5.2 Bergen fengsel**

### **6.5.2.1 Om gjennomføring av studien**

Bergen fengsel gjennomførte tidsstudie av omfanget av menneskelig kontakt for et utvalg av isolerte innsatte ved avdeling A. Utvalget består av innsatte som er isolert med kjennelse fra retten, innsatte som er isolert etter §37 av Bergen fengsel av sikkerhetsgrunner, eller de er isolert etter eget ønske. Omfanget av kontakt med andre ble målt ved at aspiranter registrerte antall minutter de innsatte var i kontakt med andre. Kontakt via telefon/calling inngår ikke i registreringen.

Registreringen er gjort over tre dager i april. Undersøkelsen ble gjort over to ukedager og en helgedag. Registreringen omfatter et mindre utvalg av innsatte ved avdelingen. Tilbudet til isolerte innsatte varierer noe fra dag til dag, og mellom de ulike innsatte. Tidsregistreringer angir faktisk kontakt med andre. Tilbud innsatte takker nei til, vises ikke i registreringen.

### 6.5.2.2 Oppsummering av studien.

Ukedag (tirsdag og fredag):

6 innsatte ble registrert, 2 med isolasjon ilagt av retten, 2 helt utelukket etter vedtak av fengslet og 2 isolert etter eget ønske (delvis utelukket). Tabell viser gjennomsnitt tid med andre og antall ganger de er i kontakt med andre

Isolasjonsgrad	Antall treffpunkt	Tid i minutter
Hel utelukkelse	10	64
Delvis utelukket (eget ønske)	10	81
Alle	10	70

I gjennomsnitt har de som er registrert 70 minutter kontakt med andre på en hverdag. Den som har minst er registrert med 6 minutter. Årsaken er at vedkommende takker nei til de fleste tilbud om kontakt.

Helgedag (Lørdag):

6 innsatte ble registrert. 2 med isolasjon ilagt av retten, 3 helt utelukket etter vedtak av fengslet og 1 isolert etter eget ønske (delvis utelukket). Tabell viser gjennomsnitts tid med andre og antall ganger de er i kontakt med andre

Isolasjonsgrad	Antall treffpunkt	Tid i minutter
Hel utelukkelse	6,2	20
Delvis utelukket (eget ønske)	8	11
Alle	6,5	18,5

I gjennomsnitt har de som er registrert 18,5 minutter, kontakt med andre på helgedag. Den som har minst, er registrert med 2 minutter. Årsaken var at vedkommende ikke ønsket å benytte seg av de tilbud som ble gitt.

## 7 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL TILTAK FOR Å REDUSERE ISOLASJON OG SKADEVIRKNINGENE AV ISOLASJON

### 7.1 Inndeling av tiltakene - Sammenhengen mellom ressurser og isolasjon

Årsakene til isolasjon er sammensatte. De viktigste tiltakene vil være knyttet til behov for tilstrekkelig bemanning, en hensiktsmessig bygningsmasse, kapasitetsutnyttelse som gjør at innsatte kan plasseres rett sted, og at det foretas riktige beslutninger i forhold til hvem som skal være utelukket fra felleskapet og hvor mye felleskap som skal gis. Forebygging av isolasjon krever at isolasjonsforebyggende tiltak er i fokus i hele organisasjonen, både hos ledelse og dem som jobber direkte med innsatte. Ikke minst er det viktig at alle fagområder

jobber sammen. Om innsatte skal få fellesskap henger nøye sammen med håndtering av turnus, arbeidstidsbestemmelser, tilgang på vikarer og diskusjoner om alenevakt med videre.

I mandatet til arbeidsgruppa bes det om at tiltakene kategoriseres som følger:

- Straktiltak. Tiltak som kan iverksettes innenfor dagens lovverk og finansielle rammer
- Langtidstiltak. Tiltak som ikke kan iverksettes uten lov/forskriftsendringer og/eller tildeling av flere ressurser.

I dette kapittelet omtales tiltaksområdene punktvis med en oppsummering av hva som er straktiltak og hva som er langtidstiltak avslutningsvis etter hvert punkt.

Inndelingen etter hva som kan gjøres innenfor dagens rammer og hva som vil kreve ekstra ressurser, fordrer noen refleksjoner over sammenhengen mellom ressurser og isolasjon. Tilstrekkelig bemanning er avgjørende for å forebygge isolasjon og for å trygge ansattes sikkerhet. En forutsetning for fellesskap er at innsatte er trygge i fellesskapet, og at man i størst mulig grad forhindrer utøvelse og planlegging av ny kriminalitet – innsatte bør ha tilsyn i fellesskapstiden. Størrelsen på boenheter varierer fra 6 roms avdelinger til 24 roms avdelinger. Under aktivitet og «lufting» vil fellesskapet i flere tilfeller mangedobles. Tilsyn er viktig for å skape trygge rammer i fellesskapet og for å sikre kriminalitetsforebyggende arbeid i møtet mellom innsatt og ansatt. Manglende tilsyn kan i verste fall føre til at fengslene blir «fabrikker i kriminalitet» og føre til utrygge soningsforhold. Utrygge soningsforhold i fellesskapet fører ofte til at innsatte selvisolerer seg.

Innsatte som er utelukket fra fellesskapet etter § 37, første ledd, er særlig bemanningskrevende da risikovurderinger ofte tilsier at flere ansatte må være tilstede ved utlåsning og i fellesskap enn det som er vanlig. Det er en krevende øvelse å prioritere isolasjonsforebyggende tiltak for denne gruppen, og tiltak her kan gå utover utlåsningstidene på fellesskapsavdelingene.

Fengselsleder Are Høidal skriver følgende i boka «Isolasjon – et fengsel i fengselet<sup>17</sup>»: *«En annen økende trend man har sett de siste årene er utelukkelse fra fellesskapet på grunn av bemanningsmessige forhold. Regjeringens avbyråkratiseringsreform (ABE-reformen) har medført at flere fengsler må ty til dette virkemiddelet på grunn av manglende budsjettmidler. Spørsmålet er om dette er holdbart i forhold til regelverket? I retningslinjer til straffegjennomføringslovens §37, (pkt. 37.17, 2. ledd) står det:” For at bestemmelsen skal kunne få anvendelse, må de bygnings- eller bemanningsmessige forhold være akutte (brann,*

---

<sup>17</sup> Høidal, Are (kommer 2019): "Retten til fellesskap - vil forebygge isolasjon" i Marte Rua og Peter Scharff Smith (red.) : Isolasjon - et fengsel i fengselet. Oslo: Cappelen Damm

*skader eller uforutsett personalmangel). "Når det gjelder" uforutsett personalmangel", tenker man i første omgang på sykdom i større omfang som kommer brått på. Utelukkelse som følge av varige budsjettnedskjæringer er dermed ikke i tråd med retningslinjene," Det er heller ikke adgang etter bestemmelsen til å utelukke innsatte fra et fellesskap ut i fra varige ressurs- eller bemanningsutfordringer".<sup>24</sup> Dette er imidlertid den harde realitet i mange fengsler. Innsatte blir låst inn på grunn av varige budsjettnedskjæringer som fører til manglende bemanning. Sivilombudsmannen påpeker dette også jevnlig i sine rapporter og betraktninger, nå senest i et innlegg på sin hjemmeside 17. januar 2019: «Det er svært bekymringsfullt at lav bemanning og ressursmessige forhold medfører at personer i en akutt livskrise blir plassert på sikkerhetscelle med begrenset kontakt med andre mennesker. Dette er noe vi har sett i en rekke fengsler og som er sterkt kritikkverdige.»*

God straffegjennomføring er bemanningskrevende og fengslene har lang erfaring i å måtte prioritere trange budsjetter opp mot kriminalitetsforebyggende arbeid, herunder mer innlåsning. Kriminalomsorgen har siden 2015 fått årlige budsjettkutt, som sammen med flere krevende innsatte, gjør at arbeidsgruppen ikke ser at det er rom for å foreslå ambisiøse strakstiltak innenfor dagens budsjetttrammer.

## 7.2 Tiltak knyttet til regelverk og etablering av felles standarder og begrepsbruk

### 7.2.1 Forslag om å endre formålsparagrafen i straffegjennomføringsloven

Dagens formålsbestemmelse i strgfvl. § 2 lyder som følger:

*«Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.»*

*Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.*

*Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.»*

Arbeidsgruppen mener det er uheldig at omtalen av isolasjon i formålsparagrafen kun gjelder varetektsinnsatte. Det å redusere bruken av isolasjon og redusere skadevirkning av isolasjon hører gjerne inn under både formålsparagrafens første ledd, «sikre innsatte tilfredsstillende forhold», og i enkelte tilfeller også å «motvirke nye straffbare forhold». Når isolasjon først nevnes, burde formålsparagrafens fokus på isolasjon ikke begrenses til kun å gjelde varetektsinnsatte, men også domsinnsatte.

Som kartlegginger viser, finnes det i dag mange innsatte som har lite felleskap uten at det er begrunnet i vedtak. I formålsbestemmelsen bør det uttrykkelig fremgå at isolasjon kun skal brukes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for kortest mulig tidsrom.<sup>18</sup>

### Langtidstiltak

- Ordlyden i formålsparagrafen bør omformuleres til å gjelde alle innsatte og inneholde føringer om at isolasjon kun skal brukes i ekstraordinære tilfeller, som en siste utvei og for kortest mulig tidsrom.

### 7.2.2 Standardisering av krav til vedtak og utlåsningstid

Som nevnt innledningsvis under punkt 5.1 er utgangspunktet etter norsk rett at innsatte «*så langt det er praktisk mulig skal ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden*», jf. strgf. § 17 første ledd. Det foreligger ikke noe kvantitativ definisjon av utelukkelse eller fellesskap i gjeldende regelverk, da utgangspunktet for når vedtak skal fattes, beror på hvorvidt innsattes adgang til fellesskap etter gjeldende dagorden er begrenset. Som dagsmålingene og kartlegging av utlåsningstid viser, er det stor variasjon mellom hva som er dagsorden ved det enkelte fengsel og avdeling. Manglende føringer i regelverket for når det skal fattes vedtak, resulterer i ulik praksis ved enhetene hva gjelder vedtak om delvis utelukkelse fra fellesskap. Dagsmålingene viser dessuten at det i mange tilfeller ikke treffes vedtak selv om innsatte har under to timer fellesskap.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet er i likhet med andre nasjonale og internasjonale overvåkingsorganer kritiske til at det ikke finnes klarere standarder i det norske regelverket. Sivilombudsmannen sier i sin besøksrapport etter gjennomført besøk til Bergen fengsel at det er «*klart uheldig og problematisk at hvert enkelt fengsel skal kunne fastsette det tidsmessige omfanget av daglig fellesskap for hver avdeling*»<sup>19</sup>. Forebyggingsenheten understreker at de har sett store forskjeller i fellesskapstid mellom avdelinger i fengsel, og at konsekvensen dermed er ulik praksis for når det treffes vedtak ved avdelinger med begrenset grad av fellesskap. Standarder for utlåsning var også tema i høringsvarene fra Sivilombudsmannen da de nye retningslinjene til strgf. § 37 var på høring for noen år tilbake.

Standarder for utlåsningstid er bare relevant for fengsler med høyt sikkerhetsnivå, da innsatte på lavere sikkerhetsnivå i praksis ikke blir låst inn på rommene sine på samme måte som i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Arbeidsgruppen bruker begrepet utlåsningstid i stedet for

---

<sup>18</sup> Forslaget er i samsvar med anbefalingen i Temarapport om bruk av isolasjon i fengsel fra Norsk senter for menneskerettigheter fra 2012

<sup>19</sup> Sivilombudsmannens besøksrapport til Bergen fengsel

felleskapstid for å illustrere at det i fritiden er opp til innsatte å benytte seg av tilbudet som gis. Som omtalt under punkt 5.2 vil aktivitetsplikten i strgfvl. §§ 3 og 18 sikre innsatte fellesskap på dagtid. (Plikt til deltakelse i fellesskap vil kun gjelde i den grad domfelte har aktivitetsplikt etter straffegjennomføringsloven §§ 3 og 18.)

Ambisjonsnivået for utlåsningstid må hensynta ressursituasjonen i kriminalomsorgen. Det må være balanse mellom tildelte ressurser til fengslene og minstestandarden for utlåsningstid. Dersom standarden settes for høyt til at det er realistisk ut fra dagens situasjon, vil det kunne føre til nedprioritering av sikkerhet, eller at det brukes uhensiktsmessig mye administrative ressurser på å treffe en vedtak om forhold som reelt sett skyldes bygnings- eller bemanningsmessige forhold. Dersom utlåsningstiden settes for lavt, er det risiko for at innsatte vil låses inn mer enn nødvendig. Arbeidsgruppen har følgelig valgt ulike modeller og krav til utlåsningstid avhengig av hvorvidt det tilføres ressurser til kriminalomsorgen eller ikke.

#### **7.2.2.1 Forslag til standardisering av krav til vedtak – Strakstiltak**

##### Hel utelukkelse

Hel utelukkelse betyr etter gjeldende regelverk at innsatte ikke har noe fellesskap med *andre innsatte* i løpet av dagen. En endring av begrepet hel utelukkelse til også å innbefatte samvær med andre, vil etter arbeidsgruppens syn kreve lovendring og kategoriseres følgelig som et langtidstiltak, jf. drøftelsen nedenfor under punkt 7.2.2.2.

##### Delvis utelukkelse

Arbeidsgruppen har brukt mye tid på å diskutere innføring av en optimal fellesskapsnorm, og helst en utlåsningstid på mer enn 8 timer i henhold til anbefalinger fra CPT og andre internasjonale overvåkningsorganer. Arbeidsgruppen er av den formening at fengslene og avdelingene er for forskjellige til at det vil la seg gjøre å fastsette en god fellesskapsnorm uten betydelig ressurstilførsel til kriminalomsorgen. Vi minner om at ca. 800 innsatte har mindre enn 8 timer fellesskap, og at krav til vedtak for disse sjelden kan begrunnes i akutte bemannings- og bygningsmessige hensyn.

Avvik fra dagsorden på den enkelte fellesskapsavdeling bør derfor fortsatt være utgangspunktet for vurderingen av når det skal fattes vedtak om delvis utelukkelse. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det bør settes et minstekrav til hva alminnelig dagsorden skal inneholde.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at utgangspunktet om dagsordensbegrepet bør presiseres i retningslinjene til straffegjennomføringsloven, slik at regelverket sikrer at det må treffes vedtak i følgende tilfeller:

- Det må treffes vedtak om delvis utelukkelse dersom innsatte må oppholde seg på eneromsavdelinger, – avdelinger der bygningsmassen tilsier at fellesskapsmulighetene er begrenset. Arbeidsgruppen har i punkt 7.4.1 anbefalt at det foretas en gjennomgang av alle celler i landet for å kategorisere avdelingene i forhold til hvilke celler som hører under fellesskapsavdelinger, og hvilke celler som hører under eneromsavdelinger. En del av denne vurderingen bør være om omfanget av fellesskapstilbudet er så lite at opphold der bør begrunnes i vedtak.
- Retningslinjene til strgf. § 17 og/eller § 37 må presisere at samtlige innsatte har krav på daglig fellesskap på to timer eller mer. Unntak fra dette skal begrunnes i vedtak om delvis utelukkelse.

Arbeidsgruppen presiserer at vi på ingen måte mener at to timer fellesskap i løpet av dagen er tilstrekkelig. Forslaget om å innføre en norm på minst to timer er å sikre at enheter og avdelinger ikke lenger gis anledning til å definere seg bort fra plikten til å tilby innsatte daglig fellesskap. Det bør imidlertid tilstrebes å tilby innsatte betraktelig mer fellesskap i løpet av dagen.

Under punkt 7.3 fremmes forslag om å innføre styringsparametere på isolasjonsområdet. Forslaget om at utlåsningstider blir et styringsparameter, vil formodentlig rette fokus på at dagsorden ikke blir satt kunstig lav og at utlåsningstidene blir mer lik fengslene og avdelingene imellom. På sikt kan dette danne grunnlaget for en felles fellesskapsnorm for alle fengsler.

### **7.2.2.2 Forslag til standardisering av krav til vedtak – Langtidstiltak**

#### Helt isolert/utelukket – Forslag til krav om å treffe vedtak ved mindre enn to timer meningsfull kontakt

Arbeidsgruppen vil fremme et lovendringsforslag som innebærer en endring av både ordlyd og innhold i strgf. §37 for det som nå tilsvarer hel utelukkelse fra fellesskapet med andre innsatte. Gruppen har ikke konkludert i forhold til om vedtaket skal kalles «hel utelukkelse» eller «hel isolasjon». Forslaget innebærer to endringer fra dagens praksis for når det skal fattes vedtak om hel utelukkelse:

- Personkretsen utvides slik at også kontakt med andre, herunder ansatte, besøkende, visitor, prest mv. innbefattes i definisjonen av «fellesskap».
- Det skal fattes vedtak om hel utelukkelse/isolasjon dersom innsatte har under to timer fellesskap i løpet av dagen.

#### Kravet om to timer

Forskning på skadevirkninger av isolasjon viser at den daglig kontakten med andre mennesker må være av et visst omfang for å unngå skadevirkninger.

Ved fortolkning av norsk lov må det ses hen til de internasjonale rekommandasjoner og regelsett Norge har sluttet seg til. Det samme gjelder ved endring av gjeldende regelverk. Som nevnt ovenfor under punkt 5.3 definerer Mandelareglene isolasjon som 22 timer uten meningsfylt kontakt med andre mennesker. Arbeidsgruppen er av den formening at det bør tas utgangspunkt i den internasjonale definisjonen av isolasjon ved en endring av gjeldende regelverk. Arbeidsgruppen mener følgelig at det skal fattes vedtak om *hel utelukkelse/isolasjon*, dersom innsatte har under 2 timer meningsfull menneskelig kontakt i løpet av dagen. Som begrunnelse vises det til den kritikk norsk kriminalomsorg har mottatt fra både nasjonale og internasjonale overvåkingsorgan, jf. rapportens punkt 4.4.

#### Kravet om meningsfull kontakt

Det ligger et kvalitativt krav i definisjonen av «meningsfylt menneskelig kontakt». Hva som skal til for å anse noe som meningsfull menneskelig kontakt etter internasjonale standarder, er omtalt i punkt 5.3. Det er imidlertid klart at ikke enhver interaksjon med et annet menneske regnes som meningsfylt menneskelig kontakt. Kontakten må være av en viss kvalitet for å forebygge isolasjonsskade. Visitering og rene vakthold/tilsynsoppgaver vil være eksempler på tid som ikke regnes inn i tiden som meningsfull kontakt.

Tidsstudiene omtalt i punkt 6.6. viser at fengslene i mange tilfeller er et godt stykke unna å kunne innfri to timers kravet som her blir foreslått, og illustrerer at dette er et ressurskrevende tiltak.

### **7.2.2.3 Vedtak om begrenset adgang til fellesskap/delvis utelukkelse - Forslag til krav om vedtak ved mindre enn 12 timer utlåsningstid**

Som omtalt ovenfor, er hovedutfordringen med dagens regelverk at det tillater store forskjeller i tilgangen på fellesskap ved de ulike avdelingene og fengslene. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at adgangen til fellesskap bør fastsettes sentralt.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at begrepet «alminnelig dagsorden» bidrar til ulik praksis ved enhetene i kriminalomsorgen. Arbeidsgruppen mener følgelig at kriminalomsorgen bør gå bort fra bruken av dette begrepet, eller at begrepet konkretiseres nærmere i regelverket.

Arbeidsgruppen foreslår at det forskriftsfestes at innsatte skal ha 12 timer utenfor cellen hver dag. Dersom innsatte blir låst inn mer enn 12 timer, må dette begrunnes, med den konsekvens at det utløser krav om vedtak. Arbeidsgruppen mener videre at det er hensiktsmessig med



faste tidspunkter for ut- og innlåsing av innsatte, og at dette fastsettes i regelverket. Det er imidlertid praktisk at enheten selv får handlingsrom til å fastsette når faktisk ut- og innlåsing skal finne sted. Det bør derfor angis en tidsramme for når ut- og innlåsing skal skje, eksempelvis at samtlige innsatte skal låses ut av cellen i tidsrommet 07:00-09:00, og at innlåsing skal skje i tidsrommet 19:00-21:00. Det vesentlige er under enhver omstendighet at alle innsatte er låst ut av cellen minst 12 timer om dagen.

Ved vurderingen har arbeidsgruppen sett hen til praksis i Norden, herunder Sverige og Danmark, som begge har forskriftsfestet at domsinnsatte skal ha minst 12 timer ute av cellen hver dag, jf. punkt 5.3. Arbeidsgruppen har videre sett hen til standarder fra CPT, som anbefaler at varetektsinnsatte bør ha minst åtte timer utetid fra cellen i løpet av en dag, mens de domsinnsatte bør ha lengre utetid fra cellen.

Det bør bemerkes at selv med betydelig ressursøkning, er arbeidsgruppen i tvil om det med dagens bygningsmasse og arbeidstidsordninger er praktisk mulig å innføre krav om 12 timers utlåsning hver dag. Forslaget må sees på som en faglig tilrådning for å forebygge isolasjon og skadevirkninger av isolasjon. Tilrådingen må brukes som et mål i alle diskusjoner som er relevant for å gi best mulig utlåsningstid, herunder diskusjoner om fengselsbygg, budsjett, arbeidstidsordninger, vikarbruk mv.

### **7.2.3 Utelukkelse som del av mottaks- og kartleggingsrutiner (mottaksavdelinger og mottaks-/innsettelsesfase)**

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 37.3 sier i dag følgende om fellesskap i mottaksavdelinger:

«I tilfeller hvor fengselet må foreta undersøkelser for å skaffe opplysninger om domfeltes bakgrunn, sosiale forhold eller for å skaffe innsatte passende fellesskap i en av fengselets ordinære avdelinger mv., kan innsatte anbringes i særskilt mottaksavdeling. Slike avdelinger bør driftes med mulighet for fellesskap. I alminnelighet vil behovet for observasjon av innsatte i en tidlig fase av fengslingen innebære at fellesskapet i slike avdelinger er begrenset. En begrensning av fellesskapets omfang i mottaksavdeling innebærer ikke en utelukkelse fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven § 37, såfremt de innsatte fullt ut får delta i det eksisterende fellesskapet».

Det er ikke gjennomført en systematisk kartlegging av hvordan alle enhetene håndterer mottaks-/innsettelsesfasen, eller av hva enhetene definerer som mottaks-/innsettelsesfasen. Basert på den informasjonen som foreligger fra andre kartlegginger, er det imidlertid grunn til å anta at det også her er store variasjoner. Variasjonene skyldes blant annet ulik

bygningssmasse, kultur og organisering. Retningslinjenes utforming er lite konkret i forhold til å sette krav til innhold og varighet for oppholdet på slike avdelinger.

Enkelte enheter har egne avdelinger hvor innsatte blir plassert i den første tiden etter innsettelse. Andre fengsler har ikke slike avdelinger, og innsatte blir plassert rett ut i det som kan anses som mer ordinære fellesskapsavdelinger. De enhetene som har egne mottaks-/inntaksavdelinger omtaler disse ulikt og innholdet er, etter det arbeidsgruppen kjenner til, også varierende. Flere har kombinerte mottaks- og eneromsavdelinger, hvor innsatte som er plassert i avdelingen kan være der med ulik begrunnelse, herunder isolasjon besluttet av retten, utelukkelse etter straffegjennomføringsloven og utelukkelse som følge av en rutinemessig plassering ved nyinnsettelse. Denne kombinasjonen gjør også at det fellesskapet som tilbys, ofte gjøres med en svært differensiert gruppe med ulike behov, og som kan være i svært ulike faser av straffegjennomføringen.

KDI kartla i mai 2018 «Innsatte på mottaksavdeling i fengsel» i forbindelse med en henvendelse fra Advokatforeningens isolasjonsgruppe. Oversikten <sup>20</sup> som ble utarbeidet, viser at enkelte av de store fengslene med høyt sikkerhetsnivå har avdelinger de omtaler som mottaks-/inntaksavdeling, eller lignende begreper som eksempelvis innkomstavdeling eller kartleggingsavdeling. I beskrivelsene gis det noe utfyllende informasjon om størrelse på avdelingene, om type og omfang av aktivitet som tilbys, samt varighet av opphold. Felles for disse avdelingene er at tilbudet de innsatte får, avviker fra det tilbudet som gis i de ordinære fellesskapsavdelingene, spesielt med tanke på tilbud om sysselsetting og aktiviteter som skjer sammen med andre innsatte. Aktivitetene som tilbys, fremstår først og fremst som styrte og tilrettelagte tilbud om fritidsaktiviteter slik som trening, deltakelse på kulturarrangementer, hobbyaktiviteter og lufting i mindre grupper. Tilbud som har til hensikt å vare over tid, slik som skoletilbud eller mer tradisjonell sysselsetting, tilbys ikke før etter at innsatte er flyttet til annen avdeling.

Varigheten av oppholdet i mottaks-/inntaksavdelingene opplyses å variere fra 1 dag til 3 uker. Mange innsatte sitter i mottaks-/inntaksavdeling kun begrunnet i at man venter på ledig plass i en ordinær fellesskapsavdeling. Andre innsatte får i løpet av oppholdet i mottaksavdelingen vedtak om utelukkelse etter strgf. §37 som en følge av atferd, uønskede hendelser eller som en følge av risikovurderingen fengselet gjør med tanke på sammensetting, fare for ny kriminalitet eller lignende.

---

<sup>20</sup> Brev fra KDI til Advokatforeningens isolasjonsgruppe

For å kunne legge til rette for en god straffegjennomføring er det nødvendig å kartlegge den innsatte med tanke på fungering, helse, rusbruk, ressurser og spesielle behov, tilknytning og relasjoner til andre etc. Kartleggingen er en del av den risikovurderingen som danner grunnlaget for tiltakene fengslene skal beslutte, herunder både plassering og hvilket tilbud den innsatte får med tanke på sysselsetting/ aktivisering.

Kartleggingen skjer gjennom samtaler med den innsatte og observasjoner, samt informasjonsinnhenting fra andre slik som politi, påtalemyndighet, andre enheter i kriminalomsorgen og andre forvaltningssamarbeidspartnere. Denne form for kartlegging skjer i alle enheter helt uavhengig av om det er etablerte mottaks-/ inntaksavdelinger, men på ulike måter og omfanget av kartleggingen varierer.

Arbeidsgruppen mener gode risikovurderinger må gjøres for å kunne ta gode beslutninger, og da må enhetene gis mulighet til å innhente relevant informasjon og ha gode prosesser knyttet til beslutning om plassering og iverksetting av tiltak. Dette må på samme tid balanseres opp mot hensynet til den enkelte innsatte.

#### Strakstiltak:

Med bakgrunn i dette foreslår vi at man etablerer en mer standardisert varighet av mottaks-/innsettelsesfasen hvor innsatte er underlagt et annet regime og gis et annet aktivitets- og fellesskapstilbud, kun som en følge av at han/ hun er nyinnsatt og det foreligger et behov for å innhente informasjon og å gjøre vurderinger knyttet til videre opphold.

- Arbeidsgruppen foreslår å sette grensen for opphold i en slik mottaks-/nyinnsettelsesfase til 3 virkedager. Etter 3 virkedager skal fengselet enten ha fattet vedtak om utelukkelse eller gitt innsatte tilbud om opphold på fellesskapsavdeling

#### **7.2.4 Utelukkelse/ isolasjon etter eget ønske**

I henhold til strgfjl. §37 niende ledd skal det treffes vedtak om utelukkelse fra fellesskapet dersom innsatte ikke ønsker å delta i fellesskapet. Innsatte må selv erklære at vedkommende ikke ønsker å delta i fellesskapet. Som dagsmålingene viser, er dagens praksis for å treffe slike vedtak varierende. Noe av forklaringen på dette er at innsattes ønske om å delta i fellesskapet kan variere fra dag til dag, og i forhold til hvem som til enhver tid er i fellesskapet. Samtidig som vi vet at isolasjon kan være skadelig, er det også grader av hvor langt man bør gå i å tvinge noen ut i fellesskap med andre innsatte dersom vedkommende ikke ønsker å ha fellesskap. Det er derfor lovens utgangspunkt at kriminalomsorgen skal respektere innsattes ønske. Det er grunn til å tro at variasjon i omfanget av vedtak er et resultat av varierende praksis fengslene imellom.

Årsakene til at innsatte ikke ønsker å delta i fellesskap, er flere og kan være sammensatt. Enkelte uttaler at de ikke ønsker å bli utsatt for press eller påvirkning av andre innsatte, andre

gir uttrykk for at tilbudet til dem som er utelukket, er bedre med tanke på mulighet for trening og andre fritidsaktiviteter. En annen gruppe er de innsatte som av ulike årsaker ikke opplever det trygt i ordinære fellesskapsavdelinger eller i sysselsettingen, og av den grunn oppfatter at utelukkelse er eneste mulighet. Dette gjelder ofte innsatte som er siktet/ tiltalt/ domfelt for seksuallovbrudd, eller innsatte som er særlig sårbare av andre årsaker.

#### Strakstiltak:

Dersom innsatte ikke ønsker å delta i fellesskapet, bør det snarest mulig og senest innen 14 dager, utarbeides en soningsplan i dialog mellom innsatte og fengselet for å få innsatte ut av isolasjon. Planen skal utformes i dialog med innsatte, der hovedfokus er å kartlegge årsaken til at den innsatte ikke ønsker å være i fellesskap, gjøre innsatte kjent med skadevirkningene av isolasjon og å lage en plan for å få innsatte ut i felleskapet. En gjennomgang av informasjonsbrosjyren laget av Skandinavisk isolasjonsnettverk omtalt i punkt 7.9.2 kan være et nyttig verktøy i samtalen.

Det bør videre innføres krav om å vurdere overføring til annet fengsel etter 3 måneder, og fortløpende månedsvis etter det. Et aktuelt fengsel kan være fengsel eller avdeling for sårbare innsatte som omtalt i rapporten punkt 7.6.3.

Det er utviklet en ny journal i Kompis Kia som kan dokumentere omfanget av deltakelse i isolasjonsreduserende tiltak for dem som ikke deltar på ordinære aktiviteter på dagtid. Journalen for isolasjonsreduserende tiltak er nærmere beskrevet i punkt 7.3.1. Journalen kan sikre notoritet i forhold til å fange opp innsatte som ønsker å være selvisolert, og dermed sikre at innsatte begjærer seg utelukket fra fellesskapet med påfølgende krav om utarbeidelse av vedtak og soningsplan som omtalt.

#### Oppsummering av strakstiltak:

- Krav om å utarbeide soningsplan for å komme ut av isolasjon innen 14 dager.
- Krav om å vurdere overføring til mer hensiktsmessig fengsel ved langvarig isolasjon og innen tre måneder.

#### Langtidstiltak:

Danmark og Sverige har ikke krav om vedtak dersom innsatte skal isoleres etter eget ønske. Det foreligger heller ikke internasjonale minstestandarder som krever at isolasjon etter eget ønske lovreguleres. Arbeidsgruppens har vurdert hensiktsmessigheten av å ha et lovpålagt krav om vedtak dersom innsatte ikke ønsker å delta i fellesskapet.

Deltakelse i felleskap i fritiden bør etter arbeidsgruppens syn være frivillig. Det avgjørende er at innsatte ved å være utlåst har adgang til det felleskapet som er tilgjengelig. Det vil ikke være praktisk eller heldig å følge med på om hver innsatt faktisk benytter seg av felleskapet som blir gitt.

Aktivitetsplikten etter strgfjfl. § 18 innebærer normalt at innsatte må utøve aktivitet i fellesskap med andre. Innsattes ønsker og behov skal hensyntas ved valg av aktivitet, men innsatte kan etter forskriftens § 3-12 pålegges å delta i arbeid, dersom innsatte ikke takker ja til annen aktivitet som tilbys. Der innsatte nekter å delta i arbeid/aktivitet, karakteriseres det som arbeidsnekt med de konsekvensene det får.

Selv om ovennevnte hensyn tilsier at man ikke trenger lovregulering av selvisolering, er skadevirkningene av isolasjon så store at det bør sikres notoritet og visse formkrav som sikrer at innsatte håndteres på en forsvarlig måte. Arbeidsgruppen har derfor ikke lovendringsforslag på dette området. Det er flere ressursbehov som fremmes andre steder i rapporten som vil redusere graden av selvisolasjon. Dette gjelder særlig punkt 7.6.1 om sårbare innsatte og aktiviseringsteam omtalt i punkt 7.5.1

- Det bør etableres mindre fellesskapsavdelinger som er mer oversiktlige og gir større opplevelse av trygghet, samt en økt opplevelse av tilstedeværelse i fellesskapet fra tjenestemenn.

### **7.2.5 Saksbehandling og frister herunder forbudet mot varighet over 15 dager**

Det følger av gjeldende regelverk at dersom hel utelukkelse av innsatte fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis direktoratet med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter § 37 første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det, jf. strgfjfl. § 37 femte ledd.

De fleste av utelukkelsene fra fellesskap etter strgfjfl. § 37 er kortvarige. Det er unntaket at utelukkelse fra fellesskapet strekker seg utover 42 dager. Opplysninger mottatt fra Kriminalomsorgsdirektoratet pr. utgangen av april 2019 fastslår at 7 innsatte i norske fengsler har vært utelukket i mer enn 42 dager på dette tidspunkt. I 2018 ble 152 innsatte utelukket mer enn 14 dager.

Mandelareglene anbefaler at isolasjon av innsatte ikke benyttes utover 15 dager, jf. regel 44 og regel 45 nr. 1. Forbudet må imidlertid sees i sammenheng med at Mandelareglenes definisjon om isolasjon fraviker fra gjeldende norske regler om hel utelukkelse. En forutsetning for å innføre et eventuelt 15-dagers forbud, er at vedtak om hel utelukkelse endres slik arbeidsgruppen foreslår som langtidstiltak, jf. drøftelsen ovenfor. Dersom innsatte etter 15 dager ikke kan være sammen med andre innsatte, innebærer det at kriminalomsorgen må sikre at innsatte får minst to timer «meningsfull kontakt med andre».

Erfaring tilsier at det med dagens regelverk og rammer for øvrig vil være behov for å holde innsatte utelukket utover 14 dager. Vi har ikke forslag til strakstiltak når det gjelder lovregulering av varighet og frister for å treffe vedtak.

Arbeidsgruppen er av den formening at hel utelukkelse bør benyttes for så kort tid som mulig, og kun i de tilfeller hvor det anses strengt nødvendig. Følgelig mener gruppen at det bør regelfestes en *hovedregel* om at hel utelukkelse ikke skal overstige 15 dager. Det bør imidlertid åpnes for unntak fra denne bestemmelsen i konkrete tilfeller, da det i enkelte tilfeller vil være nødvendig å opprettholde hel utelukkelse over lengre tid.

Langtids tiltak:

- Arbeidsgruppen anbefaler at det regelfestes at hel utelukkelse som hovedregel ikke skal overstige 15 dager.

## **7.2.6 Krav til oppfølging og dokumentasjon**

Individuell oppfølgings-/ tiltaksplan

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det bør være et større fokus på å sikre at de enkelte saker som gjelder utelukkelse fra fellesskapet undergis en tilstrekkelig grundig saksbehandling. Vedtak om utelukkelse er et inngripende vedtak som krever grundig begrunnelse som inneholder blant annet en forholdsmessighetsvurdering som nevnt i retningslinjene punkt 37.6. Vedtaket bør også gi en tidsangivelse for opphør eller når ny vurdering av utelukkelsen skal gjøres.

Arbeidsgruppen foreslår å innføre krav om at enheten utarbeider en individuell plan for opphør av utelukkelse dersom utelukkelsen overstiger 14 døgn. Det sentrale i denne sammenheng er at enhetene må ta stilling til hva som skal til for at innsatte ikke lenger skal sitte utelukket. Beslutningstaker må følgelig begrunne hvorfor vedkommende innsatt fremdeles er utelukket fra fellesskapet, samt hva som skal til for at innsatte ikke lenger skal sitte utelukket. Videre sikrer forslaget at beslutningstaker ansvarliggjøres.

Det ovennevnte forslaget medfører at enhetene må ta stilling til, allerede fra påbegynnelsen, hvilke former for tiltak som kan iverksettes overfor innsatte og utarbeide en plan for dette. Eksempler på aktuelle tiltak i en slik plan kan være fellesskap med bestemte innsatte, deltakelse på arbeid/undervisning i fellesskap, aktiviteter i fritiden med en eller flere bestemte innsatte, eller med personalet.

Kortsiktig tiltak:

- Arbeidsgruppen foreslår at det skal utarbeides en individuell tiltaksplan for innsatte dersom utelukkelsen overstiger 14 døgn.

### **7.2.7 Overføring til annen enhet som tiltak**

Arbeidsgruppen er av den oppfatning av at overføring til et annet fengsel kan være et tiltak for å avbryte langvarige utelukkelse av innsatte. I situasjoner der utelukkelsen er langvarig kan det ofte være vanskelig forhold mellom innsatte eller mellom innsatte og fengselet som er grunnen. Ved overføring til annet fengsel får både fengselet og innsatte anledning til å starte med «blanke ark». Det finnes mange eksempler på at en overføring har fått innsatte til å endre atferd slik at utelukkelsen kan opphøre.

Etter strgf. § 14 kan kriminalomsorgen beslutte at innsatte skal overføres til et annet fengsel. Innsatte kan, uavhengig av eget ønske, overføres til en mer restriktiv gjennomføringsform, et annet fengsel innenfor samme gjennomføringsform eller mindre restriktiv gjennomføringsform dersom vilkårene i strgf. § 14 første, annet og fjerde ledd er oppfylt. Kriteriene for overføring i strid med innsattes eget ønske er uttømmende, jf. retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 14.1.

Etter gjeldende regelverk er overføringer mellom fengsler avhengig av at mottakende enhet samtykker til slik overføring, jf. strgf. § 6 med tilhørende retningslinjer punkt 6.2. Dersom fengslene ikke kommer til enighet, foreslår arbeidsgruppen at overføring av utelukkede innsatte etter 3 måneder overlates til regionalt nivå.

Kortsiktig tiltak:

- Arbeidsgruppen foreslår at det regelfestes at overføring til annen enhet skal vurderes ved langvarige utelukkelse.

### **7.2.8 Bruk av innsettelse i sikkerhetscelle ved fare for selvskading og selvmord**

I de tilfeller hvor kriminalomsorgen identifiserer en risiko for suicid, er bruk av sikkerhetscelle absolutt siste tiltak etter en rekke andre forutgående tiltak iverksatt for å forebygge gjennomføring av suicid. Når slik risiko identifiseres, avsettes det tid til samtaler med den innsatte for å kartlegge risikoens størrelse. Der risikoen anses være reell, vil kriminalomsorgen imidlertid vurdere det som uansvarlig å plassere innsatte i en ordinær fellesskapsavdeling, da dette kan innebære en betydelig økt risiko for at suicid kan gjennomføres.

Det er kriminalomsorgens utgangspunkt at selvmord best forebygges ved menneskelig kontakt og gode rutiner for lokal håndtering. Ved åpenbar selvmordsfare vil helsepersonell kunne bistå med eventuell overføring til psykiatrisk institusjon, dersom vilkårene er tilstede for dette. En slik håndtering vil alltid være et foretrukket alternativ om det er medisinsk og sikkerhetsmessig grunnlag for slik innleggelse. Imidlertid står kriminalomsorgen ofte ovenfor

situasjoner hvor man er henvist til gjennomføring enten i felleskapsavdeling, utelukkelse fra fellesskap eller i sikkerhetscelle. Dersom det er forsvarlig, er naturligvis en fellesskapsavdeling det foretrukne alternativet. Slike avdelinger vil imidlertid innebære betydelig økning i muligheten for å gjennomføre et selvmord i tilfeller hvor ønsket om suicid er høyt og vedvarende. Det må også erkjennes at kriminalomsorgen, med dagens ressursituasjon, i mange tilfeller ikke har anledning til å føre tilstrekkelig tilsyn med innsatte i en fellesskapsavdeling.

Utelukkelse fra det ordinære fellesskapet og plassering på rom med begrenset tilgang til gjenstander som kan benyttes for å gjennomføre selvmord, vil i slike tilfeller åpenbart kunne redusere evne til å gjennomføre. Sikkerhetscelle benyttes likeledes for å begrense skade der evne og vilje til fysisk skade er særlig høy, eksempelvis der plassering i et rom med begrensede muligheter heller ikke viser seg å være tilstrekkelig for å avverge risikoen eller avverge forsettet. Dette er tiltak som kan bidra til at innsatte ved hjelp av tid får bearbeidet opplevelse av en eventuell krise, men som også kan forsterke følelse av eksempelvis håpløshet.

Uavhengig av regimevalg, er helsetjenestene viktige samarbeidspartnere ved vurdering av risiko og tiltak. Kriminalomsorgen velger det tiltak som er minst inngripende og mest hensiktsmessig med tanke på innsattes situasjon.

Arbeidsgruppen er av den formening at i de tilfeller hvor det er fare for suicid, er gjennomføring av straff i felleskapsavdeling eller overføring til psykiatrisk institusjon klart foretrukne alternativer. Ivaretagelse av innsatte med fare for suicid på fellesskapsavdeling fordrer imidlertid økte ressurser, da det er avgjørende for at kriminalomsorgen skal kunne føre tilstrekkelig tilsyn med den innsatte i en slik fase.

### **7.2.9 Endring av retningslinjene til strgjfl. § 40**

Da straffegjennomføringsloven ble vedtatt i 2001 ble eneromsrefselse avskaffet som disiplinærreaksjon. Strgjfl. § 40, annet ledd bokstav d gir adgang til å ilegge reaksjonen tap av fritidsfellesskap som disiplinærreaksjon. I retningslinjene punkt 40.8 beskrives reaksjonen slik:

*«Reaksjonen kan gjelde utelukkning fra en eller flere enkeltstående fritidsaktiviteter - herunder deltagelse i fellesskapsaktiviteter i fengselet som for eksempel tilstedeværelse i aktivitetsbygg - eller full utelukkning fra fritidsfellesskap ved at innsatte i fritiden utelukkes fra alle former for fellesskap med medinnsatte. Dersom fullstendig utelukkning fra fritidsfellesskap med medinnsatte anses uhensiktsmessig eller for inngripende, bør det vurderes å ilegge innskrenkning i fritidsfellesskapet. Utelukkning fra fritidsfellesskap innebærer ikke at innsatte automatisk skal ha individuell lufting, og innsatte skal gis vanlig adgang til kontakt med tilsatte.»*



En gjennomgang av utlåsningstider på den enkelte enhet viser at det i noen tilfelle er så kort felleskapstid at tap av fritidsfellesskap vil utgjøre så mye av aktiviteten den dagen at innsatte reelt sett vil bli isolert.

#### Strakstiltak:

Det bør i retningslinjene til strgjfl. § 40 innføres begrensning om at tap av fritidsfellesskap som disiplinærreaksjon etter § 40, bare kan gjennomføres i den grad innsatte får mer enn 2 timer fellesskap den dagen.

### 7.3 Innføring av nye styringsparameter på isolasjonsområdet.

Styringsparameter er som kjent en god måte å få faglige tiltak godt forankret i hele organisasjonen på. Innføring av styringsparametere på isolasjonsområdet vil sikre ekstra fokus på isolasjon. Dette gjelder alt fra fengselsbetjent på det enkelte fengsel til politisk ledelse i departementet.

Arbeidsgruppen vil foreslå to resultatkrav som begge belyser hvordan fengslene jobber for å redusere isolasjon.

#### 7.3.1 Andel isolerte som får tilbud om to timer isolasjonsreduserende tiltak.

Kriminalomsorgsdirektoratet har utarbeidet forslag til ny hendelsesjournal i Kompis Kia som registrerer hver gang innsatte som er isolert fra fellesskapet, får tilbud om to timer isolasjonsreduserende tiltak. Isolasjonsreduserende tiltak kan være fritidsaktiviteter, lavterskelaktiviteter, strukturerte samtaler eller andre hensiktsmessige tiltak som sikrer menneskelig kontakt i to timer. Målet bør være at flest mulig av de innsatte som er utelukket fra fellesskapet, får daglig tilbud om to timer isolasjonsreduserende tiltak. Journalen vil også registrere om innsatte velger å takke nei til tilbudet, som kan være med på å definere status i forhold til om isolasjonen er frivillig eller ikke.

Tekst	Gruppe	Type	Årsak
Journal	JOUR		
Funn av gjenstander på person, plass eller eiendeler	JOUR	FPP	
Innskrenkning/Utelukking fra fellesskap mm.	JOUR	UIF	
Innvigelser	JOUR	INNV	
<b>Isolasjonsreduserende tiltak</b>	JOUR	ISO	
Kartlegging via BRIK	JOUR	KLK	
Samtykker ikke til isolasjonsreduserende tiltak	JOUR	ISO	NISO
Samtykker til isolasjonsreduserende tiltak	JOUR	ISO	JISO

### **7.3.2 Utlåningstid på felleskapsavdelinger**

Det bør settes et mål om lengst mulig utlåningstid på felleskapsavdelingene. Uten ekstra ressurser foreslår arbeidsgruppen at resultatkravet blir 10 timer eller mer.

### **7.4 Bygningsmessige tiltak**

Fengselet i Agder er det første storfengslet med høyt sikkerhetsnivå der alle boenheter har fellesskapsareal. Alle større fengsler med høyt sikkerhetsnivå har avdelinger der det ikke er lagt til rette for fellesskap - eneromsavdelinger.

FN har utarbeidet anbefalinger for utforming av fengselsbygg som heter «Technical guidance for prison planning». I anbefalingene står følgende: « Isolation cells should not be considered part of the overall capacity, so that if prisoners are removed from the general population and put in isolation, there must be a space for them to return to following the period of isolation. Isolation cells should never be used as a means to alleviate overcrowding”

Dagens særplasser blir holdt utenfor kapasiteten i henhold til anbefalingen som nevnt over.

Ved høy kapasitetsutnyttelse vil det forekomme at innsatte blir holdt på eneromsavdelinger i påvente av ledig plass på felleskapsavdelinger. At det ikke foreligger minstestandarder for hva som ansees som delvis utelukkelse, gjør at det ikke finnes pålitelig statistikk over omfanget utelukkelse begrunnet i bygnings- og bemanningsmessige hensyn. Omfanget bør etter arbeidsgruppens syn kartlegges, og der dette er et gjennomgående problem bør det vurderes om celler skal tas ut av kapasiteten. Det ligger kanskje utenfor arbeidsgruppens mandat å mene noe om hvilke konsekvenser dette bør få for budsjettfordelingsmodellen til det aktuelle fengsel, men det er grunn til å peke på at fengsler med eneromsavdelinger vil ha behov for ressurser til å aktivisere isolerte som er på eneromsavdelingene.

Strakstiltak:

- KDI bør fortløpende kartlegge fengsler som har innsatte som holdes på eneromsavdeling i påvente av ledig plass på felleskapsavdeling. Der dette skjer, bør tilsvarende antall celler tas ut av kapasiteten for det aktuelle fengsel.

Langtidstiltak:

- Det bør utarbeides en forskrift om fengselsbygg som sikrer at alle fengselsbygg har fellesskapsareal tilgjengelig.
- Fengselsbygg som ikke kan tilby tilstrekkelig fellesskap, bør erstattes med nye bygg.

### **7.4.1 Tiltak knyttet til kategorisering av plasser og innføring av ensartet begrepsbruk**

En gjentagende problemstilling er bruk og tolkning av ulike begreper når det gjelder klassifisering av avdelinger og celle-/ plasstype. Ulikheten i begrepsbruk har betydning for problemstillingene knyttet til isolasjon grunnet at utformingen av avdelingen eller cellen i seg selv kan ansees å representere en inngripen med tanke på innsattes tilgang på fellesskap og aktiviteter. Videre har det en betydning dersom enhetene gjennom å definere avdelingene eller celle-/ plasstype også har definert sikkerhetsregimer uten at dette fremkommer av vedtak eller annen beslutning. Eksempler på plassering som innebærer innskrenkede muligheter for deltakelse i aktiviteter eller fellesskap, er plassering i «Mottaksavdeling» eller «Observasjoncelle». Denne problemstillingen har vært reist og drøftet knyttet til dagens retningslinjer, hvor man gjennom å definere en «alminnelig dagsorden» langt på vei kan definere seg bort fra krav om vedtak om utelukkelse.

Arbeidsgruppen mener at det bør utarbeides standardbetegnelser på plasser og avdelinger. En ensartet terminologi er helt avgjørende for å nå en målsetting om lik praksis i kriminalomsorgen. Ensartet bruk og forståelse av begreper er videre en forutsetning for at man kan føre nødvendig kontroll og ha internrevisjon på området.

Kategorisering av plasser og avdelinger ligger, etter arbeidsgruppens vurdering, utenfor arbeidsgruppens mandat. Arbeidsgruppen mener imidlertid at dette er en forutsetning for noen av tiltakene som er foreslått. Vi har derfor utarbeidet et forslag til en grunnstruktur som er vedlagt rapporten.

Avdelingens bygningsmessige utforming bør legges til grunn for kategoriseringen for å skape ensartet terminologi. Regime, eller målgruppebeskrivelser, vil variere fra enhet til enhet og er mindre egnet til å danne utgangspunkt for kategoriseringen. Regime- eller målgruppebeskrivelsene kan danne utgangspunkt for underkategoriene, men også her mener arbeidsgruppen at omfanget av betegnelsene bør begrenses og underlegges en overordnet styring.

#### **7.4.1.1 Eneromsavdeling**

Eneromsavdeling er avdeling hvor det ikke er direkte atkomst til fellesskapsareal fra cellene. Aktivitet og fellesskap som tilbys, må gjennomføres i lokaler og rom som forutsetter forflytting fra boavdeling. I en eneromsavdeling vil ikke faste utlåningstider danne utgangspunkt for dagsorden, planlagte eller faktisk gjennomførte aktiviteter er det avgjørende.

#### **7.4.1.2 Fellesskapsavdeling**

Fellesskapsavdeling er avdeling hvor det er direkte atkomst til fellesskap fra cellene. Innsatte kan tilbys fellesskap gjennom utlåning fra cellen.

#### **Strakstiltak:**

- KDI bør utvikle felles terminologi for avdelinger og plasser.

- KDI bør etablere prosedyrer for plasskategorisering, hvor rettigheter og mulighet for å opprette og endre kategori er styrt sentralt.

## 7.5 Bemanningmessige tiltak

### 7.5.1 Etablering av aktiviseringsteam med ansvar for aktivisering og isolasjonsforebyggende tiltak

Aktiviseringsteam er et tiltak rettet direkte inn mot innsatte som er isolert uten at det settes særskilte kriterier knyttet til årsaken til at de er isolert. Tiltaket er utarbeidet med utgangspunkt i erfaringer fra MASH («Mangfoldig Aktivitet Som Hjelper») og Ressursteamet ved Ila fengsel og forvaringsanstalt, samt innstilling fra arbeidsgruppe nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i 2008 vedrørende opprettelse av ressursavdeling<sup>21</sup>.

Aktiviseringsteamet har som målsetting å redusere den faktiske bruken av isolasjon ved at innsatte som kan delta i aktivitet med andre, får tilbud om fellesskap og aktivisering.

Målsettingen er å redusere skadevirkningene av isolasjon for innsatte som ikke kan delta i de ordinære tiltakene fengslene tilbyr. Utgangspunktet er at dette er et lavterskeltilbud for de sårbare innsatte. Aktiviteten må tilpasses den enkelte enhet og individuelt i forhold til den enkelte innsattes utfordringer og funksjonsnivå. Tiltakene kan være ren aktivisering slik som hobby- og fritidsaktiviteter, mer målrettet livsmestring og botrening, eller aktivitet rettet mot bedre helse slik som fysisk aktivitet, stressmestring, kostholdsopplæring mv. Der hvor isolasjonen er knyttet til utfordringer med psykisk helse, vil tiltak knyttet til helseutfordringer være avgjørende.

Aktiviseringsteam foreslås etablert med minimum 6 tjenestemenn. Teamet skal ha en arbeidstidsordning som gir nødvendig grad av fleksibilitet. Særlig viktig er dette i de enhetene hvor omfanget av innsatte som vurderes farlig og har alvorlige personlighetsforstyrrelser, er stor. Tjenestemennene tilsettes særskilt og kommer som en tilleggsressurs i enheten. Teamet er ikke knyttet til en enkelt avdeling, men skal jobbe med innsatte som faller inn under målgruppen, uavhengig av hvor de er plassert internt i enheten. Målgruppen for aktiviseringsteamets arbeid vil variere og må tilpasses de til enhver tid foreliggende utfordringer som er i enheten, men vil i stor grad dreie seg om innsatte som er isolert med bakgrunn i mangel på egnet plass i fellesskapsavdeling.

- Teamet vil særlig forholde seg til de særlig sårbare og hjelpetrequende:
- Innsatte som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg etablerte tilbud, som lettgradig utviklingshemmede og psykisk ustabile

---

<sup>21</sup> Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet november 2008 om Ressursavdelinger for innsatte med psykiske lidelser og store atferdsavvik – rapport levert november 2009

- Innsatte som har psykotiske gjennombrudd i fengsel
- Innsatte som er suicid- og/eller selvskadingstruet
- Innsatte med paranoid beredskap og er til fare for andre
- Innsatte som isolerer seg over tid med gradvis dårligere psykisk helse.

I tillegg vil teamet forholde seg til de farlige og alvorlige personlighetsforstyrrede. Denne gruppen legger ofte beslag på en uforholdsmessig del av avdelingens ressurser og er ofte årsak til utslitthet og sykemeldinger blant personalet.

Erfaringer med pilot på aktivitetsteam i Bergen fengsel.

I forbindelse med omstilling i Bergen fengsel ble det for en periode frigjort ekstra personalressurser. Disse ble brukt til å etablere et aktivitetsteam bestående av 6 fengselsbetjenter. Teamet er plassert ved avdeling A-vest og A-øst med totalt 77 innsatte, og som er de avdelingene som har størst utfordringer med isolasjon. Avdelingene har også et stort innslag av innsatte med ulike psykiske problemer. Formålet med teamet er å redusere isolasjon, samt gjennomføre tiltak som reduserer negative konsekvenser av isolasjon. Teamet skal også følge opp selvisolerte og motivere disse til å delta mer i fellesskap.

Fengselsbetjentene jobber turnus, slik at de gir et tilbud alle dager i uken. Personalkostnadene i prosjektet er beregnet til 4,5 mill. kroner årlig. En pågående omstilling i Bergen fengsel gjør det mulig å etablere prosjektet for 3 måneder. 25 fengselsbetjenter søkte om å delta i prosjektet.

Team-A jobber med innsatte både i grupper og individuelt. Aktiviteten i grupper varierer mellom små grupper innsatte med spesielle behov, og større grupper der årsaken til isolasjon er manglende tilbud i avdelingen. Det gis tilbud om fysisk aktivitet, samtaler, matlaging, ulike spill og fremstillinger. Antall aktiviserte er økende gjennom prosjektperioden. Statistikken for to uker i april viser at Team-A i gjennomsnitt aktiviserer 15 personer daglig, 13 av disse over to timer. Dette er i all hovedsak innsatte som uten Team-A hadde vært uten tilbud.

Erfaringene viser at oppfølging fra Team-A utgjør en stor forskjell for innsatte som er selvisolerte eller har store psykiske problemer. Det er i perioden en rekke eksempler på hvordan oppfølging av enkeltinnsatte har ført til at innsatte er hjulpet ut av isolasjon og nå deltar i ordinært fellesskap. Det er også eksempler på at oppfølgingen har medført nedgang i selvskading og utagerende atferd.

Langtidstiltak:

- Det anbefales at det etableres aktivitetsteam i fengsler med isolasjonsproblematikk.

### **7.5.2 Etablering av ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt**

Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har et nasjonalt ansvar for forvaringsdømte kvinner og mottar i dag utfordrende kvinnelige innsatte fra hele landet med sammensatte behov. Ofte er dårlig psykisk helse en faktor som vanskeliggjør fungering i ordinær fellesskapsavdeling,

Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har en sammensatt innsattgruppe og skal ivareta mange ulike behov, både i samme fengsel og på samme avdeling. De har mange innsatte som er svært sårbare, og de opplever at de innsatte generelt sett er stadig dårligere fungerende. Samtidig opplever de at fengselet får flere innsatte som er vanskelige å håndtere. De beskriver disse innsatte som utagerende, selvmordsnære, psykisk syke og en del er i tillegg psykisk utviklingshemmede (IQ under 70). Enkelte av disse skaper mye uro, de skriker og dunker i veggene. Dette gjør andre innsatte utrygge og kan påvirke dem i negativ retning. I tillegg tar gruppen av vanskelige og krevende innsatte mye ressurser og oppmerksomhet, noe som går utover de andre. I et fengsel med så mange sårbare innsatte, medfører det fort at negativ atferd smitter over på flere.

For å ivareta innsatte med særskilte behov ønsker Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt å etablere ressursteam etter modellen fra Ila fengsel og forvaringsanstalt. Med enkelte bygningsmessige tilpassinger vil tiltaket kunne etableres i eksisterende bygningsmasse. Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har allerede en nasjonal funksjon som forvaringsanstalt for kvinner. Etablering av ressursteam vil styrke denne funksjonen og tilbudet til kvinnelige innsatte.

Langtidstiltak:

- Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

## 7.6 Tiltak knyttet til organisering - Etablering av spesialplasser

Innsatte blir som utgangspunkt plassert etter nærhetsprinsippet, uavhengig av lovbruddskategori og fungeringsnivå. Sammenlignet med mange andre land er det liten grad av spesialisering i norske fengsler. Tall fra Kriminalvården viser at det i Sverige i 2015 var hele 1654 spesialplasser av totalt 4378 ordinære domsplasser. Det er arbeidsgruppens inntrykk at de fleste i kriminalomsorgen ønsker å beholde nærhetsprinsippet som grunnlag for plassering av innsatte. Arbeidsgruppen vil likevel se nærmere på om det i noe større grad bør være mer spesialisering i utvalgte enheter.

### 7.6.1 Sårbare innsatte

Mange fengsler har i dag innsatte som er isolert på grunn av angstproblematikk eller av sikkerhetsmessige hensyn, fordi de av ulike grunner er sårbare og av den grunn ikke fungerer i ordinære bofellesskap med andre innsatte. Konsekvensen er gjerne at de blir isolert over lang tid

Nordre Vestfold fengsel, Horten avdeling ble i 2018 omgjort til eget fengsel for sårbare innsatte. Formålet med endring av målgruppen var å etablere et tilbud til innsatte som ikke ønsket å ta del i det ordinære bofellesskap i andre fengsel. Fengslet er godt egnet da det er et lite fengsel med plass til 16 innsatte og har tett oppfølging av ansatte. Halden fengsel har en

to egne avdeling på 18 plasser med samme målgruppe. Avdelingen heter «Make it» og en brosjyre om avdelingene er vedlagt rapporten.

Arbeidsgruppen er i tvil om hvorvidt det skal fremmes behov for flere spesialplasser for sårbare innsatte som et korttidstiltak eller som ett langtidstiltak. En forutsetning for spesialisering er mulighet for tett oppfølging av innsatte og små miljøer. Erfaringene fra Horten har vært at de som et lite fengsel har klart omlegging uten større ressursbehov.

Strakstiltak:

- Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes flere egnede fengsler eller avdelinger for sårbare innsatte. Det vil kunne forebygge isolasjonsskader og lette arbeidet med sette sammen forsvarlige bofelleskap ved andre fengsler.

### **7.6.2 Etablering av SRI-avdeling**

Etablering av SRI-avdeling (Særlig Ressurskrevende Innsatte)

Kriminalvården i Sverige har i 3 fengsler egne avdelinger for særlig ressurskrevende innsatte, kalt SRI-avdeling. Målgruppen er innsatte som ikke fungerer i ordinære bofelleskap. De innsatte plasseres ikke i en SRI-avdeling ut fra diagnose, men med utgangspunkt i den enkeltes atferd og behov. Det kan være atferdsproblemer/antisosial atferd, psykiske plager og ofte også misbruksproblemer, autisme eller utviklingsforstyrrelser.

Avdelingene er inndelt i tre kategorier: en for aggressive/utagerende innsatte, en for avvikende innsatte med spesiell atferd, og de psykisk sårbare med behandlingsbehov. SRI-avdelingene har høyere bemanning enn i de øvrige avdelingene, og innsatte har tilgang til psykologisk/psykiatrisk bistand. Boenhetene, som hver har plass til 6 innsatte, opererer med 6 ansatte på dagtid og 4 ansatte i helg. De ansatte gjennomgår opplæring i psykiatri og får veiledning av psykolog.

Langtidstiltak

- Arbeidsgruppen foreslår at det etableres en «SRI-avdeling» med 2 boenheter med plass til 6 innsatte i hver boenhet for å gi en bedre ramme for de mest sårbare innsatte, og dermed redusere bruken av isolasjon.

### **7.6.3 Ungdom (15-23)**

Forskning viser at unge er særlig sårbare for isolasjon. Ungdomsenhetene i Bergen og Eidsvoll har plass til 8 innsatte i aldersgruppen 15 -18 år. Etter hva arbeidsgruppen erfarer er Søndre Vestfold fengsel, Larvik avdeling de eneste fengslene som utelukkende har yngre domfelte i sin målgruppe. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det bør etableres flere egne enheter for unge innsatte, hvor målgruppen er innsatte i alderen 18-23 år. Innsatte ved ungdomsenhetene får vesentlig tettere og mer individualisert oppfølging enn innsatte i ordinære fengsler, og behovet for tett oppfølging opphører ikke nødvendigvis ved fylte 18.

Det bør derfor etableres flere soningssteder for dem som er i denne sårbare alderen, som kan sikre at de ikke blir isolert i ordinære fengsler. Tiltaket er også nødvendig for å sikre unge innsatte en god overgang fra straffegjennomføring i ungdomsenhet til straffegjennomføring i ordinært fengsel.

Ungdomskriminaliteten øker og ikke sjelden er det flere enn 8 innsatte under 18 år i norske fengsler. Etablering av flere spesialiserte enheter for unge vil i tider med kapasitetsutfordringer på ungdomsenhetene sikre disse et bedre tilbud enn i ordinære fengsler.

Langtidstiltak:

- Det bør etableres flere egne enheter for unge innsatte i aldersgruppen 18-23 år.

#### **7.6.4 Utagerende innsatte - Avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå**

Enkelte innsatte utgjør en så stor fare ansatte og innsatte at de ikke kan delta i ordinære fellesskap. Fengslene har i dag valget mellom å holde disse utelukket fra fellesskapet over lang tid, eller utsette medinnsatte og ansatte for risiko ved å ta disse ut i fellesskapet.

Avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå har et høyere sikkerhetsnivå enn hva man finner i et fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Avdelingen setter krav til høy bemanningstetthet, og det er bare en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå i dag.

Arbeidsgruppen vil foreslå at det etableres flere plasser på særlig høyt sikkerhetsnivå. Dette vil sikre opphør av flere av dagens langvarige utelukkelse og redusere risikoen for innsatte og ansatte i andre avdelinger.

Langtidstiltak:

- Det bør etableres en ny avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

#### **7.7 Helsetjenester**

Et godt samarbeid mellom kriminalomsorgen, den kommunale helse- og omsorgstjenesten i fengslene og spesialisthelsetjenesten for psykisk helse og rusmiddelproblemer er viktig for å forebygge isolasjon. Erfaringsmessig er det svært ofte en årsakssammenheng mellom dårlig psykisk helse, fysisk helse og at den innsatte kan bli isolert. Det er derfor avgjørende at det etableres et godt samarbeid mellom helsesektoren og fengslene. Helsetjenestene er nødvendige både for faglig veiledning, tiltak knyttet til den direkte oppfølgingen av den enkelte innsatte, samt oppfølging på systemnivå med henvisninger til nødvendig annen bistandstjeneste til den innsatte.



### **7.7.1 Behov for økt kapasitet i behandlingstilbudet til innsatte – oppfølging av tverrdepartemental rapport**

Det økende antall innsatte med psykiske lidelser har over lengre tid vært erkjent som et stort og uløst problem. På den bakgrunn gikk Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet sammen om å nedsette en tverrfaglig og tverrdepartemental arbeidsgruppe i 2016 for å utarbeide tiltak for å bedre situasjonen. Bakgrunnen var blant annet de alvorlige funn i Cramers undersøkelse om omfanget av psykiske lidelser blant innsatte.

Fellesrapporten med tittelen «Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer» inneholder 16 tiltak med 8 tiltak for hver etat, hvorav flere er under realisering innenfor begge etaters ansvarsområder. Flere av tiltakene er imidlertid ikke implementert og vil kreve egen finansiering. I tillegg er en økonomisk prioritering for å øke spesialisthelsetjenestene i fengslene nødvendig for å bedre tilbudet til psykisk syke, og som er isolert, eller står i fare for å bli isolert.

Følgende omforente tiltak i rapporten er ennå ikke realisert, og det foreslås i denne sammenheng at disse implementeres som en del av arbeidet med å forebygge isolasjon av innsatte:

#### Tiltak 7: Ressursavdeling for psykisk utviklingshemmede

Det er en kjent utfordring at innsatte med psykisk utviklingshemning ofte kan få det vanskelig i fengselsmiljøet. Et tiltak for å unngå isolering av disse innsatte, som ellers kan skje for at de ikke skal bli mobbet og trakassert i fengselsmiljøet, kan være å etablere en nasjonal ressursavdeling for disse innsatte. En slik avdeling ble foreslått i en rapport allerede i 2008.

#### Tiltak 15. Områdefunksjon for psykiske lidelser og rusmiddelproblemer

Ett av tiltakene innen helsesektorens ansvarsområde innebærer å organisere tilbudet fra psykisk helsevern og /eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) som en områdefunksjon i helseregionene. Rapporten som skal regulere en slik ordning, er under behandling i HOD og omtaler volum og organisering av en områdefunksjon for innsatte. Dette innebærer at de RHF`ene som har fengsler innenfor sitt område, skal ha ansvar for vurdering og eventuelt tilbud om behandling til innsatte med behov for psykisk helse- og rusbehandling i disse fengslene. En slik områdefunksjon vil også kunne bidra til kunnskaps- og erfaringsutvikling hos behandlere i fengsler som er plassert mindre sentralt. Hensynet til samfunnsvernet ved behandling og risikovurdering, og dermed forebygging av tilbakefall til ny kriminalitet, er et vektig argument for å innføre en slik ordning.

Arbeidsgruppen vil understreke at dette er et svært viktig tiltak som bør implementeres raskest mulig.

#### Tiltak 16. Økt kapasitet i sikkerhetsavdelinger

Kapasiteten i sikkerhetspsykiatrien har bli sterkt redusert de siste årene. Dette er svært uheldig for mange pasientgrupper, og mange fengsler sliter i dag med å få innlagt innsatte med åpenbart behov for psykiatrisk bistand. I dag opplever fengslene også at innsatte med åpenbar

psykisk lidelse med svært utagerende eller selvskadende atferd, sendes tilbake til fengselet etter svært kort tid, av og til dagen etter innleggelse. Dette tiltaket er derfor viktig for å sikre tilstrekkelig døgnbehandling for innsatte med behov for institusjonsopphold for behandling av sine psykiske lidelser.

## **7.8 Økt samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører utenfor fengsel**

Frivillige organisasjoner som Røde kors, Frelsesarmeen, Kirkens bymisjon, Way back, FFP (For fangers pårørende), Musikk i fengsel og frihet (Miff) og mange flere legger alle i dag ned en verdifull innsatts i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i samarbeide med kriminalomsorgen. Alle disse aktørene har, eller vil kunne ha, en rolle i arbeidet med å redusere isolasjon og skadevirkningene av isolasjon.

Arbeidsgruppen anbefaler at fengslene i enda større grad oppfordres til å kunne nyttiggjøre seg av lokale tiltak ovenfor innsatte som er isolert. Nedenfor omtales Røde Kors sin visitortjeneste. Det finnes mange gode tiltak i andre fengsler også, og det er god grunn til å utforske slike samarbeid ytterligere.

### **7.8.1 Visitortjenester**

Røde Kors sin visitortjeneste har i dag 500 visitorer fordelt på 34 fengsler i hele landet. Kjernen i Visitortjenesten er én til én samtale med den innsatte utført av en nøytral og upartisk person. Visitor representerer et medmenneske, ikke en profesjonell aktør, som virker normaliserende i fengselshverdagen. Samtalen og relasjonen mellom innsatte og visitor kan bidra til å dempe frustrasjoner og skadevirkningene av et fengselsopphold.

I alle fengsel med en Visitortjeneste arrangeres det fellesarrangementer for innsatte. Disse er ment som rekrutteringsmøter og sosialiseringarenaer. Dette kan typisk være bingo, musikkvelder, vaffelsteking på avdelingene, grillfester, quiz o.l. Visitorene prioriterer besøk til den enkelte innsatte på cellen og besøksrom, fellesarrangement kommer i tillegg til dette. Ikke alle innsatte er umiddelbart åpne for å be om en visitor, og under fellesarrangement har vi anledning til å treffe denne gruppen innsatte.

Et fengsel som har et spesielt godt samarbeid med Røde Kors er Stavanger fengsel. Der har tilnærmet en fjerdedel av innsatte besøk av visitorer. Videre bemanner visitorer fra Røde Kors en vakttelefon som er bemannet hele døgnet, men den hensikt å være et tiltak for å redusere faren for suicidalitet og isolasjon i første fase etter innsettelse. Røde Kors er videre inne i fengsel hver 14 dag for å arrangere diverse spill på boenhet, de arrangerer strikke og sy kvelder på kvinneavdeling hver 4 uke, røde kors har leksehjelp for de som driver med selvstudie og arrangerer aktivitetsdag utenfor fengslet for innsatte og deres barn.

Alle de gode tiltakene som blir gjennomført ved Stavanger fengsel skyldes kombinasjonen av en aktiv visitortjeneste og et fengsel som legger til rette for et godt samarbeid ved å prioritere ressurser til dette arbeidet.

Røde Kors melder om følgende utfordringer i samarbeid med fengslene:

- Vanskeligere tilgang til de innsatte pga. kutt i drift (nedbemanning, mer innlåsning etc.).
- Økt sikkerhetsfokus. Færre besøk gjennomføres på cellen, fokus på visitasjoner av alle innsatte etter visitorbesøk som gjennomføres på besøksrom.
- Svake rutiner i politiet for besøk av varetektsinnsatte.

Strakstiltak:

- Arbeidsgruppen anbefaler at fengslene prioriterer tiltak som kan gi visitorene bedre besøksforhold. Dette gjelder spesielt behovet for utvidet utlåsningstider avtalte dager for å gjennomføre visitorbesøk.

## 7.9 Tiltak for å redusere skadevirkninger av isolasjon – Tiltak som kan tilbys innsatte som «egenhjelp»

### 7.9.1 Syssetting/aktivisering på innsattes celle

Etter strgf. § 18 skal kriminalomsorgen «legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid». Som omtalt under punkt 6.5, foregår det i dag flere aktiviteter for å ta innsatte ut av cella, herunder tiltak som MASH og Tilpasset arbeidsdag. Som et tiltak for å redusere isolasjonsskader for dem som ikke kan delta i felleskapet, bør fengslene i tillegg utarbeide gode aktiviteter som kan utføres på cella.

Arbeidsdriften ved fengslene bør utfordres til å ha arbeidsprodukter som kan utføres av innsatte som sitter alene på cella.

I straffegjennomføringsloven § 21 står det at: ”Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at innsatte skal få tilbud om deltagelse i aktiviteter på fritiden, herunder mulighet for fysisk aktivitet og kulturell virksomhet”.

Fritidsvirksomheten i kriminalomsorgen har tradisjonelt sett hatt som mål å lære den innsatte hvordan man skaper og opprettholder en meningsfylt fritid. Det finnes etterhvert et stort tilfang av forskning som viser betydningen av kulturaktiviteters virkning på hjernen og dermed helse, velvære og læring. Det å kunne uttrykke seg selv gjennom aktivitet, uten fasit, skaper grunnleggende mestringsopplevelser og sosial og emosjonell kompetanse.

Mange kulturelle aktiviteter krever lite eller ingen forkunnskaper og kan være lite ressurs- og arealkrevende. Fengsel, skole, bibliotek, kulturinstitusjoner og frivillige organisasjoner bør i samarbeid kunne øke tilbudet på kulturelle aktiviteter tilpasset innsattes funksjonsnivå. Kunst- og uttrykksterapi er godt etablert fagfelt innen ulike former for behandling og forebyggende helsearbeid. Betydningen av kulturelle aktiviteter er solid dokumentert og tilfanget på virkemidler stort. Trolig er også tilgangen på menneskelige ressurser til å drive kulturell aktivitet for isolerte innsatte langt større enn vi hittil har tatt i bruk.

Fysisk aktivitet er viktig, men krever oppfinnsomhet på små areal. Det finnes mange treningsprogram, f.eks. styrke og yoga øvelser som kan følges via fengslets intern TV, der det er mulig, eller ved oppslag på cella. Helseavdeling /fysioterapeut/fritidsleder kan også komme med råd om treningsprogram tilpasset den enkelte.

Strakstiltak:

- Fengslene bør legge til rette for egenaktivitet når innsatte blir utelukket fra felleskapet.

### **7.9.2 Informasjon via brosjyre**

«Skandinavisk isolasjonsnettverk» er administrert fra Universitet i Oslo og samler profesjonelle, frivillige og organisasjoner fra ulike fagområder i de skandinaviske landene. Målet er å øke kunnskapen om hvordan isolasjon påvirker mennesker. Nettverket er kritisk til at isolasjon brukes i stor utstrekning i skandinaviske fengsler. Mer informasjon finnes på [www.isolation.network](http://www.isolation.network)

Isolasjonsnettverket har utarbeidet en informasjonsbrosjyre som arbeidsgruppen anbefaler at gis til alle innsatte som er isolert. Med brosjyren følger det også et brev til ansatte og et til pårørende om isolasjon, som også bør gjøres kjent blant ansatte i fengslene, og pårørende til isolerte, som er i kontakt med fengslene.

Isolasjonsnettverket beskriver tiltaket slik:

#### ***«Kunnskap kan forebygge og redusere isolasjonsskader***

*Mange som isoleres opplever sine egne reaksjoner som skremmende og vanskelige å forstå. Derfor er det viktig at de blir kjent med hva som er normale reaksjoner på isolasjon. Innen klinisk psykologi er nettopp kunnskap om egen tilstand en viktig del av behandlingen. Å kjenne seg igjen kan bidra til trygghet og mulighet for mestring. Like viktig er at personer som er i kontakt med den som sliter har kunnskap og forståelse.*

*Derfor har Skandinavisk isolasjonsnettverk laget et informasjonshefte. Det er rettet mot personer som sitter isolert etter beslutning fra retten, av fengselet eller etter eget ønske. Gjennom heftet kan den isolerte få kunnskap om hva som er vanlige stressreaksjoner på isolasjon, og råd om hva han eller hun selv kan gjøre for å få det bedre. Vi har også laget*

*kortere informasjonsskriv til ansatte i Kriminalomsorgen, pårørende og advokater som er i kontakt med isolerte. Her forteller vi blant annet om hvordan man kan gi støtte og bidra positivt i en vanskelig situasjon.*

*Vi håper heftet til isolerte og informasjonsskrivet til ansatte og pårørende vil brukes aktivt i fengslene, og dermed være et tiltak som begrenser og forebygger skader som kan følge av å bli isolert. Rådene som finnes i brosjyrene kan ikke forhindre at mennesker kan ta alvorlig skade av isolasjon, men de kan forhåpentligvis forminske og motvirke dem et stykke på veien.*

*Brosjyren bygger videre på materiale utviklet i Halden fengsel, og er utarbeidet av en tverrfaglig arbeidsgruppe. Gruppen har bestått av erfarne personer i og utenfor kriminalomsorgen i de tre skandinaviske landene, med bakgrunn fra fengselsfaglig, psykologisk og juridisk praksis, forskning, arbeid med pårørende og egne isolasjonserfaringer. En rådgiver fra Leser søker bok har bidratt med tilrettelegging til enkel tekst for personer med lavt lesenivå. Arbeidet har vært finansiert av Nordisk samarbeidsråd for kriminologi (NSfK) og koordinert fra Institutt for kriminologi og rettsosjologi ved Universitetet i Oslo.*

*Brosjyrer til innsatte og pårørende vil bli oversatt til flere språk, og mindre revisjoner vil kunne komme før de trykkes opp og distribueres i samarbeid med Kriminalomsorgen.»*

Vedlagt denne rapporten følger den omtalte brosjyren og informasjonsbrev til ansatte og pårørende.

Strakstiltak:

- Arbeidsgruppen anbefaler at informasjonsbrosjyrene utarbeidet av Skandinavisk isolasjonsnettverk gis ut til henholdsvis utelukkede innsatte, deres pårørende og ansatte i kriminalomsorgen.

8 Kostnadsberegning av tiltakene

I mandatet bes arbeidsgruppen kostnadsberegne forslagene til tiltak som vil kreve ekstra ressurser. En kostnadsberegning av langtidstiltakene er en krevende øvelse, da fengslene er forskjellige med hensyn til bemanningsfaktor, hensiktsmessig bygningsmasse og varierende grad av hvor bemanningskrevende innsatte er. Kostnader ved å innføre minstestandarder og tiltak vil derfor variere fra fengsel til fengsel. Vi har delt opp kostnadsberegningen i to deler – kostnader forbundet med å gi tilbud til de som i dag har mindre enn to timer felleskap og kostnader med å innføre 12 timer felleskapstid.

Vi har ikke kostnadsberegnet tiltak for å få mer bistand fra spesialisthelsetjenesten psykisk helse og rus inn i fengslene, da dette arbeidet nå pågår i Helsedirektoratet i forbindelse med arbeidet med ny områdefunksjon.

## 8.1 Kostnader ved å innføre to timer meningsfull kontakt til alle som er isolert

### 8.1.1 Aktiviseringsteam

Aktiviseringsteam er beskrevet i punkt 7.5.1 som et tiltak rettet direkte inn mot innsatte som er isolert, uten at det settes særskilte kriterier knyttet til årsaken til at de er isolert.

Aktiviseringsteam består av 6 personer som jobber i turnus dag, kveld og helg.

#### *Dimensjonering av antall aktiviseringsteam*

Erfaringene med å etablere aktiviseringsteam som pilot ved Bergen fengsel viser at et team på 6 ansatte kan aktivisere 15 innsatte daglig 7 dager i uka. Dagsmålingene viser at Bergen i gjennomsnitt har 39 innsatte med mindre enn to timer felleskap. Dette skulle tilsi at Bergen har behov for 2 aktiviseringsteam. Legger man til grunn at fengslene i gjennomsnitt har hatt 205 innsatte under to timer felleskapstid, trenger man etter en matematisk modell 14 aktiviseringsteam.

Det er flere enn 14 fengsler som tar imot innsatte som er krevende å gi to timer felleskap. Ifølge siste dagsmåling var det 23 fengsler som hadde den utfordringen. Dagsmålingene viser dessuten at både fengslene i Oslo og Bergen vil ha behov for to aktiviseringsteam, hvis de skal ha mulighet til å gi alle to timer felleskap. For å redusere kostnader bør det være mulighet til å spesialisere fengslene i noe større grad, slik at de krevende innsatte plasseres der aktiviseringsteamene er plassert.

Arbeidsgruppen har videre anbefalt spesialisering av to fengsler til aldersgruppen 18 - 23 år. Målgruppen bør kunne plasseres i to eksisterende fengselsbygg som hver styrkes med ett aktiviseringsteam.

Arbeidsgruppen foreslår at det opprettes 16 aktiviseringsteam med årlige lønnsutgifter på 72 millioner.

I tillegg trengs det driftsutgifter på kr 500 000 årlig = 8 millioner.

16 aktiviseringsteam vil koste 80 millioner i året.

### 8.1.2 Etablering av ressursteam ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt

For å ivareta innsatte med særskilte behov ønsker Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt å etablere ressursteam etter modellen fra Ila fengsel og forvaringsanstalt. Med enkelte bygningsmessige tilpasninger vil tiltaket kunne etableres i eksisterende bygningsmasse. Tjenestemennene jobber som et selvstendig team uavhengig av øvrige avdelinger i fengselet.

Ressursteamet bør bestå av én inspektør og 11 tjenestemenn i turnus fordelt på 9 fengselsbetjenter og 2 miljøterapeuter.

Kostnadene ved etablering av ressursteam er 10 millioner kr

### 8.1.3 Etablering av avdeling for særskilt ressurskrevende innsatte

I rapportens punkt 7.6.2 foreslås etablering av SRI avdeling for plassering av 12 sårbare innsatte.

Avdelingen er bemanningskrevende og innebærer drift av to 6 mannsboenheter med 6 ansatte på dagtid og 4 ansatte i helg. Kostnadene vil avhenge av om det bygges nye boenheter eller om de plasseres inn i eksisterende bygningsmasse. For å spare penger foreslås det at avdelingen plasseres inn i eksisterende bygningsmasse. Det vil påløpe investeringsbehov for egne aktivitetsareal avhengig av hvor avdelingen plasseres.

Driftsutgiftene til bemanning er som følger:

Vakter	Tidspunkt	Dager				
Formiddag	07.00-14.30	Mandag til fredag				
Ettermiddag	13.30-21.00	Mandag til fredag				
Helg lørdag	10.00-20.00	Lørdag				
Helg søndag	10.00-20.00	Søndag				
	Antall ansatte på vakt	Timer pr. dag. Beregnet tid	Antall dager	Totalt timer	Timer pr. tjeneste - mann i uken	Antall tjeneste-menn
Hverdager	12	15,3	5	915		
Helg / lørdag	8	10,0	1	80		
Helg / søndag	8	11,7	1	93		
				1 088	35,5	31

Dette vil innebære behov for 31 ansatte til sum av 23 millioner kroner

### 8.1.4 Avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

I rapportens punkt 7.6.4 omtales behov for å opprette flere avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå. Kostnad til drift vil kunne variere noe med størrelse og utforming, men basert på avd. M ved Ila fengsel og forvaringsanstalt anslås kostnaden ved å etablere en ny avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå til 25-30 mill. kroner.

### **8.1.5 Kostnader ved å etablere fengsler med egnede felleskapsareal**

Vi har i dag et betydelig antall plasser uten egnede felleskapsareal. En kartlegging foretatt i 2015 viser at 205 plasser ikke hadde umiddelbar tilgang på felleskapsareal.

Kostnad ved opprettelse av nye fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå koster i størrelsesorden pr plass 4 – 5 mill. kroner å bygge og en mill. kroner i årlige driftsutgifter i kriminalomsorgen (ekskl. husleie). Å etablere 200 nye fengselsplasser anslås derfor å koste 0,8 – 1 mrd. kroner i engangs investeringsutgift og i størrelsesorden 200 mill. kroner i årlig driftskostnad.

### **8.2 Kostnader ved å innføre krav om minimum 12 timers fellesskapstid**

Det vil være flere årsaker til at enheter ikke oppfyller kravene til 12 timers fellesskap, men bemanning og bygningsmessige forhold oppsummerer de aller fleste. I denne beregningen har vi ikke tatt høyde for bygningsmessige forhold, men konsentrert oss om bemanning.

Arbeidsgruppen har kartlagt tidene for fellesskap ved alle enheter med høyt sikkerhetsnivå. I dag er det bare Ila fengsel- og forvaringsanstalt som oppfyller kravet om 12 timer fellesskap, Kongsvinger fengsel og Telemark fengsel, Kragerø avdeling. Vi har valgt å se bort fra Kongsvinger da deler av plassene som er kostnadsberegnet der også gjelder avdeling med lavere sikkerhetsnivå. Kragerø er med sine 18 plasser for lite til at det kan gi et egnet sammenligningsgrunnlag for de større fengslene.

Ila er landets største forvaringsanstalt og om lag halvparten av de 124 plassene ved Ila er forbeholdt innsatte som soner forvaringsdommer. I kraft av å være landets største forvaringsanstalt er Ila, med tanke på bemanning, i en særstilling sammenlignet med de andre enhetene i kriminalomsorgen. Gjennom kriminalomsorgens budsjettfordelingsmodell er forvaringsplasser ansett som de mest sikkerhet- og kostnadskrevende. Enhetene får derfor tildelt en større sum for en forvaringsplass enn for en vanlig høysikkerhetsplass. Det er derfor ikke unaturlig at Ila som har en mye høyere ansatt/innsatt-ratio enn andre enheter, også oppfyller kravet om 12 timers fellesskap. Samtidig er det slik at Ila som forvaringsanstalt er rigget for en tyngre innsattpopulasjon enn hva tilfelle vil være på andre høysikkerhetsfengsel. En kostnadsberegning med Ila som utgangspunkt vil derfor mest sannsynlig føre til en overestimering av det reelle behovet.

For å estimere kostnadene ved å innføre krav om minimum 12 timers fellesskapstid har vi valgt å ta utgangspunkt i bemanningen ved enhetene som per i dag er «best i klassen» med tanke på fellesskapstid og sett opp mot aktivisering og sysselsetting av de innsatte.

En av enhetene som peker seg ut i positiv retning i denne sammenheng, er Halden fengsel. Halden fengsel er et av de største enhetene med høyt sikkerhetsnivå i landet og ble åpnet i



2010. I henhold til KDI's kartlegging er det i dag 11 timers felleskap i uken og drøyt åtte timers fellesskap i helgene ved de ordinære boenhetene i Halden fengsel. Samtidig hadde 86 prosent av de innsatte tilbud om aktivisering i 2018, fire prosentpoeng over landsgjennomsnittet.

Gitt at alle enheter på høyt sikkerhetsnivå skal opp på det nivået av bemanning som Halden fengsel hadde i 2018, vil det bety en økning på om lag 500 årsverk. Gitt en kostnad på 750.000 pr årsverk, vil dette bety en kostnad på om lag 375 millioner kroner.

Dette tallet inkluderer for øvrig ikke eventuelle årsverk som tilkommer enheter som har avdelinger med både høyt og lavere sikkerhetsnivå. Årsaken til dette hviler på utfordringer med skille kostnader og ressursbruk mellom avdelingene og sikkerhetsnivåene. Felleskapstider er primært en utfordring på høyt sikkerhetsnivå.

En god kostnadsberegning vil kreve gjennomgang av blant annet antall ansatte, turnus, størrelse på boenheter og andre bygningsmessig forhold ved det enkelte fengsel. Dette er en krevende øvelse som arbeidsgruppen ikke har hatt mulighet til å gjennomføre.

Type tiltak	Antall årsverk	Kostnad
Aktiviseringsteam	96	80 millioner
Ressursteam Bredtveit fengsel	11	10 millioner
Avdeling for særskilt krevende innsatte	31	23 millioner
Avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå		28 millioner
Innføring minimum 12 timers utlåsningsstid	500	375 millioner

## 9 VEDLEGG

1. Arbeidsgruppens mandat
2. Kartlegging av utlåsningsstider
3. Tidsstudie Ringerike
4. Tiltak knyttet til kategorisering av plasser og innføring av ensartet begrepsbruk
5. Brosjyre fra Halden fengsel om avdeling «Make it»
6. Informasjonsmaterieell fra Skandinavisk isolasjonsnettverk