



## SIVILOMBUDSMANNEN

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Vår referanse  
2016/2151

Deres referanse  
17/1227 - KLE

Vår saksbehandler  
Johannes Flisnes Nilsen

Dato  
28.09.2017

### Svar på oppfølging av Sivilombudsmannens besøksrapport fra Norgerhaven fengsel

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets orientering 1. juni 2017 om oppfølging av Sivilombudsmannens rapport fra besøket til Norgerhaven fengsel 19.–22. september 2016.

#### 1. Generelt om oppfølging av besøksrapporten

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementets orientering er de fleste funn fra ombudsmannens besøksrapport som berører den daglige driften av Norgerhaven fengsel, fulgt opp eller under oppfølging. Kriminalomsorgsdirektoratet har utarbeidet en tiltaksplan med konkrete oppfølgingspunkter knyttet til funn fra besøksrapporten.

Blant viktige tiltak har ombudsmannen merket seg at saksbehandlerkapasiteten er styrket, slik at uforholdsmessig lang saksbehandlingstid kan unngås. Ombudsmannen har notert seg at det er innført rutiner som sikrer at forvaltningslovens krav om å gi foreløpig svar på søknader som tar lang tid å behandle, kan overholdes. Departementet har også bedt Kriminalomsorgsdirektoratet om å foreta en gjennomgang av de grunnleggende pasientrettighetene de innsatte har etter nederlandsk rett. Andre viktige forebyggende tiltak som er iverksatt, er en gjennomgang av fengselets rutiner for å beskytte de innsatte mot vold og overgrep, samt at det skal gjennomføres en klimaundersøkelse blant innsatte i Norgerhaven fengsel.

Det konstateres at departementet ikke deler ombudsmannens oppfatning når det gjelder de særlige utfordringer ved straffegjennomføring etter norsk lovgivning i en annen stat som ble påpekt i rapporten. Det gjelder særlig norske myndigheters folkerettslige ansvar for personer som er straffedømt etter norsk lovgivning, men som gjennomfører straffen i en annen stat.

Nedenfor gjennomgås utvalgte deler av departementets orientering som ombudsmannen har funnet grunn til å knytte merknader til.

## 2. Særlig om gjennomføringen av Sivilombudsmannens forebyggingsmandat i en annen stat

### 2.1. Delt jurisdiksjon skaper rettslig «hull»

Avtalen mellom Norge og Nederland gir grunnlag for å begrense ombudsmannens mandat. Sivilombudsmannen vil ikke kunne kreve tilgang til transportmidler og sykehus på nederlandsk territorium der innsatte kan oppholde seg. Slike steder ville Sivilombudsmannen kunne kreve adgang til dersom straffegjennomføringen fant sted i Norge. Som påpekt i rapporten, er innsatte som transporteres mellom steder for frihetsberøvelse generelt utsatt for en høy risiko for integritetskrenkelser, og involvering fra flere staters myndigheter øker risikoen for et fragmentert ansvar ytterligere. I besøksrapporten konstaterte ombudsmannen at det nederlandske forebyggingsorganet – som det ble forutsatt skulle forebygge tortur og umenneskelig behandling under transport eller akutt opphold på sykehus i Nederland – ikke hadde foretatt seg noe for å gjennomføre et slikt mandat. Manglende respons på henvendelser om å innlede en dialog om samarbeid i forkant av besøket tydet på at det nederlandske forebyggingsorganet betraktet ordningen som utenfor sitt mandat.

FNs underkomité for forebygging (SPT) gjennomførte 28. mai–21. juli 2015 et besøk til Nederland. Formålet med besøket var å gi råd og assistanse til det nasjonale forebyggingsorgan etablert i henhold til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT). Etter besøket uttrykte komiteen bekymring over at «the Netherlands NPM does not monitor places of detention in the Netherlands that are leased by other states and accommodating persons detained by those states».<sup>1</sup>

Komiteen anbefalte at:

«In cases where a sending State enters into an agreement which allows individuals detained by that State to be held in facilities in the Netherlands, the SPT recommends that the State party provide its NPM the capacity to visit those detainees, as a natural consequence of the NPM's right to visit all persons deprived of their liberty under the jurisdiction and control of the State party. »

Komiteen presiserte i den forbindelse at selv om hjemstatens forebyggingsorgan har myndighet til å besøke et slikt sted i Nederland:

«...the NPM of the sending state is nevertheless restricted in monitoring related institutions and systems in the Netherlands – such as the overall provision of health care to detainees as compared to that provided outside of detention – which should be monitored in conjunction with facility visits for the purposes of preventing torture and ill-treatment. »

---

<sup>1</sup> SPT, Visit to the Netherlands for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism: recommendations and observations addressed to the State party, offentliggjort 3. November 2016 etter samtykke fra Nederland jf. OPCAT artikkel 16 nr. 2. CAT/OP/NLD/1.

I sitt svar til SPT uttalte nederlandske myndigheter blant annet:

«Dutch legislation is not applicable to detention following the enforcement of Belgian and Norwegian prison sentences in prisons on Dutch territory. In those instances, the legal basis for detention is the Belgian and Norwegian sentence. Article 4 of the OPCAT compels the States parties to allow visits “to any place under its jurisdiction and control where persons are or may be deprived of their liberty”. This does not apply to detention facilities rented out by the Dutch government to Belgium and Norway. »<sup>2</sup>

Nederlandske myndigheter forutsatte også at «the competent Belgian and Norwegian monitoring authorities and other bodies can perform all their tasks and fully exercise their powers in relation to persons in custody in Dutch territory». Utover dette besvarte Nederland ikke SPTs bekymring for at mandatet til hjemstatens forebyggingsorgan «is nevertheless restricted in monitoring related institutions and systems in the Netherlands».

Uttalelsene fra nederlandske myndigheter, som ble avgitt etter at leieavtalen ble vedtatt, synes å bekrefte at ombudsmannens bekymring for at avtalen skapte rettslige «hull» i de innsattes vern mot tortur og umenneskelig behandling, var – og fortsatt er – berettiget. Ombudsmannen har merket seg at nederlandske myndigheter etter møte med departementet 19. mai 2017 ikke ser at leieavtalen er til hinder for samarbeid mellom de nasjonale forebyggingsorganene. Dette endrer imidlertid ikke de grunnleggende utfordringene med delt jurisdiksjon og manglende mulighet for ombudsmannen til å gjennomføre sitt mandat fullt ut.

Sivilombudsmannen stiller seg ellers undrende til departementets redegjørelse for hvorfor det nederlandske forebyggingsorganet besluttet å ikke foreta besøk til Norgerhaven fengsel. Departementet uttalte at:

«Slik departementet oppfattet Sivilombudsmannens høringsuttalelse til forslag til endringer i straffegjennomføringsloven 27.2.2015, var forebyggingsorganet bekymret for at deres mandat ikke skulle anerkjennes i mottakerstaten, og at «den foreslåtte hjemmel vil formodentlig skape situasjoner der forebyggingsenheter fra flere stater krever adgang til samme fengsel.» Norske myndigheter fikk på bakgrunn av dette avklart med nederlandske myndigheter at den nederlandske forebyggingsenheten etter tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) ikke ville hevde sitt mandat i Norgerhaven fengsel, slik den norske forebyggingsenheten her ville være alene om dette tilsynet (se Prop. 92 LS (2014-2015) s. 36). I ettertid har det kommet en anbefaling fra FNs underkomité for forebygging (SPT) (februar 2016) om at forebyggingsenhetene i stater hvor den ene har innsatte i den andre, bør samarbeide om tilsyn og oppfølging.»

---

<sup>2</sup> Nederlandske myndigheters svar til SPT, offentliggjort 4. november 2016, etter samtykke fra Nederland jf. OPCAT artikkel 16 nr. 2. CAT/OP/NLD/1/Add.1.

Departementets redegjørelse av hvordan ombudsmannens høringsuttalelse ble forstått, er overraskende. I uttalelsen problematiserte ombudsmannen at departementets høringsnotat manglet «nærmere drøftelser av gjennomføringen av ombudsmannens forebyggingsmandat på en annen stats territorium. Sivilombudsmannen kan ikke se at forslagetts konsekvenser for forebyggingsenhetens besøksvirksomhet er tilstrekkelig belyst.»<sup>3</sup>

Ombudsmannen fremhevet så tre spørsmål som gjaldt forebyggingsmandatet som departementet ble anbefalt å utrede grundigere: Forholdet mellom Sivilombudsmannens forebyggingsenhet og utenlandske besøksorganer; gjennomføringen av ombudsmannens besøk i en annen stat; og oppfølging av anbefalinger fra ombudsmannen i en annen stat. Når det gjaldt forholdet til mottakerstatens besøksorgan etter OPCAT, ble det pekt på at høringsnotatet ikke drøftet dette, og at:

«Ombudsmannen anser det ikke som selvsagt at mottakerstatens besøksorgan vil legge til grunn at steder som leies ut til en fremmed stat, faller utenfor deres mandat. Ordlyden i protokollen og det forhold at jurisdiksjonen på flere vesentlige punkter vil være delt mellom to stater, taler for at mottakerstatens besøksorgan vil ha mandat til å foreta besøk også til slike steder. Den foreslåtte hjemmel vil formodentlig kunne skape situasjoner der forebyggingsorganer fra flere stater krever adgang til samme fengsel.

Dette er også forståelsen til UN Sub Committee for the Prevention of Torture (SPT). I en nylig uttalelse legger SPT til grunn at både forebyggingsorganet til «avsenderstaten» og forebyggingsorganet til «mottakerstaten» vil ha mandat til å gjennomføre besøk til slike steder, i tråd med OPCATs bestemmelser og SPTs retningslinjer for nasjonale forebyggingsorganer.»

Høringsuttalelsen etterlyste med dette nærmere drøftelser av forholdet til mottakerstatens besøksorganer. Videre antok ombudsmannen at mottakerstatens besøksorgan etter OPCAT ville ha mandat til å besøke fengselet, og det ble pekt på at SPT i en nylig uttalelse hadde uttrykt seg på liknende måte. Uttalelsen fra SPT som det her ble referert til, er identisk med den anbefalingen departementet omtaler i sitt brev om at «forebyggingsenhetene i stater hvor den ene har innsatte i den andre, bør samarbeide om tilsyn og oppfølging». Det presiseres at SPTs anbefaling ble vedtatt i februar 2015, før Sivilombudsmannens høringsuttalelse – ikke i februar 2016 som angitt av departementet.<sup>4</sup>

Det er ikke grunnlag for å forstå høringsuttalelsen som et ønske fra ombudsmannen om å være alene om å besøke Norgerhaven fengsel.

---

<sup>3</sup> Se bl.a. pressemelding på ombudsmannens hjemmesider 2. mars 2015: <https://www.sivilombudsmannen.no/en/news/prevention-torture/the-un-subcommittee-on-prevention-of-torture-spt-has-issued-an-opinion-on-cross-border-monitoring/>

<sup>4</sup> Se omtale på ombudsmannens nettsider 2. mars 2015: <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/tortur-forebygging/fn-gitt-rad-forebyggingsarbeid-pa-tvers-landegrenser/>

## **2.2. Sentrale dokumenter skrevet på nederlandsk**

Det vises til departementets redegjørelse med begrunnelse for bruk av nederlandsk språk i dokumentasjon som tilsynslogg og medisinske journaler i et fengsel for straffegjennomføring av norske dommer. Ombudsmannen har merket seg kriminalomsorgens forsikring om at ombudsmannen til enhver tid vil kunne få aktuell informasjon oversatt til et språk man forstår, i samsvar med sivilombudsmannsloven § 7.

Det understrekes i denne sammenhengen også at et slikt behov kan oppstå med jevnlig mellomrom, ettersom det regionale tilsynsrådets medlemmer også bør få oversatt sentrale dokumenter på et språk de forstår. Dokumentasjon i tilsynslogger ved bruk av sikkerhetscelle bør derfor alltid føres på norsk.

## **3. Norges menneskerettslige forpliktelser**

### **3.1. Mulighet til å etterforske, påtale og straffe krenkelser**

Det vises til ombudsmannens hovedfunn om at norske myndigheter etter avtalen har fraskrevet seg muligheten til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Departementets oppfatning er at artikkel 14 og 17 i avtalen, som fastsetter at det utelukkende er nederlandsk straffe- og prosesslovgivning som gjelder ved dødsfall og straffbare handlinger i fengsel, ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Ifølge departementet må ansvaret for etterforskning, påtale og straff «følge jurisdiksjonen» som er etablert. Med dette siktes det formodentlig til at nederlandske myndigheter ved avtalen har avstått en del av sin statssuverenitet ved å gi norsk straffegjennomføringslov anvendelse på en avgrenset del av nederlandsk territorium, men ikke har ønsket å gi norsk straffe- og prosesslovgivning en tilsvarende anvendelse. Videre understreker departementet at Nederland i hovedsak har ratifisert de samme menneskerettighetskonvensjonene som Norge, og at:

«Nederland har således den samme plikten til å følge opp risiko for eller brudd på vernet mot tortur og umenneskelig behandling. Etter vårt syn er de innsatte på denne måten vernet mot brudd på torturkonvensjonens bestemmelser.»

Departementet peker samtidig på at «Norske myndigheter kan som hovedregel ikke selv etterforske, påtale og straffe handlinger begått i Nederland.» Videre fremgår det at norske myndigheter har løpende og tett dialog med nederlandske myndigheter, når det gjelder den praktiske gjennomføringen av avtalen. Det vises også til at KDI om nødvendig kan «anmode Riksadvokaten om å evaluere håndteringen» av straffbare forhold som begås i fengselet. Det fremstår som uklart hva departementet mener med at norske myndigheter «som hovedregel» ikke kan etterforske, og hva som vil kunne bli utfallet av en anmodning til Riksadvokaten om å evaluere nederlandske myndigheters praksis.

Sivilombudsmannen er enig i at nederlandske myndigheter har den samme plikten som norske myndigheter til å følge opp risiko for eller brudd på vernet mot tortur og umenneskelig behandling. Uenigheten består i omfanget norske myndigheters folkerettslige

ansvar for personer straffedømt etter norsk lovgivning. I folkerettslig forstand gjelder den norske stats ansvar for de innsatte i Norgerhaven fengsel fullt ut, uavhengig av nederlandske myndigheters tilsvarende ansvar. Som vist i besøksrapporten (side 18 flg.) har FNs spesialrapportør mot tortur avgitt en rapport som etter en oppsummering av internasjonale rettskilder legger til grunn en tilsvarende forståelse av staters ekstraterritoriale forpliktelser. I et eksempel presiserte rapportøren at:

“...if an Egyptian intelligence agent on board a Central Intelligence Agency rendition aircraft registered in the United States were to torture a Jordanian citizen when flying through Irish airspace, Egypt, the United States and Ireland would all be required to investigate the case and issue an arrest warrant (as would be Jordan, upon accepting the passive personality principle).”<sup>5</sup>

Det presiseres at ombudsmannen ikke gjorde funn under besøket som gav holdepunkter for at det var begått brudd på forbudet mot tortur eller umenneskelig behandling i Norgerhaven fengsel. Fraskrivelsen av muligheten til å etterforske, påtale og straffeforfølge ble imidlertid betegnet i besøksrapporten (se sidene 20 – 22) som et forhold som utgjør risiko for krenkelse. Sivilombudsmannen vil advare mot å betrakte disse bekymringene som hypotetiske eller kun av prinsipiell interesse. Erfaringer har vist at brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling kan finne sted i enhver rettsstat. I et forebyggende perspektiv er det derfor vesentlig å ha klarlagt de involverte statenes folkerettslige ansvar på en korrekt måte.

Ombudsmannen fastholder etter dette sin bekymring over at leieavtalen inngått mellom Norge og Nederland utgjør en fraskrivning av mulighet til å etterforske, påtale og straffe brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Som tidligere påpekt, fremstår dette som et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser etter FNs torturkonvensjon.

I lys av departementets svar finner Sivilombudsmannen det naturlig å følge opp problemstillingen i sin dialog med FNs torturkomité når komiteen skal behandle Norges åttende rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon i dets 63. sesjon (23. april-18. mai 2018).

### **3.2. Bruk av tvangsmidler, inkludert våpen**

Sivilombudsmannen har merket seg departementets svar. Ombudsmannen fastholder at det er problematisk at norske myndigheter tillater at en annen stats myndighetsorganer kan bruke tvangsmidler, inkludert våpen, mot innsatte som er straffedømt i Norge.

Det bemerkes at det er en vesentlig forskjell på maktbruk utført av norsk politi i et fengsel på norsk territorium etter norsk lovgivning, og maktbruk utført av en annen stats politi- og fengselspersonell med andre maktmidler etter denne statens lovgivning. Departementet har

---

<sup>5</sup> FNs spesialrapportør mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, Juan Mendez, rapport til FNs generalforsamling 7. august 2015, A/70/303, se avsnitt 45.

vist til at manglende mulighet til å få bistand fra politi i seg selv ville innebære risiko for brudd på menneskerettslige forpliktelser om å beskytte liv eller forhindre tortur. At dette vil kunne bli utfallet i en etablert situasjon der en fengselsleieavtale er inngått med en annen stat, endrer likevel ikke på risikoen som skapes ved at en annen stats myndigheter får anvende sine maktmidler etter sitt regelverk mot innsatte som gjennomfører straff etter norsk lovgivning. For øvrig vises det til redegjørelsen i punkt 3.1. om mulighet til å etterforske, påtale og straffe krenkelser.

#### 4. Transportfasen

Sivilombudsmannen har merket seg at departementet er enig i at beslutning om å benytte bodycuff under transport må regnes som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Når det gjelder spørsmålet om rutinemessig bruk av bodycuff har tilstrekkelig hjemmel i straffegjennomføringsloven § 38, finner ombudsmannen grunn til å kommentere departementets svar.

Departementet fremholder at man i en vurdering av om innsatte må bruke bodycuff under transporten både må se hen til individuelle forhold og til forhold knyttet til den aktuelle situasjonen. Sivilombudsmannen er enig med departementet i at det har betydning for risikovurderingen at transporten skjer med fly, at det er flere innsatte som transporteres i fellesskap og at det også bør tillegges en viss vekt at de innsatte gjennomgående er dømt for alvorlige straffbare handlinger. Departementet nevner imidlertid ikke faktorer som tilsier at sannsynligheten for uønskede hendelser under transporten er mindre, f.eks. dersom innsatte frivillig har søkt seg til Norgerhaven fengsel. Ombudsmannen mener også at departementets synspunkt om at bodycuff er et lempeligere tiltak enn alternative tvangsmidler, må nyanseres. Dersom en bodycuff strammes til, kan det medføre betydelig mindre bevegelsesfrihet enn f.eks. håndjern, ved at den innsatte også hindres i å gå.

En risikovurdering forutsetter videre at man ikke kun tar i betraktning det generelle risikobildet, men også momenter som er knyttet til det enkelte individ. Slik ombudsmannen forstår departementets svar, vil individuelle forhold kun hensyntas helt unntaksvis.

Ombudsmannen fastholder sin vurdering om at rutinemessig påsettelse av tvangsmiddelet bodycuff under flytransport fremstår som et uforholdsmessig inngrep i innsattes verdighet.

Etter et besøk til New Zealand i 2013 kritiserte FNs underkomité for forebygging (SPT) statlige myndigheter for rutinemessig bruk av tvangsmidler under flytransport.<sup>6</sup> Tvangsmidlene i dette tilfellet var enda mer integritetskrenkende, men gir likevel veiledning for hvordan komiteen vurderer rutinemessige sikkerhetstiltak.<sup>7</sup> Komiteen anbefalte at:

---

<sup>6</sup> FNs underkomité for forebygging, rapport etter besøk til New Zealand 29. april – 8. mai 2013, datert 28. juli 2014, CAT/OP/NZL/1, side 20, avsnitt 111-112.

<sup>7</sup> Komiteen kritiserte: «...the alleged practice of routinely using handcuffs, waist restraints and, in particular, in the suggestion that on some flights all prisoners were attached to a chain down the centre of the plane throughout for the duration of the flight. »

«the State party conduct an assessment of the conditions of transportation of prisoners by road and air to ensure that detainees are not subject to the unnecessary physical hardship or restraint, and that decisions regarding the use of restraints are made on the basis of individualised assessments».

Ombudsmannen ber departementet merke seg dette. Utover dette vises det til de betraktningene som allerede er fremhevet i besøksrapporten.

## **5. Retten til likeverdige helsetjenester**

### **5.1. Oppfølging av spesialisthelsetjenesten**

Ombudsmannen har merket seg departementets utdyping av kriminalomsorgens rutiner for vurdering av helsemessige forhold i samråd med helseavdelingen ved Ullersmo fengsel og norsk spesialisthelsetjeneste. Det understrekes at rapporten ikke legger til grunn at departementets fastsatte regelverk for hvem som skal kunne overføres, er brutt – slik kriminalomsorgen synes å forstå rapporten. Funn gjort under besøket viste imidlertid at målgruppen for overføring til Norgerhaven fengsel i praksis omfattet særlig utsatte individer i større utstrekning enn det som ble forutsatt av Stortinget under behandlingen av lovforslaget.

Under lovforberedelsene uttalte departementet at overføring til Norgerhaven «som regel ville være uaktuelt for innsatte som var i et behandlingsløp i spesialisthelsetjenesten», og at det «antakelig ikke [ville] være aktuelt med overføring av rusavhengige som er under LAR-behandling».<sup>8</sup> I Stortingets justiskomiteé ble følgende lagt til grunn: «Innsatte som trenger helsehjelp utenfor fengselet og rusavhengige på LAR-program, skal ikke overføres.»<sup>9</sup>

På grunnlag av konkrete funn under besøket til Norgerhaven fengsel, herunder også stedlige kliniske vurderinger fra ombudsmannens eksterne medisinske ekspert, fant ombudsmannen grunn til å uttrykke sin bekymring for at lovgivers forutsetninger om målgrupper ikke ble overholdt i praksis.

### **5.2. Klageordninger for helsehjelp**

Ombudsmannen har merket seg departementets oppfølging av funn fra besøket om at innsatte i Norgerhaven fengsel ikke har reell tilgang til en effektiv klageordning for helsehjelp. Det skal blant annet være under utarbeiding en forbedret informasjonsbrosjyre med informasjon om helseklager på nederlandsk helsepersonells yrkesutøvelse, og informasjon om klagemulighetene vil også inntas i inkomstsamtalene.

Ombudsmannen kan imidlertid ikke se at det foreslås noen nye tiltak som er egnet til å sikre effektive klageordninger for helsehjelp. Det gjentas at klagemulighetene etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven er sterkt begrenset, og at Fylkesmannen vanskelig vil kunne behandle klager etter dette lovverket på effektivt vis i en annen stat. Klageordningen som er etablert etter nederlandsk lovverk, fremstår fortsatt som uklar, tungvint og

---

<sup>8</sup> Prop. 92 LS (2014-2015), side 33.

<sup>9</sup> Innst. 305 S (2014-2015), side 29.



komplisert. Det er uklart hvordan en ordning der en medisinsk rådgiver fra nederlandsk Justisdepartement skal opptre som mekler mellom innsatte og helseavdelingen, skal kunne reparere en klageordning som ikke er tilpasset målgruppen.

### 5.3. Faglig uavhengighet

Det vises til departementets oppfølging av Sivilombudsmannens funn om at organiseringen av helsetjenesten i Norgerhaven fengsel gir økt risiko for rolleblending, særlig ved helsepersonells involvering i fengselets beslutningsprosesser om restriktive tiltak.

Det understrekes at bakgrunnen for ombudsmannens bekymring for helsepersonellens faglige uavhengighet i saker om restriktive tiltak skyldes konkrete funn som tydet på at helsepersonellet hadde vært involvert i *selve beslutningen* om å iverksette tiltaket. Som pekt på i rapporten, følger det av menneskerettslige standarder at helsepersonell ikke bør gi råd som kan forstås som en tilslutning til restriktive tiltak, eksempelvis ved å anbefale eller «godkjenne» plassering på sikkerhetscelle eller ileggelse av reaksjoner som delvis utelukkelse. Legens råd skal derfor utelukkende omhandle hva slags helsefaglig oppfølging pasienten trenger. Som pekt på i rapporten, skal helsepersonell på den andre siden følge de innsattes helsesituasjon tett dersom de utsettes for restriktive tiltak, inkludert gjennom daglige tilsyn. Fengselet beslutninger om bruk av restriktive tiltak skaper vanskelige etiske dilemmaer for helsepersonell, og særlig årvåkenhet er derfor påkrevd for å sikre at deres faglige rolle utelukkende er å ivareta pasientenes helse. Det forhold at helsepersonell ikke er organisatorisk uavhengig av fengselet, slik som i Norge, øker risikoen for slike former for uheldig rolleblending.

Ombudsmannen har ellers merket seg opplysningene om at det foreløpig er uklart hvordan nederlandske myndigheter forholder seg til anbefalingen fra Den europeiske torturforebyggingskomiteen om å flytte ansvaret for helsetjenester i fengsel fra Justisdepartementet til Helsedepartementet.

### 6. Besøk og sending av post

Det vises til departementets svar på funnet om at innsattes reelle mulighet til å motta besøk er vesentlig begrenset, grunnet lang reisevei og kostnader. Det påpekes at mange innsatte ikke nødvendigvis vil få færre besøk sammenliknet med et fengsel i Norge, fordi de har familie i andre land enn Norge. Departementet har også vist til at det foretas en grundig saksbehandling, slik at innsatte ikke vil bli overført dersom familiesituasjon, regelmessig besøk av barn eller andre liknende forhold tilsier det. Videre vises til at det tilrettelegges for besøk og at det er lagt godt til rette for videokonferanse.

Til dette vil ombudsmannen kun påpeke at funn under besøket viste at mange innsatte som hadde hatt besøk i Norge, ikke lenger hadde praktisk mulighet til dette i Norgerhaven fengsel, blant annet på grunn av høye kostnader og/eller lang reisevei for pårørende. Mulighetene til å ha videokonferanser med venner og pårørende er et godt tiltak for å bøte på den lange avstanden, men kan ikke erstatte møter ansikt til ansikt.

## **7. Språkutfordringer og kunnskap om norsk regelverk og praksis**

Ombudsmannen har merket seg departementets oppfølging når det gjelder språkutfordringer som følger av at fengselets ansatte ikke snakker norsk og i noen grad begrenset engelsk. Et særlig viktig tiltak er etableringen av en egen innkommstavdeling, der det skal satses på å kartlegge de innsatte og deres behov. En egen innkommstavdeling vil kunne ivareta de innsattes informasjonsbehov på en bedre måte i en tidlig fase.

Ombudsmannen har også merket seg departementets svar om at denne satsningen vil være med på å hindre fremtidig bruk av innsatte som tolk ved innkommst. På tilsvarende måte har departementet også oppgitt at andre innsatte ikke skal benyttes som mellomledd mellom innsatte og kriminalomsorgen ved underretning av vedtak. Samtidig gjentas det at funn under besøket tydet på at språkutfordringer ble forsterket av at de nederlandske ansatte, til tross for kurstiltak, hadde begrensede kunnskaper om norsk regelverk og praksis. På den bakgrunn fastholder ombudsmannen at det er en utfordring at en annen stat fengselspersonell har et så omfattende ansvar for saksbehandlingen etter norsk lovgivning.

## **8. Målgruppe for overføring**

Det vises til departementets svar på ombudsmannens påpekninger om at tvungen overføring for soning i en annen stat utgjør et stort inngrep og bekymringen om at innsatte med omfattende helsebehov, unge innsatte og innsatte med manglende engelskkunnskaper overføres.

Sivilombudsmannen har merket seg departementets synspunkter, men fastholder sin bekymring. En tvungen overføring til straffegjennomføring i en annen stat utgjør etter ombudsmannens syn et stort inngrep i den enkeltes liv, som på mange måter er vesensforskjellig fra tvungen overføring til et annet fengsel i Norge. Det understrekes at dette synspunktet har grunnlag i konkrete funn under besøket, og gjelder uavhengig av den juridiske forståelsen av rettslige skranker for inngrep i privat- og familieliv i enkeltsaker pådømt i domstolene. Ombudsmannens oppfatning er derfor fortsatt at innsatte som er dømt til fengsel i Norge, ikke bør bli tvunget til å gjennomføre straffen i en annen stat.

Ombudsmannen har notert seg departementets opplysninger om at det foretas en grundig saksbehandling i saker om overføring. Vi kan likevel ikke se at departementet har kommentert om – eller i hvilken utstrekning – ung alder og manglende engelskkunnskaper tillegges vekt i den helhetsvurderingen som foretas ved vurdering av overføring til Norgerhaven.

## **9. Avsluttende merknader**

Flere av de sentrale funnene som fremheves i besøksrapporten, er forhold som må følges opp av nederlandske myndigheter, slik som manglende organisatorisk uavhengighet for fengselshelsetjenesten i Nederland og transportsikkerhet. Norske myndigheter har imidlertid ikke anledning til alene å iverksette tiltak for å adressere dette. Ansvarlige myndigheters plikt til å innlede en dialog med Sivilombudsmannen om oppfølgingstiltak i tråd med tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon artikkel 22, kan dermed ikke overholdes fullt ut.

Sivilombudsmannens oppfølging av besøket til Norgerhaven fengsel 19.-22. september 2016 er med dette avsluttet. Ytterligere tiltak vil bli vurdert løpende, inkludert behov for oppfølgingsbesøk. Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om status for avtalen mellom Norge og Nederland, inkludert skritt som tas for å avvikle den midlertidige ordningen med straffegjennomføring i en annen stat.

Aage Thor Falkanger  
sivilombudsmann

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*