



SIVILOMBUDSMANNEN

Kriminalomsorgsdirektoratet
Postboks 694
4305 SANDNES

Vår referanse
2016/3412

Deres referanse

Vår saksbehandler
Jonina Hermannsdottir

Dato
20.12.2016

Høring - Utkast til strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring

Det vises til brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet av 28. november 2016 og det vedlagte høringsnotatet om *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017–2020*.

I følge direktoratets brev er formålet med strategien at kvinner i fengsel eller under straffegjennomføring i samfunnet skal sikres likeverdig straffegjennomføring som menn. Det vises i høringsbrevet til viktigheten av sentrale nasjonale og internasjonale standarder i dette arbeidet. Det fremkommer videre i brevet at direktoratet ved utarbeidelsen av strategien blant annet har tatt hensyn til rapporter fra Sivilombudsmannen under mandatet for forebygging av tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse.

Sivilombudsmannen deler Kriminalomsorgsdirektoratets syn på viktigheten av å styrke forholdene for kvinner i varetekt og under straffegjennomføring og utarbeidelsen av en *Strategi for kvinner i fengsel og straffegjennomføring 2017-2020* er et viktig utgangspunkt for å sikre mer likeverdige soningsforhold for kvinner og menn. Samtidig fremstår forslaget til ny strategi på flere områder som lite forpliktende og Sivilombudsmannen ønsker derfor å påpeke betydningen av at strategien følges opp med konkrete, målbare planer for å sikre gjennomføring av de enkelte tiltakspunkter.

Nedenfor redegjøres det, under punkt 1, for funn fra Sivilombudsmannens besøk til fengsler hvor det oppholder seg kvinner. Under punkt 2 gis merknader til de enkelte delmål og tiltak i strategien.

1 Bakgrunnsinformasjon om funn fra Sivilombudsmannens fengselsbesøk

I perioden 2014-2016 har Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling besøkt 14 fengsler. I åtte av disse fengslene har det oppholdt seg kvinner.

Basert på blant annet funnene fra disse besøkene har Sivilombudsmannen nylig utarbeidet rapporten «*Kvinner i fengsel. En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge*». Rapporten bekrefter at kvinner har dårlige soningsforhold blant annet på disse områdene:

- Kvinnefengsler er lokalisert i gamle og uegnede bygninger.

- Mange kvinner har et betraktelig dårligere tilbud enn menn når det gjelder uteområder og tilbud om fysisk aktivitet.
- Kvinner har gjennomgående dårligere tilgang til reell arbeidstrening enn det menn har.
- Kvinnelige innsatte har ofte andre helseplager enn menn, og derfor også et annet behov for helsetjenester. Psykisk helsevern bør styrkes for kvinner i fengsel.
- Kvinner i fengsel har dårligere tilbud om rusmestring sammenlignet med menn.
- Kvinner som sitter i blandede fengsler, har økt risiko for uønsket oppmerksomhet eller seksuell trakassering fra mannlige innsatte.
- Enkelte kvinner risikerer å måtte sitte i fengsel med høyere sikkerhetsnivå enn det saken deres tilsier på grunn av begrensede fengselsplasser for kvinner.
- Kvinnelige innsatte risikerer å måtte sitte i fengsler langt fra familie og egne barn på grunn av få egnede soningsplasser. Dette kan være særlig utfordrende for mødre som ønsker besøk av barn som ikke kan reise alene.

Rapporten er tilgjengelig på www.sivilombudsmannen.no

2 Merknader til høringsnotatet

Delmål 1: Synliggjøring og organisering av arbeidet med kvinnelige innsatte og domfelte

Det forslås etablert en spesialenhet hvor kvinnefengslene Bredtveit, Ravneberget og Sandefjord blir slått sammen. Sivilombudsmannen er positiv til at kriminalomsorgen legger til rette for økt kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom kvinnefengslene. Det er imidlertid uklart hva en slik spesialenhet vil innebære for disse fengslene i praksis og hvilken betydning denne vil få på kvinner som soner i blandede fengsler. Det bemerkes for øvrig at Kragerø kvinnefengsel ikke er nevnt som en del av denne sammenslåingen.

I følge direktoratet kan kvinner ha særskilte behov som krever tilrettelegging for å sikre likeverdig straffegjennomføring. Sivilombudsmannen deler dette synet og merker seg derfor at det skal etableres en ordning med en «kvinneansvarlig»- ved alle friomsorgskontor og fengsler som tar imot både kvinnelige og mannlige innsatte.

Sivilombudsmannen er for øvrig enig med Kriminalomsorgsdirektoratet i at kjønn bør inkluderes som variabel i all rapportering. Dette vil være viktig for å sikre oppdatert kunnskap om innsattebefolkningen og for å kunne måle om tiltak for denne gruppen har effekt. Under arbeidet med temarapporten *Kvinner i Fengsel* viste det seg ved flere tilfeller at det var vanskelig å få tilgang til slik statistikk.

Høringsnotatet nevner relativt kort at det ved regelverksendringer skal vurderes om endringene hindrer eller fremmer likeverdig straffegjennomføring for kvinner. Sivilombudsmannen påpeker at det i tillegg bør vurderes å gjøre en gjennomgang av nåværende regelverk for å sikre rettighetene til kvinnelige innsatte. Som det påpekes i kriminalomsorgens egen rapport *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, er det i dag svært få steder kvinner omtales spesielt i lov,

forskrift eller rundskriv. En slik gjennomgang bør vurderes også for å sikre at norsk regelverk tar tilstrekkelig hensyn til internasjonale retningslinjer for straffegjennomføring.

Delmål 2: Kvinner i fengsel skal være adskilt fra menn i egnet bygningsmasse

Sivilombudsmannen vil knytte enkelte merknader til høringsnotatets referanse til «egnet bygningsmasse». Det er godt dokumentert at flere norske fengsler er preget av gammel bygningsmasse. Direktoratet foreslår i høringsnotatet at det foretas en kartlegging av bygningsmessige forhold og legges en plan for opprusting av fengslene hvor det skal være kvinneavdelinger.

Sivilombudsmannen har i flere besøksrapporter påpekt bygningsmessige forhold som påvirker soningsforholdene negativt¹. I rapporten *Kvinner i fengsel* uttrykker Ombudsmannen bekymring for at det fortsatt finnes celler uten toaletter. Slike forhold er ytterligere belastende for kvinner som menstruerer eller er gravide. Egnede uteområder og muligheten til fysisk aktivitet er en viktig forutsetning for både mental og fysisk helse. Flere fengsler med kvinnelige innsatte, som forebyggingsenheten har besøkt, har hatt luftegårder med en størrelse og utforming som klart begrenser mulighetene for fysisk aktivitet.

Sivilombudsmannen har merket seg at det planlegges etablert et kvinnefengsel i Kongsvinger fengsel, avdeling G. Dette fengselet ble bygget i 1864. Etter forebyggingsenhetens besøk i 2015 påpekte Sivilombudsmannen en rekke bygningsmessige forhold som det er grunn til å minne om i denne sammenheng, herunder at luftegården ga svært begrensede muligheter for uteaktiviteter og manglet godt egnede rom for fritidsfellesskap, herunder mulighet for felles måltider. Norges nyeste kvinnefengsel, Telemark fengsel, Kragerø avdeling, som ble etablert i januar 2016, er også et bygg fra slutten av 1800-tallet. Sivilombudsmannens besøksrapport² pekte på en rekke bygningsmessige forhold som utgjorde en risiko for de innsatte kvinnenes soningsforhold, blant annet en asfaltert luftegård på bare ca. 70 kvm. Det er bekymringsfullt at nye varetekts- og soningsplasser for kvinner opprettes i fengsler som gjennomgående synes lite egnede.

Sivilombudsmannen vil også knytte noen merknader til målsetningen om at kvinner skal være «atskilt fra menn». I ett av tiltakene fremkommer det at dersom kvinner skal sitte i varetekt eller gjennomføre straff i samme fengsel som menn, skal det skje i avdelinger tilrettelagt for kvinner. Videre fremkommer det at kvinner skal skjermes fra mannlige innsatte. Det fremkommer ikke om dette omfatter både fritidsfellesskap og aktiviteter som skole og arbeid. Sivilombudsmannen påpeker i denne sammenheng at internasjonale retningslinjer for straffegjennomføring krever at kvinner og menn skal holdes fysisk adskilt.³

¹ Se Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bergen fengsel, Kongsvinger fengsel, Bredtveit fengsel, Drammen fengsel, Kragerø fengsel,

² Se Sivilombudsmannens besøksrapport fra Telemark fengsel, Kragerø avdeling 1.–2. november 2016.

³FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene) vedtatt av FN's generalforsamling 17. desember 2015, se regel 11 og De europeiske fengselsreglene, regel 18.8 c.

Under Sivilombudsmannens forebyggingsenhet besøk til Stavanger fengsel i 2016 fremkom det at nesten alle fritidstilbud og aktiviteter som skole og arbeid måtte gjennomføres sammen med menn. Som regel var mennene i flertall i disse situasjonene. Fengselet bekreftet at kvinner hadde takket nei til tilbud fordi de følte seg utrygge sammen med mannlige innsatte eller på grunn av tidligere relasjoner som vanskeliggjorde en slik kontakt. Dette kunne føre til større isolering for kvinnene⁴.

De internasjonale retningslinjene for straffegjennomføring skal blant annet sikre at kvinnelige innsatte fullt ut kan oppleve seg trygge under varetekt og soning. Sivilombudsmannen understreker derfor viktigheten av at tiltaket om at kvinner skal skjermes fra menn gjennomføres på en måte som fullt ut legger til rette for dette.

Delmål 3: Tilrettelegging av innholdet i straffegjennomføringen

I høringsnotat foreslås det som et tiltak at kvinner skal tilbys like allsidige og omfattende innholdstilbud som menn som gjennomfører straff. Dette er en viktig målsetning for å hindre at kvinner i fengsel utsettes for diskriminering under opphold i fengsel, men det bør konkretiseres hvordan dette skal oppnås. Særlig bør det konkretiseres hvilke konsekvenser dette vil få for arbeids- og aktivitetstilbudet til kvinner i fengsel.

Mandelareglene inneholder detaljerte standarder for gjennomføring av arbeid i fengsler⁵. De sier blant annet at arbeidet skal være av en slik art at det skal gi mulighet for arbeid etter endt soning og at de innsatte skal få en rettferdig lønn for utført arbeid. De europeiske fengselsreglene sier spesifikt at det ikke skal diskrimineres på grunnlag av kjønn med hensyn til de typer arbeid som tilbys.⁶ Den europeiske torturkommisjonen (CPT) har også påpekt at kvinner som er fratatt friheten, skal ha mulighet til like meningsfullt arbeid som menn.⁷

Sivilombudsmannens funn fra fengsler hvor det oppholder seg kvinner, viser at arbeidstilbud tilrettelagt for kvinnelige innsatte ofte er mangelfullt eller nedprioritert på grunn av ressurs- eller sikkerhetshensyn.⁸ Under Sivilombudsmannens besøk er det er det flere steder registrert arbeidstiltak som gir lite mulighet for kvalifikasjoner i arbeidslivet⁹. Dette er ikke i tråd med Kriminalomsorgens arbeidsbedriftsstrategi for 2015-2018, hvor det fremkommer blant annet at «[a]rbeidsbedriften skal søke å gi tilbud til innsatte som gir kompetanse og opplæring i samsvar med etterspørselen på arbeidsmarkedet».

I høringsnotatet fremkommer det at kvinneavdelingene skal prioriteres i utviklingen av digitale løsninger for enklere og hyppigere kontakt med nettverk og tjenesteytere som ikke

⁴ Sivilombudsmannens besøksrapport til Stavanger fengsel 16.–18. august.

⁵ Mandelareglene, regel 96-103

⁶ De europeiske fengselsreglene, regel 26.4

⁷ CPT standards side 94, punkt 24.

⁸ Sivilombudsmannens temarapport 2016: «*Kvinner i fengsel. En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge*».

⁹ Se eksempelvis Sivilombudsmannens besøksrapport til Bergen fengsel, Drammen fengsel og Telemark fengsel, Kragerø avdeling.

befinner seg i umiddelbar nærhet. Sivilombudsmannen forstår dette forslaget slik at direktoratet vil legge til rette for at kvinnelige innsatte blant annet kan få kommunisere med familie og venner via Skype eller tilsvarende løsninger. Dette forslaget er i så fall positivt og i tråd med Sivilombudsmannens anbefalinger i flere besøksrapporter.

I høringsnotat fremkommer det videre at kriminalomsorgen vil initiere et tettere samarbeid med helsetjenesten om helsefremmende straffegjennomføring for kvinner. Det er uklart hva direktoratet legger i «helsefremmende straffegjennomføring», og innholdet i og intensjonen med dette tiltaket dette bør etter Sivilombudsmannens syn tydeliggjøres.

Direktoratet påpeker i sitt høringsnotat at kvinner i fengsel ofte har opplevd vold i nære relasjoner og/eller seksuelle overgrep og ulike former for misbruk. Dette er en av grunnene til at Sivilombudsmannen, i samsvar med internasjonale retningslinjer, i flere av besøksrapportene har anbefalt at kvinnelige innsatte som ønsker det bør ha tilgang til kvinnelig lege. Ut fra et forebyggingsperspektiv er det viktig at kvinner ikke lar være å oppsøke lege eller å gi en åpen beskrivelse av sine helseplager fordi de opplever det som problematisk å ha en åpen relasjon til mannlig allmennlege. Kvinner har ofte andre helseplager enn menn. Dette gjelder også kvinner som sitter i fengsel. Dette taler for at helsetjenesten i kvinnefengsler burde ha særlig kunnskap og kompetanse om kvinnehelse.

Under Sivilombudsmannens besøk blir innsatte med psykiske lidelser ofte trukket fram som en særlig sårbar gruppe. Flere av fengslene har formidlet at de opplever en økning i omfanget av psykiske lidelser hos kvinner de siste årene. Funn fra disse besøkene tyder på at mange kvinner i fengsel kan ha udekkede behov for helsehjelp i forbindelse med slike lidelser. Dette funnet støttes av både fengsler og helsetjenester i fengsler forebyggingsenheten har besøkt.

Sivilombudsmannen merker seg at det forslås å etablere egen avdeling for utenlandske kvinner med utvisningsvedtak eller antatt utvisning for å bedre legge til rette for tilpasset innhold i straffegjennomføringen. Ut over dette er forholdene til utenlandske kvinner ikke spesifisert i høringsnotatet.

I følge Justis- og beredskapsdepartementets forslag til statsbudsjett for 2016-2017 er en ny avdeling for utenlandske kvinner foreslått opprettet i Kongsvinger fengsel, avdeling G. Slik det fremkommer ovenfor, gir soningsforholdene ved denne avdelingen grunn til bekymring.

Utenlandske innsatte er ofte ekstra sårbare ved at de befinner seg langt unna familie og barn, hjemsted, kultur og annet nettverk. Avstanden til hjemlandet kan føre til at de sjelden eller aldri mottar besøk, og de kan oppleve både kulturell og religiøs avstand fra andre innsatte. Språkutfordringer kan føre til at de blir dårlig kartlagt ved innkomst og at deres særlige behov ikke blir avdekket. Dette kan gjøre at utenlandske innsatte kommer i en sårbar situasjon og blir mer utsatte for isolasjon. Særlig gjelder dette for kvinner som heller ikke snakker engelsk.

Sivilombudsmannens funn fra flere fengsler tyder på at det er et stort potensiale for forbedring når det gjelder å sikre at informasjon ved innkost og underveis under fengselsoppholdet blir formidlet til innsatte på et språk de forstår. Dette gjelder både skriftlig informasjon og bruk av tolk under samtaler. Disse utfordringene bør adresseres i strategien.

Når det gjelder rusmestringstiltak, omtaler høringsnotatet kun dette som en del av friomsorgenes programvirksomhet, rettet mot ruspåvirket kjøring. Dette fremstår som en klar mangel.

Flere studier tyder på at kvinnelige innsatte er mer rusbelastet enn mannlige innsatte.¹⁰ Likevel har Sivilombudsmannen under sine fengselsbesøk funnet at kvinner gjennomgående har dårligere tilgang til rusmestringstiltak enn menn. Samtidig har det under disse besøkene fremkommet tydelige ønsker fra kvinnelige innsatte om å kunne delta på flere og mer omfattende rusmestringsprogrammer enn det de tilbys i dag.

På dette området er det derfor etter Ombudsmannens oppfatning grunn til å styrke den foreslåtte strategien.

Delmål 5: Kompetanse om kvinnelige innsatte og domfelte

Avslutningsvis i høringsnotatet foreslår direktoratet tiltak for å sikre økt kompetanse blant ansatte om kvinnelige innsatte og domfelte både i grunnutdanningen og i etter- og videreutdanning. Dette er etter Sivilombudsmannens syn et viktig tiltak for å sikre bedre forståelse av de utfordringene kvinnelige innsatte kan møte. Dette bør etter ombudsmannens oppfatning også inkludere opplæring i de sentrale internasjonale standardene på området, spesielt Mandelareglene og Bangkokreglene.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann

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

¹⁰ Se blant annet Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF) Universitetet i Oslo (2016) *Rusmiddelbruk og helsesituasjon blant innsatte i norske fengsler*, Cramer, Victoria (2014) *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Helseregion Sør-Øst, Prosjektrapport 2014-1. Se også Friestad, Christine og Hansen, Inger Lise Skog (2004) *Levekår blant innsatte*, Fafo-rapport 429 og Skardhamar, Torbjørn (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*, der det blant annet fremgår at kvinnelige innsatt i klart høyere grad enn mannlige innsatt har foreldre med rusmisbruk og også i langt større grad enn menn har brukt heroin og tatt stoff med sprøyte.

¹⁰ Sivilombudsmannen (2016) *Kvinner i fengsel – En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge*.

