



Justis- og beredskapsdepartementet
v/Kriminalomsorgsavdelingen

Deres ref:
17/1227

Vår ref:
2014/20322-287/606.1

Dato:
09.05.2017

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til Sivilombudsmannens oversendelse av besøksrapport fra Norgerhaven fengsel 13. mars 2017, samt oversendelse fra Justis- og beredskapsdepartementets (JD) av 28. mars 2017.

Ombudsmannens besøksrapport består i ni deler. Hovedfunnene er å finne i rapportens pkt. 8. KDIs redegjørelse er derfor i hovedsak strukturert rundt disse funnene. Det er likevel også noen funn i rapportens pkt. 9 som krever redegjørelse fra kriminalomsorgen. Disse er blitt omtalt av KDI i pkt. 14 nedenfor. Vedlagt rapporten finnes også en tiltaksplan med oversikt over kriminalomsorgens oppfølging av rapporten.

KDIs tilsvare er utarbeidet etter konsultasjoner med Helsedirektoratet og i samråd med Kriminalomsorgen region øst og Norgerhaven fengsel.

1 Sentrale dokumenter skrevet på nederlandsk

Rapportens pkt. 7 Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat i en annen stat: «En særlig utfordring var at sentrale dokumenter som ombudsmannen må ha tilgang til for å kontrollere hvordan innsattes rettigheter og velferd ivaretas, slik som tilsynslogg for bruk av sikkerhetscelle og medisinske journaler, helt eller delvis var skrevet på nederlandsk.»

KDI er enig med Ombudsmannen i at sentrale dokumenter, slik som tilsynslogg for bruk av sikkerhetscelle og medisinske journaler, bør føres slik at det kan føres tilstrekkelig tilsyn fra Ombudsmannens side. Det følger i så måte også av kriminalomsorgens egne retningslinjer til strgjfl. § 37 at tilsynslogg skal føres slik at det kan føres tilstrekkelig etterkontroll med tiltakets forholdsmessighet fra fengselsleders og overordnet nivå's side. Når de aktuelle journalene likevel er blitt ført på nederlandsk, er det fordi nederlandsk fengsels- og helsepersonell benytter nederlandsk som sitt arbeidsspråk. Det er dessuten nederlandske tjenestemenn som fører førstelinjekontrollen med de aktuelle tiltakene, og det er videre slik at norsk ledelse i Norgerhaven fengsel forstår nederlandsk, og slik sett vil kunne føre tilstrekkelig etterkontroll med tiltak som bruk av sikkerhetscelle. Det forandrer likevel ikke det faktum at Ombudsmannen

skal ha – og skulle ha hatt – tilgang på de aktuelle journalene på et språk som besøksteamet forstod. Det er derfor også beklagelig at dette ikke var tilfellet under Ombudsmannens besøk. Kriminalomsorgen vil likevel understreke at Ombudsmannen ville fått – og vil fortsatt kunne få – aktuell dokumentasjon oversatt til et språk man forstår, i tråd med det som forutsetningsvis må kunne sies å følge av Sivilombudsmannsloven § 7. Dette gjelder også dersom innsatte som har vært undergitt slike tiltak, skulle be om innsyn i sakens dokumentasjon, jf. forvaltningsloven (fv.l.) §§ 18 og 19.

2 Muligheten til å etterforske, påtale og straffe tortur

Rapportens pkt. 8.2 Etterforskning av dødsfall og straffbare forhold i fengselet: «Norske myndigheter har etter avtalen fraskrevet seg muligheten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.»

Ombudsmannen viser til at det ifølge artikkel 14 og 17 i den bilaterale avtalen utelukkende er nederlandsk straffe- og prosesslovgivning som skal gjelde dersom en innsatt dør i fengsel, eller dersom det begås straffbare handlinger i Norgerhaven fengsel. Dette er, ifølge Ombudsmannen, i strid med FNs torturkonvensjon, som blant annet krever effektiv etterforskning av tortur.

Dersom straffbare forhold begås i Norgerhaven fengsel, følger det av traktaten art. 17 at fengselsleder skal gi politiet tillatelse til å intervju mistenkte og vitner. Nederlandsk påtalemyndighet vil så ta stilling til om også fengselslederen på eget initiativ kan gjøre undersøkelser i saken (en administrativ gransking), forutsatt at slike undersøkelser ikke forstyrrer etterforskningen, jf. den bilaterale avtalen art. 14 (3). Det er med andre ord ikke riktig at norske myndigheter er *helt* avskåret fra å foreta undersøkelser dersom det skulle oppstå mistanke om tortur, jf. FNs torturkonvensjon art 12. Det må i alle fall være avgjørende at torturhandlinger begått i Nederland, et land som også er bundet av FNs torturkonvensjon, vil rammes av nederlandsk straffelovgivning (legemskrenkelser, frihetsberøvelse, tvang, trusler, misbruk av myndighet mv.), og således straffefølges av nederlandske myndigheter. Kriminalomsorgen har ingen grunn til å tro at nederlandske myndigheter ikke skulle overholde disse forpliktelsene. Innsatte i Norgerhaven fengsel er etter KDIs vurdering derfor sikret et strafferettslig vern mot tortur, slik FNs torturkonvensjon art 13 krever.

3 Tvangsmidler, inkludert våpen

Rapportens pkt. 8.3 Bruk av makt og tvangsmidler: «En annen stats myndighetsorganer er i bestemte situasjoner gitt myndighet til å benytte tvangsmidler, inkludert våpen, overfor innsatte som er straffedømt i Norge. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling.»

Straffegjennomføringsloven § 38 om bruk av tvangsmidler i fengsel gjelder ved straffegjennomføring i Nederland, jf. forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 2. Det er med andre ord ingen tvil om at det er *norske* regler om tvangsmidler som gjelder i det daglige i Norgerhaven fengsel. I praksis innebærer det at bruk av for eksempel sikkerhetscelle i Norgerhaven fengsel, vil besluttes og effektueres etter strgjfl. § 38.

Det følger så av den bilaterale avtalen art. 21 nr. 1 at «[f]engselets område er ukrenkelig og atkomst kan bare finne sted med tillatelse fra fengselslederen». Til dette kommer det at eksternt responsteam og nederlandsk politi vil, som Ombudsmannen skriver, kunne ha videre fullmakter enn det som følger av strgf. § 38 om de skulle tilkalles av norsk fengselsledelse. Det samme ville vært tilfellet i Norge dersom fengselsleder av sikkerhetsmessige grunner måtte tilkalle norsk politi, som også vil kunne bevæpnes med skytevåpen, jf. våpeninstruksen § 3-2.

Etter KDIs mening er dette fornuftige og helt nødvendige traktatbestemmelser. Det motsatte – at nederlandske myndigheter *ikke* skulle kunne bistå norske myndigheter på nederlandsk jord i en nødsituasjon eller særlig farlige situasjoner – ville vært uholdbart, og ville, i seg selv, innebære en forhøyet risiko for brudd på Norges menneskerettslige forpliktelser, herunder plikten til å hindre krenkelser av EMK art 2 (retten til liv) og art. 3 (torturforbudet).

4 Bodycuff under flytransport

Rapportens pkt. 8.4 *Transportfasen* «Innsatte blir rutinemessig påsatt tvangsmiddelet bodycuff under flytransport, uten individuell vurdering og skriftlig vedtak.»

4.1 Om transportbeskrivelsen

Kriminalomsorgen har utarbeidet en transportbeskrivelse for Nederlandsprosjektet. Beskrivelsen tar for seg rutiner, roller, ansvarsområder og materiellbehov for en trygg og sikker gjennomføring av transporten til og fra Norgerhaven fengsel.

Det går fram av beskrivelsen pkt. 2 a) at Ullersmo fengsel foretar risikovurdering av transportoppdraget ned til Norgerhaven fengsel, og at Norgerhaven fengsel foretar risikovurdering ved returtransport, jf. beskrivelsen pkt. 4 f). Risikovurderingene er laget ut i fra kriteriene som fremkommer i retningslinjene til strgf. pkt 1.8 (Alminnelige prinsipper for sikkerhetsvurdering i kriminalomsorgen):

«Vurdering av sikkerheten er et av de sentrale elementer i straffegjennomføringen, og vil være relevant i en lang rekke sammenhenger, slik som ved behandling av søknader om prøveløslatelse, frigang, permisjon, osv. I slike situasjoner følger det av straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen skal foreta en skjønnsmessig vurdering, og at tiltaket ikke skal gjennomføres dersom sikkerheten ikke vil være tilstrekkelig ivarettat.

Det er ikke mulig å gi noen uttømmende liste over momenter det er relevant å ta i betraktning i den sikkerhetsmessige vurderingen. Hvilken vekt man skal tillegge de ulike momentene vil variere fra sak til sak, og ut fra hvilke øvrige opplysninger man har i saken. De sikkerhetsmessige forhold skal alltid vurderes særlig nøye og basere seg på en bredhelhetsvurdering av opplysningene i saken. For domfelte som er dømt for alvorlige kriminelle handlinger, må sikkerhetsvurderingene være særdeles grundige.

Kriminalomsorgen må vurdere om det er hensiktsmessig å ta kontakt med politiet i forbindelse med den sikkerhetsmessige vurderingen. Videre må man sette seg nøye inn i straffesaksdokumentene og andre dokumenter av betydning for vurderingen.»

På bakgrunn av de sikkerhetsvurderingene som er foretatt ved flytransporten, har kriminalomsorgen tatt stilling til hvor mange som skal delta på transporten, antall kjøretøy, samt hvilke sikkerhetstiltak det skal være rundt hver enkelt innsatt (herunder om bodycuff skal

benyttes). I transportbeskrivelsen pkt. 4 c) heter det at «[i]nsatte visiteres og påføres tvangsmidler» før transport. Det er denne delen av beskrivelsen som er gjengitt i Ombudsmannens rapport. Det går likevel ikke fram av denne delen av beskrivelsen *hvilket* tvangsmiddel eller *om* tvangsmiddelet skal benyttes, men det heter i beskrivelsen 2 e) at bodycuff, håndjern og strips er godkjent for bruk på flytransport. Bruken av bodycuff under transport kan med andre ord ikke utledes av transportbeskrivelsen, slik Ombudsmannen hevder, men den sikkerhetsvurderingen som er gjort – og stadig gjøres – i forkant av hver flight til og fra Norgerhaven fengsel.

4.2 Om bruk av bodycuff under transport krever enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Ombudsmannen skriver i rapporten pkt 8.4 at kriminalomsorgen benytter bodycuff «uten ... skriftlig vedtak». Det legges med andre ord til grunn at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak kommer direkte til anvendelse der bodycuff benyttes ved *effektueringen* eller håndhevingen av et enkeltvedtak etter strgjfl. § 14 (Overføring mellom gjennomføringsformer).

Verken kriminalomsorgen eller politiet treffer enkeltvedtak etter forvaltningsloven ved bruk av håndjern eller bodycuff under transport. Bruk av bodycuff har i denne sammenheng – rettslig sett – blitt betraktet av kriminalomsorgen som et maktmiddel for å *gjennomføre* vedtak om overføring mellom fengsler, slik håndjern for eksempel vil bli brukt av politiet etter beslutning om pågrep etter straffeprosessloven §§ 171 flg. eller innbringelse etter politiloven §§ 8 og 9 (uten at det av den grunn treffes særskilt vedtak om bruk av håndjern etter politiinstruksen § 3-1).¹ Bruken av bodycuff er med forvaltningslovens ord *ikke* blitt betraktet av kriminalomsorgen som et selvstendig inngrep i innsattes «rettigheter eller plikter» (rettsstilling) som krever vedtak etter fvl. § 2, men en faktisk handling hvor kriminalomsorgen foretar noe fysisk, slik også en visitasjon av innsatte etter strgjfl. § 27 eller bruk av kølle eller skjold etter strgjfl. § 38 vil være ved opprettholdelsen av sikkerheten i fengsler.² Til dette kommer det at også tidsmomentet vil være til hinder for at kriminalomsorgen treffer *særskilt* vedtak om bruk av bodycuff. Hvorvidt en overføring fra eller til Nederland skal effektueres, vil ofte først klarlegges samme dagen som transporten.

Kriminalomsorgen er imidlertid enig med Ombudsmannen i at bruk av bodycuff har stor faktisk påvirkning på innsatte, eksempelvis dennes bevegelsesfrihet. Kriminalomsorgen vil derfor i fremtiden presisere i alle overføringsvedtak til Nederland, at tvangsmiddelet bodycuff vil bli benyttet under transport, selv om beslutningen rettslig sett ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Hvis den som skal overføres ønsker å angripe bruken av bodycuff som «et unødvendig og uforholdsmessig inngrep i innsattes verdighet» (Ombudsmannens rapport s. 27), vil denne dermed kunne angripe *overføringsvedtakets* forholdsmessighet. Dette vil – etter KDIs mening – være godt i samsvar med prinsipper om god forvaltningsskikk.

4.3 Om «rutinemessig» bruk av bodycuff er tilstrekkelig hjemlet

Ombudsmannen skriver at bodycuff kun skal benyttes etter en *individuell* risikovurdering i samsvar med straffegjennomføringsloven § 38, jf. pkt. 8.4.5. Ombudsmannen synes med det å

¹ Se Myhrer (2012): Bastet og bundet: Rettslige rammer for bruk av håndjern, s. 92 flg. og Echhof/Smith: Forvaltningsrett (9, utg.), s. 378. Det nevnes for ordens skyld at politiets virksomhet etter sin art er forvaltningsvirksomhet og omfattes av forvaltningsloven, herunder bruk av håndjern. Selve beslutningen om pågrep vil imidlertid fattes etter straffeprosessloven, og således falle utenfor forvaltningsloven, jf. fvl. § 4 første ledd bokstav b.

² NUT 1958:3 (Forvaltningskomiteen), s. 208 hvor det heter at vedtaket må «adskilles fra de såkalte faktiske handlinger som forvaltningsmyndighetene utfører, f.eks. inspeksjoner, befaringer etc. Dette er nok forvaltningsakter i videre mening, men de tar ikke sikte på å stifte noen rett eller plikt for den enkelte. De kan ha faktiske virkninger, men vedtak er de ikke.»

mene at de sikkerhetsvurderinger som foretas av kriminalomsorgen, kun skal inneholde momenter som kan tilknyttes det enkelte individ. KDI er ikke enig i denne forståelsen av strgjfl. § 38. Som nevnt ovenfor er det ikke mulig å gi en uttømmende liste over momenter som skal tas i betraktning ved den sikkerhetsmessige vurderingen som skal foretas under straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen må både ta i betraktning momenter som kan knyttes til det enkelte *individ* eller den aktuelle *situasjonen* (at det er en flygning som skal gjennomføres, at flere innsatte skal transporteres i fellesskap, etc.). At det ikke bare er momenter knyttet opp mot det enkelte individ som skal tas inn i vurderingen, følger også av strgjfl. § 38 andre ledd første punktum, jf. ordlyden «dersom *forholdene* gjør det strengt nødvendig».

Tvangsmiddelet bodycuff benyttes under transport til og fra Nederland i et *forebyggende* øyemed, jf. ordlyden «for å ... hindre». Formålet er å hindre «alvorlige opptøyer eller uroligheter», samt «rømning ... under transport», jf. strgjfl. § 38 første ledd bokstav c og d. I de sikkerhetsmessige vurderingene som er foretatt (herunder hvorvidt bodycuff er det lempeligste tiltaket for å oppnå nevnte formål), har kriminalomsorgen lagt vekt på at domfelte som overføres til Nederland gjennomgående er idømt straff for alvorlige straffbare handlinger, at innsatte transporteres i fellesskap med andre innsatte, at flygninger – i seg selv – er en situasjon som krever iverksettelse av tiltak for å eliminere risiko, at utagering om bord i et fly vil kunne få fatale konsekvenser, at bodycuff er et lempeligere tiltak enn alternative tvangsmidler som strips, håndjern og transportjern, at tilstramming av bodycuff er en lempeligere måte å få kontroll på innsatte som utagerer enn ren fysisk maktanvendelse, og, til slutt, at bodycuff gir høy grad av kontroll og sikkerhet, samtidig som det gir innsatte betydelig bevegelsesfrihet når nylonreimene ikke er strammet til.

På denne bakgrunn mener kriminalomsorgen at bruk av bodycuff under transport til og fra Nederland, er tilstrekkelig hjemlet i strgjfl. § 38.

Til slutt skal det også nevnes – som et tilleggsmoment – at kapteinen eller fartøysjefen om bord i et fly, har en *selvstendig* rett etter luftfartsloven § 6-4 til å bruke makt og iverksette andre tiltak i den utstrekning det etter forholdene kan anses forsvarlig, samt hjemmel etter luftfartsloven § 6-3 fjerde ledd til å «nekte å ta ombord ... passasjerer ... når forholdene krever det.» Kriminalomsorgen har fått tilbakemelding fra flyoperatør om at flyturen til og fra Nederland ikke vil kunne gjennomføres på forsvarlig måte om dagens sikkerhetstiltak ikke opprettholdes.

5 Lovgivers gjennomgang av innsattes pasientrettigheter før lovvedtak

Rapportens pkt. 8.5.1 *Ivaretagelse av innsattes rettigheter etter norsk helselovgivning*
«Norske myndigheter har ikke foretatt en tilfredsstillende gjennomgang av hvordan innsattes pasientrettigheter er ivaretatt etter nederlandsk helselovgivning.»

Helsedirektoratet (HDIR) har i en rapport 13. november 2014 konkludert med at helsetilbudet i Norgerhaven fengsel er likeverdig med helsetilbudet (dvs. kompetanse og tilgjengelighet) til innsatte i norske fengsler slik det ytes av primærhelsetjenesten. Innsatte som har behov for spesialisthelsetjeneste, vil – som i Norge – kunne bli fremstilt til poliklinisk behandling i Nederland. Når målgruppen av innsatte for Norgerhaven fengsel så er valgt ut, har kriminalomsorgen og helsetjenesten vurdert – i den enkelte sak – hvorvidt innsatte vil få et likeverdig helsetilbud i Norgerhaven fengsel. jf. Forskrift om straffegjennomføring § 4 andre ledd bokstav f om at domfelte som har behov for helsetjenester som ikke kan tilbys i

Norgerhaven fengsel, ikke skal overføres. Dette er et krav som kriminalomsorgen, etter KDIs mening, også har overholdt i praksis. Ombudsmannen har ikke etterspurt dokumentasjon i så henseende, se punkt 6 og 13 nedenfor.

6 Innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer

Rapportens 8.5.3 Tilgang til spesialisthelsetjenester: «Innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer ble ikke sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten.»

Domfelte som har behov for helsetjenester som ikke kan tilbys ved straffegjennomføring i Nederland, vil ikke overføres til Norgerhaven fengsel. Dette følger av forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 4 andre ledd bokstav f. Kriminalomorgens vurdering av vilkåret vil alltid gjøres i samråd med helseavdelingen ved Ullersmo fengsel. Der innsatte mottar legemiddelassistert rehabilitering (LAR), vil vurderingen også foretas i samråd med behandlende instans i norsk spesialisthelsetjeneste. Overføring av LAR-pasienter har følgelig bare skjedd der det har vært helt klart at innsatte vil få et «likeverdig» tilbud om helsehjelp i Norgerhaven fengsel, jf. strgf. § 1a. Kriminalomsorgen kan derfor ikke se at Ombudsmannen har belegg for å påstå at innsatte med kroniske og ikke-akutte sykdommer ikke blir sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten i Norgerhaven fengsel, jf. rapportens pkt. 8.5.3, s. 29 om at forskriften § 4 annet ledd bokstav f) ikke ser ut til å bli «overholdt i praksis».

I praksis vil norsk helsetjeneste foreta en grundig vurdering av alle de aktuelle innsattes helse, uavhengig av om innsatte har *søkt* seg til Norgerhaven fengsel eller ikke, jf. fvl. § 17 om kriminalomorgens utredningsplikt i forvaltningssaker. Kriminalomsorgen får én av tre anbefalinger fra helsetjenesten:

1. Av helsemessige årsaker anbefales ikke overføring til Nederland.
2. Pasienten kan overføres til Norgerhaven.
3. Pasienten kan overføres til Norgerhaven, men følgende forhold må ivaretas av kriminalomsorgen for at overføring skal være forsvarlig sett fra et helsemessig ståsted.

Der helseavdelingen uttaler at helsemessige årsaker er til hinder for en overføring (eksempelvis ved at innsatte ikke vil bli sikret tilfredsstillende oppfølging av spesialisthelsetjenesten), vil innsatte naturligvis ikke bli overført til Norgerhaven fengsel, jf. forskriften § 4 annet ledd bokstav f).

7 Effektiv klageordning for helsehjelp

Rapporten pkt. 8.5.4 Klageordninger for helsehjelp: «Innsatte i Norgerhaven fengsel har ikke reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp.»

Rapporten pkt. 8.5.2 Innsyn i pasientjournal «Innsyn i journal er også viktig dersom en ønsker å klage på helsehjelp, eller på manglende helsehjelp. At pasientjournalene føres på et annet språk, og at pasienten er avhengig av oversettelser utgjør en reell begrensning av den innsattes klagemuligheter.

7.1 Klage over hvorvidt helsetilbudet er «likeverdig» i Norgerhaven fengsel

Domfelte som gjennomfører straff i Norgerhaven fengsel, er å anse som innsatt i fengsel i Norge og skal, med de presiseringer som følger av strgjfl. § 1a tredje ledd, ha de rettigheter (herunder rett til å klage) som følger av dette, jf. strgjfl. § 1a andre ledd. Etter strgjfl. § 1a tredje ledd gjelder imidlertid pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 (om klage over helsehjelp) bare for kriminalomsorgens plikt til «å sørge for» at innsatte får tilbud om helsehjelp som er likeverdig med tilbudet i Norge.

Vurderingen av spørsmålet om helsetilbudet er å regne som «likeverdig» i den enkelte sak, vil måtte bero på en konkret og materiell vurdering av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dersom klagen skulle tas til følge av Fylkesmannen, må kriminalomsorgen etter strgjfl. § 1a tredje ledd enten «sørge for» at den innsatte gis forsvarlig helsehjelp i mottakerstaten av likeverdig kvalitet som tilsvarende helsehjelp i Norge, eller «sørge for» at innsatte tilbakeføre innsatte til Norge for videre straffegjennomføring og helsehjelp her, jf. Prop.92 LS (2014-2015), pkt. 5.3.1, s 17.

Dersom klage i praksis er blitt fremsatt i Norgerhaven fengsel, og klagen har sannsynliggjort at det aktuelle helsetilbudet i Norgerhaven fengsel ikke er i overenstemmelse med tilsvarende helsehjelp i Norge, har kriminalomsorgen valgt å tilbakeføre innsatte allerede etter mottak av klage for videre straffegjennomføring og helsehjelp i Norge. Samtidig er klagen blitt videreformidlet til Fylkesmannen for behandling der.

7.2 Klager på helsepersonells yrkesutøvelse, ytelse av helsehjelp eller manglende helsehjelp

Klage på selve *utførelsen* av de konkrete helsetjenestene som ytes i Norgerhaven fengsel vil formidles til mottakerstatens klagemyndigheter og behandles etter nederlandsk lovgivning. Kriminalomsorgens plikt i denne sammenheng er å «sørge for» nødvendig informasjon til innsatte om hvilke klagemuligheter som finnes, jf. forvaltningsloven § 11 (veiledningsplikt) og Prop. 92 LS 2014–2015, pkt. 5.3.3, s. 18.

Nederlandske myndigheter har utarbeidet informasjonsbrosjyren *I have a complaint about health care, what to do?*. Informasjonsbrosjyren inneholder en mal for hvordan en klage skal utformes og hvor den skal fremsettes. Brosjyren har etter det kriminalomsorgen er kjent med, vært i sirkulasjon i Norgerhaven fengsel under hele prosjektperioden.

For å effektivisere denne – allerede eksisterende – klageordningen, er det imidlertid tatt skritt for å etablere en ordning der en medisinsk rådgiver fra Justisdepartementet i Nederland vil kunne opptre som mekler mellom innsatte og helseavdelingen. På denne måten kan den innsatte da ta opp spørsmålet med en uavhengig tredjepart og diskutere behandlingen, og mulige løsninger på situasjonen. Dersom dette likevel ikke skulle føre til en løsning, kan innsatte, som tidligere, fremme klage som vanlig etter nederlandsk regelverk.

KDI tar i alle fall på alvor Ombudsmannens observasjoner om at «ingen visste hvordan den nederlandske klageordningen for helse fungerte» og at «det ikke [forelå] noen form for informasjonsmateriell som redegjorde for fremgangsmåten ved klager på helsehjelpen som ytes under oppholdet i Norgerhaven fengsel», jf. rapportens 8.5.4, s. 31. Som en del av oppfølgingen av dette punktet, vil kriminalomsorgen derfor utfylle KDIs retningslinjer, og utarbeide og distribuere en forbedret brosjyre med aktuell informasjon som også inkluderer muligheten til ta opp spørsmål med tredjepart. Det vil også tas inn i innkomstsamtalene med innsatte at vedkommende vil kunne klage over helsetilbudet til både nederlandske og norske myndigheter om innsatte skulle være misfornøyd med helsetilbudet i Norgerhaven fengsel.

7.3 Innsyn i pasientjournal

KDI er enig med Ombudsmannen om at innsyn i journal er viktig dersom en ønsker å klage på helsehjelp, eller på manglende helsehjelp. Innsatte i norske fengsler har i så måte også rett til rett til innsyn i journalen sin med bilag og har etter særskilt forespørsel rett til kopi, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 5-1. Kriminalomsorgen har derfor vært – og vil fortsette å være – behjelpelige overfor innsatte som ønsker å klage på helsehjelp ved at pasientjournalen i sin helhet vil kunne oversettes, slik at dette ikke skulle utgjøre noen reell begrensning av den innsattes klagemuligheter.

Også utenfor de tilfeller det er aktuelt for innsatte å klage over helsehjelpen, vil innholdet i pasientjournalen kunne oversettes dersom innsatte ber om det. Det vil i alle fall lages et sammendrag av helsejournalen på engelsk, med de tilføyinger i pasientjournalen som er gjort av nederlandsk helsepersonell, ved tilbakeføringen av innsatte til Norge.

8 Risiko for rolleblending – faglig uavhengighet

Rapporten pkt. 8.5.5 Faglig uavhengighet: «Organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel gir økt risiko for rolleblending, særlig ved helsepersonells involvering i fengselets beslutningsprosesser om restriktive tiltak.»

Helsepersonell vil aldri treffe beslutninger etter straffegjennomføringsloven, verken i Norge eller i Nederland. Dette er et grunnleggende prinsipp i straffegjennomføringen: For å unngå pulverisering av ansvaret for de vedtak som skal treffes i fengsel, er avgjørelsesmyndigheten alene lagt til fengselsleder, jf. strgf. § 6.

Det er dermed ikke «organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel» som ligger til grunn for «involvering» av helsepersonell i det aktuelle vedtaket som Ombudsmannen viser til, men norsk lov. Før sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng brukes, «skal» lege så vidt mulig rådspørres, jf. strgf. § 38 andre ledd tredje punktum som bestemmer at uttalelse fra lege så vidt mulig skal innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Slike betraktninger fra helsepersonell vil kunne være helt avgjørende i vurderingen av hvorvidt restriktive tiltak anses forholdsmessige av kriminalomsorgen. Dette er også godt i tråd med forvaltningslovens krav om at kriminalomsorgen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

9 Utveksling av innsattes helseopplysninger

Rapportens pkt. 8.5.6 *Utteksling av innsattes helseopplysninger:*

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

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

Helseavdelinger i norske fengsler er underlagt et lovverk hvor innsatte selv «eier» sine helseopplysninger, jf. helsepersonelleven kap. 5. Helseavdelingene kan dermed ikke dele opplysninger man får under behandling, selv med annet ikke-samarbeidende helsepersonell. For å overføre helseopplysninger mellom fengsler, er helsetjenesten i norske fengsler derfor avhengig av samtykke fra pasienten. Kriminalomsorgen vil ikke kunne fremtvinge utveksling av innsattes helseopplysninger, og dette er heller ikke ønskelig, jf. Prop. 92 LS (2014–2015), pkt. 5.7.4, s. 27. Helsepersonell som behandler innsatte, er således henvist til å klargjøre hensikten med og motivere til utveksling helseopplysninger.

Nederlandsk helsetjeneste har en omfattende elektronisk journal (utvidet kjernejournal) som er tilgjengelig for behandlere uavhengig av fengselets beliggenhet (kommune), med betydelig større detaljeringsgrad og historikk enn det som er vanlig i Norge. Selv der samtykke fra innsatte om overføring av journaler foreligger, har nederlandsk helsepersonell derfor opplevd at norske helsejournaler er mangelfulle. Nederlandsk helsepersonell er med andre ord «vant» til flere helseopplysninger enn norsk helsepersonell.

10 Mulighet til å motta besøk og sending av post

Rapportens pkt. 8.6 *Besøk og sending av post* «Innsattes reelle mulighet til å motta besøk er vesentlig begrenset.»

Nærmere 80 prosent av de innsatte i Norgerhaven fengsel er utenlandske statsborgere. For mange av disse vil det ha liten praktisk betydning for gjennomføring av besøk om de sitter i Norge eller i Nederland, fordi Nederland ligger nærmere deres hjem enn Norge. For de resterende norske innsatte vil besøksmulighetene derimot være en større utfordring. Dette har kriminalomsorgen stor forståelse for, og har således også lagt særskilt til rette for utstrakt bruk av videokonferanse i Norgerhaven fengsel.

Siden oppstart av Norgerhaven fengsel, har kriminalomsorgen dessuten foretatt en omfattende saksbehandling i hver enkelt sak, se pkt. 13 under. Saksbehandlingen innbefatter blant annet en kartlegging av om innsatte mottar besøk. Dersom det er tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler imot en overføring til Nederland, vil ikke innsatte bli overført jf. forskriften § 4 (herunder familiesituasjon, regelmessig besøk fra barn, etc.). Dette kravet er, etter KDI's mening, også overholdt i praksis.

Når det gjelder postsending til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, skal dette kontrolleres, jf. strgfl. § 30 andre ledd andre punktum. Slik kontroll er nødvendig for å forebygge straffbare forhold eller ureglementert atferd, og vil nødvendigvis også ta noe tid. Det er med andre ord ikke tale om noe ugrunnet opphold. Der postgang haster, vil Norgerhaven fengsel være behjelpelige med å videreformidle kommunikasjon per fax eller epost. Dette vil typisk være tilfellet ved kommunikasjon med advokater, offentlige etater, mv.

11 Språkutfordringer og ansattes manglende kjennskap til norsk regelverk og praksis

Rapportens pkt. 8.7 *Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis:*
«Innsattes soning påvirkes negativt av språkutfordringer og ansattes manglende kjennskap til norsk regelverk og praksis.»

Språkutfordringer kan påvirke innsattes soning negativt. Dette er imidlertid ikke et særskilt problem i Norgerhaven fengsel. Språk er et generelt problem i kriminalomsorgen. En tredjedel av alle innsatte i norske fengsler er i dag utenlandske statsborgere, og mange utenlandske innsatte behersker verken norsk eller engelsk. Språkutfordringen for dem som ikke har norsk som morsmål i Norgerhaven fengsel, kan derfor ikke sies å være større i Nederland enn i Norge.

Det er likevel gjort lokale tiltak på dette området. Alle nederlandske tilsatte ble kurset særskilt i engelsk vår og sommer 2015, informasjonsmaterialet om Norgerhaven fengsel er oversatt til 7 forskjellige språk, det brukes tolk dersom det skal forkynnes vedtak, vedtak fattes på engelsk og kriminalomsorgens behovs- og ressurskartleggingsverktøy (BRIK) er oversatt til engelsk nettopp med henblikk på innsattegruppen i Norgerhaven fengsel. Den 1. januar 2017 ble det dessuten opprettet en egen innkomstavdeling i Norgerhaven fengsel, med særlig henblikk på å kartlegge innsatte og deres behov ved innkomst.

Når det gjelder innsatte som har norsk som morsmål, skal det nevnes at det er flere norske tjenestemenn i Norgerhaven fengsel, at representanter for den norske sjømannskirken i Rotterdam besøker fengselet hver uke, at det avholdes servicetorg med norske interesseorganisasjoner og tjenesteytere i fengselet, samt at innsatte har mulighet for skypekonsultasjoner med norske tjenesteytere som NAV og skolemyndigheter.

12 Soningsprogresjon er vanskeliggjort på grunn av lang saksbehandlingstid

Rapportens pkt 8.8 *Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå* «De innsattes mulighet til soningsprogresjon er vanskeliggjort på grunn av lang saksbehandlingstid ved søknader om prøveløslatelse og overføring til mindre restriktivt fengsel.»

12.1 Til saksbehandlingstiden

Den norske ledelsen i Norgerhaven fengsel er siden Ombudsmannens besøk blitt styrket med én jurist og én administrativt ansatt. Som det går fram av nedenfor, har denne styrkingen ført til betydelig lavere saksbehandlingstid enn det Ombudsmannens undersøkelser fra 2016 tilsier.

12.1.1 Prøveløslatelsessakene

Kriminalomsorgen kan etter strgjfl. § 42 første ledd løslate innsatte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen. Det betyr i praksis at vurdering av søknad om prøveløslatelse kun er *aktuell* etter at en viss tid av straffedommen er gjennomført. Å behandle innsattes søknad om prøveløslatelse for tidlig i soningsløpet, gir lite mening og er – i seg selv – et uttrykk for dårlig saksbehandling: Den sikkerhetsmessige vurderingen som skal foretas ved prøveløslatelse, er dynamisk og kan utvikle seg under hele soningsforløpet, samtidig som det er forholdene på tidspunktet ved prøveløslatelsen som er avgjørende for om prøveløslatelse kan innvilges.

Vedtak i sak om prøveløslatelse skal likevel av hensyn til forutberegnelighet og reell klageadgang foreligge i god tid før domfelte oppnår to tredjedels tid, slik at en eventuell klage kan bli behandlet i rimelig tid før to tredjedeler av straffen er gjennomført. I praksis betyr dette at innsatte i Norgerhaven fengsel får – og har fått – behandlet sine søknader om prøveløslatelse minst to måneder før to tredjedels tid gjennom hele prosjektperioden. Norgerhaven fengsel har med andre ord prioritert dette saksfeltet høyt. Dette er etter KDIs mening også i tråd med de krav som rimeligvis kan stilles til saksbehandlingstiden i disse sakene.

KDI ser likevel alvorlig på Ombudsmannens funn. Innsatte må orienteres om den fortløpende saksbehandlingen, jf. fvl. § 11 a. Som en del av oppfølgingen av Ombudsmannens rapport, har KDI derfor plukket ut 10 tilfeldige saker angående prøveløslatelse fra tiden etter at den norske ledelsen i Norgerhaven fengsel ble styrket med én jurist og én administrativt ansatt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var i disse sakene på 18 dager (2,5 uker), dvs. tiden fra søknad ble fremsatt av innsatte til den ble avgjort av fengselet. Ellers var alle sakene avgjort på under 30 dager. Saksbehandlingstiden i de 153 søknadene som Ombudsmannen undersøkte, er med andre ord ikke lenger representativ for saksbehandlingstiden i Norgerhaven fengsel.

12.1.2 Overføringssakene

Når innsatte fremsetter søknad om overføring til mindre restriktivt fengsel etter strgjfl. § 15, vil vanligvis det fengsel innsatte sitter i avgi en innstilling til det fengsel innsatte søker seg overført til. Denne innstillingen vil oversendes aktuelt fengsel med kopi til innsatte. Det er så leder av det fengsel som innsatte har søkt seg til, som skal fatte vedtak i saken, jf. Retningslinjer fra Kriminalomsorgsdirektoratet (tidligere Kriminalomsorgens sentrale forvaltning) 16. mai 2002, s. 14, pkt. 2.2.

I Norgerhaven fengsel er dette annerledes. Vedtak om frivillig eller tvungen overføring fra Norgerhaven fattes av fengselsleder ved Norgerhaven fengsel, jf. Retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland pkt. 3.4. Dermed er det Norgerhaven fengsel som har det helhetlige ansvaret for saksbehandlingen i disse sakene. Det er likevel slik at den enhet som er aktuell som mottakende enhet, skal uttale seg om saken og ta stilling til om overføringen bør skje, før vedtak fattes av Norgerhaven fengsel. Dette vil erfaringsmessig ta noe tid. Det er derfor verdt å merke seg at overføring til mindre restriktivt fengsel innebærer nokså omfattende

³ Se Ombudsmannens rapport side 36 «Av totalt 153 mottatte søknader om prøveløslatelse ble 56 besvart innen fire uker, og 53 søknader ble besvart innen åtte uker. Av de resterende 19 besvarte søknadene var behandlingstiden imidlertid lengre: åtte søknader tok over åtte uker å besvare, to søknader over ni uker, én søknad over ti uker, én over elleve uker, to over tolv uker, én over 13 uker, to over 16 uker og én søknad over 18 uker. Per 7. oktober 2016 var 23 av søknadene fortsatt ikke ferdigbehandlet, i fem tilfeller ble søknaden mottatt for over sju uker siden, i fire tilfeller for over åtte uker siden, og i ett tilfelle for over 14 uker siden.»

saksbehandling, og at hensynet bak forvaltningslovens krav om forvaltningsmelding etter fvl. § 11a ofte vil ivaretas ved at innsatte mottar gjenpart av de ulike oversendelsene.

KDI har som ovenfor plukket ut 10 tilfeldige saker der innsatte har søkt om overføring til mindre restriktivt fengsel. Fra innsatte sendte søknad til søknaden ble avgjort tok det i de aktuelle sakene i gjennomsnitt 67 dager (10 uker). Ombudsmannens undersøkelse av saksbehandlingstiden i de 44 søknadene om overføring til mindre restriktivt fengsel,⁴ er med andre ord ikke like representative lenger for saksbehandlingstiden i disse sakene. Sett hen til den omfattende saksbehandlingen som skal foretas av flere fengsler, er en imidlertid en saksbehandlingstid på om lag 10 uker også å forvente. Innsattes søknad skal ledsages av en innstilling fra Case-manager eller kontaktbetjent, og søknaden vil ofte bli behandlet i de aktuelle fengslens rådsmøter. Det som imidlertid er på det rene er at en forvaltningsmelding alltid skal sendes ut om saksbehandlingen vil løpe utover én måned. Det er derfor også besluttet at Norgerhaven fengsel skal sende forvaltningsmelding ut i *alle* de saker der innsatte søker om overføring til annet fengsel, jf. fvl. § 11a.

12.2 Om saksbehandlingstidens betydning for innsattes muligheter til soningsprogresjon

Domfelte som overføres til straffegjennomføring i Nederland, har krav på samme mulighet for progresjon som om de hadde sonet i Norge. Domfelte som gjennomfører ubetinget fengselsstraff i Nederland, skal derfor som et utgangspunkt også overføres til Norge senest to måneder før løslatelsen, jf. forskriften § 12.

Det er likevel ikke slik at god soningsprogresjon er betinget av utganger fra fengsel eller overføring til lavere sikkerhetsnivå. KDI understreker derfor at det gjøres mye godt tilbakeføringsarbeid i Norgerhaven fengsel:

- Det er tilsatt en tilbakeføringskoordinator ved Norgerhaven fengsel med sosialfaglig bakgrunn. Stillingen knytter seg dels til veiledning av nederlandske «case managers» på avdelingene (tilsvarende kontaktbetjenter), og dels til kontakt med norske velferdsetater i løslatelseskommuner ved planlagte løslatelser. Denne funksjonen vil om kort tid styrkes med ett årsverk.
- Miljøarbeid og meningsfull aktivisering gjennom hele dagen. Det innebærer både ordinært arbeid, enkel kursvirksomhet (eksempelvis matematikk, IKT, engelskkurs), egentrening og trening med instruktør, omfattende bibliotekstjenester med litteratur og filmer på en lang rekke språk, tilgang til begrenset internett i skoleavdeling og bibliotek, samt kultur og fritidsarrangement. I tillegg finnes tiltak som har mer indirekte betydning for tilbakeføringsarbeidet. Eksempelvis musikk-kurs, kunst og håndverk, fotballturneringer mellom de ulike avdelingene, etc.
- Det arrangeres servicetorg med flere frivillige organisasjoner to ganger i året (blant annet JussBuss, Røde Kors, Frelsesarmeen, FFP, WayBack, Akershus fylkeskommune). Det innebærer både en samling hvor de ulike organisasjonene stiller med «stands», samt mulighet for individuelle samtaler.

⁴ Se Ombudsmannens rapport samme side: «Av totalt 44 ferdigbehandlede søknader ble kun to søknader besvart innen fire uker, og kun ytterligere åtte søknader innen åtte uker. Elleve søknader tok opp til tolv uker å besvare, ti søknader tok opp til 16 uker og åtte søknader opp til 20 uker. Fem søknader ble ferdigbehandlet mellom 20 og 27 uker etter at innsatte leverte søknaden.»

- Akershus fylkeskommune bistår med karriereveiledning, samt dokumentasjon for gjennomførte kurs og arbeid. Fra august 2016 til februar 2017 er det utstedt 37 norske kompetansebevis.
- Det er et mer omfattende livsynstilbud i Norgerhaven fengsel enn det som er vanlig i øvrige norske fengsler. Det innebærer blant annet at det er tilsatt én protestantisk prest som avholder ukentlige gudstjenester og én imam som avholder fredagsbønn. Den norske Sjømannskirken besøker fengselet ukentlig for individuelle samtaler med norske innsatte som har behov for det.
- Mange innsatte melder at muligheten til å bruke Skype etter besøksreglene har gitt en styrket kontakt med familien og omverden for øvrig.
- Norgerhaven fengsel har et særskilt arbeidstilbud for sårbare innsatte.
- Det arbeides for å etablere et samtaletilbud for innsatte med rusmiddelproblemer.

13 Målgruppe for overføring

Rapporten pkt. 8.10 *Målgruppe for overføring:*

«Tvungen overføring til en annen stat for norsk straffegjennomføring utgjør et stort inngrep i de innsattes liv.»

«Det er bekymringsfullt at innsatte som har omfattende behov for helsehjelp, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres til straffegjennomføring i en annen stat.»

Kriminalomsorgen har fattet omlag 1000 enkeltvedtak om overføring til Norgerhaven fengsel (herunder klagevedtak). 400 vedtak gjaldt søknader fra innsatte selv. Omtrent 65 prosent av de innsatte i Norgerhaven fengsel er der derfor også etter eget ønske. Ombudsmannen har ikke etterspurt dokumentasjon i disse enkeltsakene, noe som syntes å ha bidratt til en noe skjev fremstilling av målgruppen for Norgerhaven fengsel.

At Ombudsmannen ikke har etterspurt slik dokumentasjon henger formodentlig sammen med at Ombudsmannen som forebyggingsenhet ikke vurderer enkeltsaker. KDI vil likevel understreke viktigheten av å nettopp se på dette aspektet ved Nederlandsprosjektet. Hvorvidt innsatte kan overføres til Norgerhaven fengsel vil avgjøres i den enkelte sak, ut ifra de krav som følger av forskrift om straffegjennomføring i Nederland § 4 (vilkår for overføring). Forskriftsbestemmelsen er blitt overholdt i praksis, og reflekterer således godt målgruppen i Norgerhaven fengsel. Borgarting lagmannsretts rettskraftige dom av 29. juni 2016 må kunne tas til inntekt for dette standpunktet. Lagmannsretten fant at retten til privat- og familieliv ikke var brutt i den aktuelle saken, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.5 Etter KDIs faglige vurdering kan det derfor ikke hevdes, slik Ombudsmannen gjorde på sine nettsider 14. mars 2017, at straffegjennomføring i Nederland bryter med Norges menneskerettighetsforpliktelser.

^s Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) avsa nylig en avvisningsavgjørelse mot Frankrike, Labaca Larrea v. France av 7. februar 2017, som samsvarer meget godt med statens prosessstandpunkt i Norgerhaven-sakene for tingrett og lagmannsrett.

14 KDIs merknader til Ombudsmannens vurdering av forholdene ved Norgerhaven fengsel

14.1 Informasjon ved innkost og under straffegjennomføringen

Rapportens pkt. 8.9

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

Rapportens pkt. 9.4.1

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

Dersom det fremstår som sikkerhetsmessig ubetenkelig, vil kriminalomsorgen i det daglige benytte andre innsatte som et muntlig mellomledd mellom kriminalomsorgen og den innsatte. Dette er effektivt og kostnadsbesparende, og i mange tilfeller også best i samsvar med innsattes egne ønsker. Ved underretning av vedtak skal imidlertid innsatte – som et klart utgangspunkt – ikke benyttes som mellomledd mellom innsatte og kriminalomsorgen. Fengselsledelsen i Norgerhaven fengsel har tatt dette opp med de nederlandske ansatte, og understreket at underretning av vedtak alltid skal skje ved bruk av sertifisert tolk ved språkutfordringer. Dette blir i dag også fulgt opp i praksis.

Kriminalomsorgen er videre enig med Ombudsmannen at det vil kunne etableres uønskede maktrelasjoner mellom innsatte der andre innsatte benyttes som tolk i en innkostfase. For blant annet å kunne ivareta slike og andre hensyn i denne fasen av soningen, etablerte Norgerhaven fengsel 1. januar 2017 en egen innkostavdeling, jf. pkt. 11. Erfaringene er meget gode.

14.2 Ivaretagelse av innsattes sikkerhet

Rapportens pkt. 9.4.2

«Det bør foretas en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, slik at sårbarheter kan avdekkes og følges opp.»

Vold og trusler mellom innsatte er et viktig tema for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgens eget inntrykk er at de innsatte i Norgerhaven fengsel opplever stor grad av trygghet og trivsel. Opprettelsen av en innkostavdeling, der også fangesammensetning vil være et naturlig tema, vil bidra i dette arbeidet.

KDI vil be Kriminalomsorgen region øst om å foreta en sikkerhetsinspeksjon i Norgerhaven fengsel før sommeren med spesielt fokus på alle de aspekter ved straffegjennomføringen som nevnes, dvs. en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, slik at sårbarheter kan avdekkes og følges opp. En gjennomgang vil, slik Ombudsmannen anbefaler, omfatte praksis for risikovurdering ved nyinnsettelse og en vurdering av om særlige områder av fengselet bør overvåkes grundigere, fortrinnsvis gjennom økt tilstedeværelse av ansatte.

Også i kriminalomsorgens *forskning* er innsattes egensikkerhet, trygghet og trivsel viktige tema. På oppdrag fra KDI vil derfor Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) gjennomføre en klimaundersøkelse blant de innsatte i Norgerhaven fengsel. Formålet med undersøkelsen er å studere kvaliteten på livet til innsatte som sitter i Norgerhaven fengsel, deres personlige sikkerhet, trivsel og velvære, kontakt med familie og venner, m.m.⁶

Med hilsen



Marianne Vollan
direktør



Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

⁶ Se St.meld. nr. 37 Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, s 66 flg. om «Measuring the Quality of Prison Life» (MQPL)

VEDLEGG

Tiltaksplan		
<i>Merknad fra Ombudsmannen</i>	<i>Tiltak fra kriminalomsorgen</i>	<i>Tidsplan</i>
<p>Rapportens pkt. 8.3 En annen stats myndighetsorganer er i bestemte situasjoner gitt myndighet til å benytte tvangsmidler, inkludert våpen, overfor innsatte som er straffedømt i Norge. I et forebyggingsperspektiv utgjør en slik løsning, der norske myndigheter er avskåret fra å ivareta ansvaret for å beskytte innsatte, en risiko for tortur og umenneskelig behandling.</p>	<p>KDI vil endre retningslinjene om straffegjennomføring i Nederland pkt. 2.7, slik at det går helt klart frem av bestemmelsen at det er norsk lov om tvangsmidler som gjelder inne i Norgerhaven fengsel.</p>	25. mai 2017
<p>Rapportens pkt. 8.4 «Innsatte blir rutinemessig påsatt tvangsmiddelet bodycuff under flytransport, uten individuell vurdering og skriftlig vedtak.»</p>	<p>For å presisere at kriminalomsorgen har foretatt en sikkerhetsmessig vurdering, vil følgende ordlyd tas inn i transportbeskrivelsen:</p> <p><i>«BodyCuff kan påføres innsattes armer fordi det er grunn til å frykte at innsatte vil utøve vold eller flykte under transport til og fra Nederland. Det legges vekt på at innsatte skal transporteres i fellesskap med andre innsatte, at flygninger – i seg selv – er en situasjon som krever iverksettelse av tiltak for å eliminere risiko, at utagering om bord i et fly vil kunne få fatale konsekvenser, at bodycuff er et lempeligere tiltak enn alternative tvangsmidler som strips, håndjern og transportjern, at tilstramming av bodycuff er en lempeligere måte å få kontroll på innsatte som utagerer enn ren fysisk maktanvendelse, og, til slutt, at bodycuff gir høy grad av kontroll og sikkerhet, samtidig som det gir innsatte betydelig bevegelsesfrihet når nylonreimene ikke er strammet til. Innsatte som før eller under uttransport truer med å være, har vært eller er utagerende, kan også påføres bodycuff på ben».</i></p> <p>Beskrivelsen vil være nyttig for de tjenestemennene som orienterer innsatte om bodycuff-bruken før avreise.</p> <p>Fremtidige vedtak om at overføring til Norgerhaven fengsel vil oppgi at tvangsmiddelet bodycuff vil bli benyttet ved effektivering. Hvis den som skal overføres til Nederland ønsker å angripe bruken av bodycuff som «et unødvendig og uforholdsmessig</p>	<p>25. mai 2017</p> <p>25. mai 2017</p>

	inngrep i innsattes verdighet» (rapporten s. 27), vil en kunne angripe overføringsvedtakets forholdsmessighet.	
Rapporten pkt. 8.5.4 «Innsatte i Norgerhaven fengsel har ikke reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp.»	Kriminalomsorgen har besluttet forbedrede prosedyrer for klage på helsetjenester. Adgangen til å klage over helse, enten til norske eller nederlandske myndigheter, vil skrives inn i KDIs retningslinjer for straffegjennomføring i Nederland. Kriminalomsorgen vil utarbeide forbedret brosjyre med aktuell informasjon om helseklager.	Gjennomført 25. mai 2017 30. juni 2017
Rapportens pkt. 8.8 «Behandling av søknader om prøveløslatelse og overføring til lavere sikkerhetsnivå»	Norgerhaven fengsel har utarbeidet en egen forvaltningsmelding som i dag benyttes dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse om prøveløslatelse eller overføring til mindre restriktivt fengsel kan besvares, jf. fvl § 11 a. Saksbehandlingen i Norgerhaven fengsel er blitt styrket ved flere norske ansatte (én jurist og én administrativt ansatt).	25. mai 2017 Gjennomført
Rapporten pkt. 8.10 «Det er bekymringsfullt at innsatte som har omfattende behov for helsehjelp, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres til straffegjennomføring i en annen stat.»	KDI er <u>ikke</u> enig i kritikken av hvem som er i målgruppen for Norgerhaven fengsel.	–
Rapportens pkt. 8.9 «Det fremkom også at andre innsatte hadde bistått ved underretning av vedtak.»	Fengselsledelsen i Norgerhaven fengsel har tatt opp med de nederlandske ansatte at underretning av vedtak alltid skal skje ved bruk av sertifisert tolk ved språkutfordringer. Dette blir i dag også fulgt opp gjennomgående av de nederlandske ansatte.	Gjennomført
Rapportens pkt. 9.4.1 «Sivilombudsmannen vil fraråde bruk av andre innsatte som tolk i en innkomstfase. Ved innkomst i et fengsel befinner innsatte seg i en sårbar situasjon, særlig i et fengsel i en annen stat,	For blant annet å kunne ivareta innsatte som befinner seg i en sårbar situasjon og andre hensyn i denne fasen av straffegjennomføringen, etablerte Norgerhaven fengsel 1. januar 2017 en egen innkomstavdeling. Erfaringene med denne avdelingen er meget gode.	Gjennomført

<p>med andre rutiner. Det er viktig å unngå at det etableres uønskede maktrelasjoner mellom innsatte. Det vises ellers til funn om bruk av innsatte som tolk ved underretning av søknadssvar»</p>		
<p>Rapportens pkt. 9.4.2 «Det bør foretas en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, slik at sårbarheter kan avdekkes og følges opp. En gjennomgang bør omfatte praksis for risikovurdering ved nyinnsettelse på en avdeling og en vurdering av om særlige områder av fengselet bør overvåkes grundigere, fortrinnsvis gjennom økt tilstedeværelse av ansatte. Det vises til De europeiske fengselsreglene og anbefalinger fra CPT om forebygging av vold mellom innsatte.»</p>	<p>KDI vil be Kriminalomsorgen region øst om å foreta en sikkerhetsinspeksjon i Norgerhaven fengsel innen utløpet av juni 2017. Inspeksjonen må foreta en gjennomgang av de aspekter ved fengselet som Ombudsmannen påpeker.</p> <p>På oppdrag fra KDI vil Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) gjennomføre en klimaundersøkelse blant de innsatte i Norgerhaven fengsel. Formålet med undersøkelsen er å studere kvaliteten på livet til innsatte som sitter i Norgerhaven fengsel, deres personlige sikkerhet, trivsel og velvære, kontakt med familie og venner, m.m.</p>	<p>1. juli 2017</p> <p>1.november 2017</p>