



SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2023/779

Deres referanse

Vår saksbehandler
Aurora Geelmuyden

Dato
23.03.2023

Kritiske og livstruende forhold ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt

Innledning. Sivilombudets mandat under tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT)

Sivilombudet er av Stortinget gitt et særskilt ansvar for å undersøke hvordan frihetsberøvedes rettigheter ivaretas og for å forebygge krenkelser. Mandatet er en følge av Norges tilslutning til tilleggsprotokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff. Som nasjonal forebyggende mekanisme, har ombudet myndighet og rettigheter som beskrevet i tilleggsprotokollen artikkel 19 og 20, blant annet til å gjennomføre besøk, foreta undersøkelser og kreve informasjon og tilgang til steder for frihetsberøvelse.

Uvarslet besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo, avdeling Zulu Øst

Sivilombudet gjennomførte et uvarslet besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og én avdeling ved Ullersmo fengsel 13.-16. mars 2023. Det ble også gjort intervjuer med ansatte og innsatte 20. og 21. mars. Besøket var planlagt over tid, og hadde ikke sammenheng med selvmordet som fant sted på Bredtveit fengsel lørdag 11. mars 2023.

Det var ca 35 innsatte på avdelingen for høyere sikkerhet ved Bredtveit og tre innsatte kvinner på Ullersmo, avdeling Zulu øst, da besøket til de to stedene ble gjennomført.

Besøket ble gjennomført med et tverrfaglig besøksteam på åtte medarbeidere fra ombudet og to helsefaglige eksterne eksperter. Under besøket ble det gjennomført samtaler med over 50 personer; innsatte, ansatte og ledelse i de to fengslene og helsetjenestene ved begge fengsler. Sivilombudet gikk gjennom dokumentasjon fra begge steder og vil hente inn ytterligere dokumentasjon fra begge fengsler og helsetjenestene som ledd i arbeidet med endelig rapport. I etterkant av våre besøk utarbeider Sivilombudets forebyggingsenhet en rapport med anbefalinger som blir delt med institusjonen vi har besøkt og som deretter offentliggjøres. Dette vil også bli gjort i etterkant av besøkene til Bredtveit og Ullersmo. Arbeidet med en slik rapport er omfattende, og denne rapporten vil foreligge noe fram i tid.

Under besøket fant vi imidlertid forhold som var så alvorlige og akutte at vi vurderer det nødvendig å gjøre departementet umiddelbart oppmerksom på disse. Vi har også

formidlet disse funnene og vår vurdering av dem til Kriminalomsorgsdirektoratet og Kriminalomsorgen region øst i et møte med dem tirsdag 21. mars.

Høyt antall innsatte som skader seg selv og som begår selvmordsforsøk

Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt har over lengre tid hatt et høyt antall innsatte med omfattende behov for oppfølging, ivaretagelse og helsetjenester. Flere av disse utøver voldsom og gjentakende selvskading. Selvskadingen omfatter kutting, strangulering, svelging av skadelige gjenstander og dunking av hodet i gulv og vegger i cellen. Vi overhørte selv under besøket dunking som foregikk to etasjer over oss og foregikk i omtrent 40 minutter.

At disse utfordringene er store på Bredtveit har vært beskrevet fra flere hold. Alle norske fengsler er pålagt å rapportere tall for selvmord, selvmordsforsøk og alvorlig selvskading til Kriminalomsorgens regionskontorer.

I forbindelse med utarbeidelse av rapporten Selvmord og selvskading i fengsel (2023) innhentet Sivilombudet tall som viste at innsatte ved Bredtveit i perioden 2018-2021 utførte 38 % av alle rapporterte selvmordsforsøk i norske fengsler.

Når det gjelder selvskading, skjedde 33 % av rapporterte selvskadingstilfeller i norske fengsler i 2021 på Bredtveit. I 2022 registrerte Bredtveit 143 tilfeller av selvskading fordelt på 13 kvinner. Dette utgjør 54 % av selvskadingstilfellene i norske fengsler. Innsatte på Bredtveit utgjorde i disse periodene omtrent 2 % av fangebefolkningen i Norge.

Vår foreløpige gjennomgang av dokumentasjon som gjelder kvinnene som var overført til Ullersmo fengsel viser at det i løpet av tre døgn i februar 2023 var 20 selvskadingshendelser og at det ble brukt repkutter/kniv for å stanse strangulering seks ganger på ett døgn. Ansatte ved Ullersmo beskrev at de i perioder har hatt repkutter/kniv i beltet som del av standardutstyret for å raskest mulig kunne avbryte stranguleringsforsøk.

Omfattende bruk av glattcelle og belteseng

Straffegjennomføringsloven § 38 åpner for bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng der det er strengt nødvendig for å hindre alvorlige angrep eller skade. Opphold på sikkerhetscelle utgjør en særlig inngripende form for isolasjon. En sikkerhetscelle er en form for glattcelle helt uten møbler, kun med en løs madrass, et hull i gulvet for å gå på do og en luke nede ved gulvet der mat og vann kan skyves inn. I en sikkerhetscelle er den innsatte oftest fratatt egne klær og vil i en del tilfeller bare ha et teppe eller en rivesikker poncho å dekke seg med. En sikkerhetsseng er en seng der den innsatte holdes fast ved hjelp av belter over bryst, armer og bein. Sikkerhetssengen er plassert i en sikkerhetscelle.

En sikkerhetscelle kan brukes både for å hindre en innsatt i å utøve vold mot andre og mot seg selv, mens en sikkerhetsseng etter kriminalomsorgens egne retningslinjer, kun skal brukes for å hindre en innsatt i å skade seg selv.

I løpet av 2022 ble de to sikkerhetscellene på Bredtveit brukt 92 ganger, i 20 av disse tilfellene varte oppholdet på sikkerhetscellen i mer enn ett døgn. I noen tilfeller hadde fengselet behov for flere enn de to sikkerhetscellene og innsatte ble da fraktet til blant annet

Oslo fengsel. Vi har foreløpig ikke mottatt nasjonale tall for 2022, men ifølge KDIs årsrapport for 2021 ble sikkerhetscelle brukt 294 ganger i alle fengslene til sammen. Under vårt besøk erfarte vi at en av de innsatte i år hadde sittet hele syv dager i strekk på sikkerhetscelle, og bare i løpet av dagene vi var på besøk ble en innsatt plassert to ganger på sikkerhetscelle.

I 2022 ble sikkerhetssengen på Bredtveit brukt 26 ganger. Til sammenligning ble det på Bredtveit brukt sikkerhetsseng totalt 13 ganger i hele perioden på 6 år fra 2013-2018.

Klare mangler i forebygging av selvmord

Foreløpige funn viste at Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt mangler et system for kartlegging av selvmordsrisiko og for å utarbeide tiltaksplan for innsatte som vurderes i risiko for å begå selvmord. De fleste ansatte har ikke gjennomført kurs i selvmordsforebygging, til tross for fengselets høye antall selvmordsforsøk og den omfattende, alvorlige og gjentakende selvskadingen blant innsatte.

Bruken av isolasjon og belteseng overfor innsatte som fengselet vurderer å være i risiko for å skade seg selv, eller å ta sitt eget liv, kan undergrave arbeidet med å forebygge selvmord. Innsatte som vurderes å være i risiko for å ta sitt eget liv plasseres normalt i den restriktive avdelingen. En rekke innsatte formidlet til oss under besøket at de var redde for å fortelle ansatte om egne tunge tanker fordi de var redde for å bli plassert i fengselets restriktive avdeling eller på sikkerhetscelle.

Selv mordet som fant sted 11. mars 2023 skjedde på en av fengselets fellesskapsavdelinger, og ikke i den restriktive avdelingen. Dokumentgjennomgang viste at det også tidligere i år har vært selvmordsforsøk på samme fellesskapsavdeling. Dette kan tyde på at fengselet har begrenset evne og kapasitet til å fange opp selvmordsrisiko hos innsatte som ikke er hyppig selvskadende.

Manglende kapasitet, kompetanse og ivaretagelse av ansatte

Normalbemanningen på Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt er to betjenter på hver av de fire avdelingene, inkludert den restriktive avdelingen. Antallet betjenter innebærer at det skal svært lite fravær til før alle eller deler av de innsatte innelåst på cellene inntil det er tilstrekkelig ansatte på vakt. Dette gjør driften av fengselet svært sårbart for sykemeldinger. Det innebærer også at hendelser på én avdeling som gjør at det trengs flere enn to betjenter, får umiddelbare konsekvenser for de innsatte på andre avdelinger. Mange av plasseringene på sikkerhetscelle (92 i 2022) medfører at betjenter må komme til fra de andre avdelingene og bære den innsatte ned tre etasjer gjennom et bratt trappeløp til sikkerhetscellene. Deretter må én betjent kontinuerlig oppholde seg ved sikkerhetscellen.

Intervjuene, dokumentgjennomgang og observasjonene på stedet viser mangel på kapasitet og strukturer for å gi de ansatte støtte i vanskelige situasjoner. Til tross for at betjentene håndterer innsatte med omfattende psykiske utfordringer og gjentatte selvmordsforsøk gis det ikke jevnlig opplæring i hvordan dette skal håndteres. Det synes generelt å være lite rom for kompetanseutvikling for de ansatte, som kurs i selvmordsforebygging.

Foreløpige funn tyder på at det over tid har vært og er store bemanningsutfordringer. Sykefraværet, særlig blant betjenter og vaktledere er urovekkende høyt og både ledelse og ansatte beskriver en situasjon med høy utskiftning av ansatte og behov for å bruke nærmest alle ansatte inn som ekstravakter i perioder. Både intervjuer og gjennomgang av vaktjournaler og andre dokumenter fra tidligere perioder, vitner om ansatte som over tid har stått i voldsomme påkjenninger. Vi er i tillegg informert om omfattende bruk av overtid, noe som klart tyder på en situasjon der arbeidsoppgavene er mer omfattende enn arbeidsoppsettet klarer å dekke. Sammen med det som kom fram i intervjuer, gir det en sterk bekymring for at de ansatte blir utslitte.

Våre foreløpige undersøkelser tyder videre på at oppfølgingen av de ansatte etter alvorlige og belastende hendelser er mangelfull og ikke samsvarer med den store påkjenningen arbeidshverdagen over lang tid og fortsatt utgjør for de ansatte. Det framstår som at ansattes kapasitet og mulighet til å gjøre en forsvarlig jobb er strukket til bristepunktet.

Forholdene betjentene og vaktlederne jobber under medfører en stor risiko for at ansatte kan utsette innsatte for krenkelser fordi de er utslitte og presset.

Flytting av kvinner til Ullersmo fengsel

I slutten av januar ble fire kvinner overført til en avdeling ved Ullersmo fengsel. Ingen av helsetjenestene ved de to fengslene ble involvert i, eller informert om, overflyttingen.

Alle kvinnene som er plassert ved Ullersmo fengsel er fullstendig utelukket fra fellesskap jf. straffegjennomføringsloven § 37. Dette har hittil omfattet sju kvinner. Isolasjon er en forutsetning for plasseringen, fordi Ullersmo er et mannsfengsel og avdelingen de er plassert på er ikke tilrettelagt for fellesskap. Befaring og intervjuer gjorde det klart for Sivilombudet at de innsatte på denne avdelingen i beste fall får mulighet til meningsfull menneskelig kontakt i to timer i døgnet. Under vårt besøk var en mannlig innsatt isolert i samme avdeling som kvinnene. Vi ble kjent med at dette skapte stor uro og bekymring blant innsatte kvinner.

Høy risiko for krenkelse av forbudet mot umenneskelig behandling og av retten til liv

Den norske stat er forpliktet til å forhindre at innsatte ikke utsettes for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Denne plikten følger blant annet av FNs torturkonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3. Staten plikter videre å ivareta innsattes rett til liv jf. EMK art. 2. Disse bestemmelsene gir staten både negative og positive forpliktelser.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 2 som beskytter retten til liv gir også staten en aktivitetsplikt i saker som gjelder selvmordsrisiko. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har i flere saker om selvmord i fengsel konkludert med at EMK artikkel 2 om retten til liv var krenket, fordi staten ikke hadde gjennomført rimelige tiltak for å forebygge selvmord. Forebygging av selvmord forutsetter både at man har gode rutiner for å fange opp innsatte med selvmordsrisiko og at det blir satt i verk tiltak for å begrense risikoen dersom slik risiko blir identifisert.

Selvordsrisiko er ikke statisk, men kan oppstå eller øke underveis i fengselsoppholdet. EMD har slått fast at fengslene har ansvar for å vurdere risikoen for selvmord løpende for å kunne iverksette tiltak når det er behov for det. Dersom en person forsøker å ta sitt eget liv eller skader seg selv alvorlig, er risikoen for fremtidig selvmord høy. I lys av dette er det avgjørende at selvskading og selvmordsforsøk i fengslene tas på stort alvor, og at slike hendelser fører til ny risikokartlegging og påfølgende tiltak for å forhindre selvmord (jfr. Sivilombudets rapport Selvmord og selvmordsforsøk i fengslene, 2023).

Sivilombudet har tidligere, blant annet i særskilt melding til Stortinget om isolasjon i norske fengsler (2019) og i rapporten Selvmord og selvmordsforsøk i fengslene (2023) understreket at selvmordsnære personer trenger meningsfull menneskelig kontakt og at isolasjon aldri bør brukes overfor mennesker i slike situasjoner. Også bruk av sikkerhetsseng i fengslene innebærer en høy risiko for krenkelser. Dette har Sivilombudet tidligere slått fast i rapporten Bruk av sikkerhetsseng i norske fengsler (2020).

Flere av våre foreløpige funn tilsier at det i dag er en klar risiko for krenkelse av retten til liv og forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff. Dette omfatter blant annet:

- Manglende selvmordkartlegging og tiltaksplaner for å forebygge selvmord
- Bruk av isolasjon og belteseng for å forebygge selvmord, til tross for at dette kan øke selvmordsfare
- Uforholdsmessig maktbruk, blant annet i forbindelse med bruk av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng
- Arbeidsforhold som kan bidra til uforholdsmessig makt og tvangsbruk overfor de innsatte

EMD har også understreket at medlemsstatene må organisere sine fengsler slik at de sikrer de innsattes verdighet, uavhengig av økonomiske eller praktiske utfordringer. I lys av dette er vi blant annet bekymret for følgende:

- Manglende kapasitet til planlagte fremstillinger til helseundersøkelser og behandling utenfor fengselet for å ivareta eller behandle innsattes helse
- Manglende oppfølging av innsatte uten helt akutte og synlige helse- og oppfølgingsbehov
- Skremmende og uverdige forhold for innsatte som hører eller blir vitne til andre innsattes selvskading, selvmordsforsøk og situasjoner med makt- og tvangsbruk

Samlet fremstår forholdene både på Bredtveit og for kvinnene på Ullersmo som helt uholdbare. Det er behov for akutte tiltak for å hindre at liv går tapt og for å sikre at alle innsattes mest grunnleggende behov og rettigheter sikres. Det er nødvendig å iverksette tiltak for å sikre forsvarlig ivaretagelse av de innsatte kvinnene som er avhengig av tverrfaglig oppfølging. Det er her naturlig å se hen til løsningen som er valgt for menn ved Ila fengsel og forvaringsanstalt der Nasjonal forsterket felleskapsavdeling ble etablert i januar 2020.

Bemanningen ved denne avdelingen er finansiert i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet og har ansatte med både helsefaglig og fengselsfaglig kompetanse.

For å sikre forsvarlige forhold for innsatte ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og for kvinner som er plassert på Ullersmo fengsel, må departementet etter Sivilombudets syn umiddelbart sette i gang tiltak.

Sivilombudet stiller seg til rådighet for departementet ved behov for å utdype disse funnene og våre vurderinger.

Hanne Harlem
sivilombud

Helga Fastrup Ervik
avdelingssjef

Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner, og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi til:

| | | | |
|---|---|--------------|--------------|
| KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET LILLESTRØM | Postboks 344 | 2001 | LILLESTRØM |
| HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET STATENS HELSETILSYN | Postboks 8011 Dep Postboks 231 Skøyen | 0030 0213 | OSLO OSLO |
| HELSEDIREKTORATET | Postboks 220 Skøyen | 0213 | OSLO |
| Tilsynsrådet for Kriminalomsorgen - region øst | | | |