



SIVILOMBUDET

INDRE ØSTFOLD FENGSEL AVDELING EIDSBERG
Postboks 694
4302 SANDNES

Vår referanse
2023/5304

Deres referanse

Vår saksbehandler
Mette Jansen Wannerstedt

Dato
17.02.2025

Sivilombudets tilbakemelding på Eidsberg fengsels oppfølging etter besøksrapport Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg 9.-11. april 2024

Sivilombudet mottok 15. januar 2024 svar fra Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg om hvordan fengselet følger opp anbefalingene gitt i rapporter etter besøk fra Sivilombudets forebyggingsenhet 9.-11. april 2024.

Fengselet har gitt oss en oversiktlig gjennomgang av sin oppfølging. De oppgir at noen tiltak er blitt iverksatt, mens andre tiltak skal iverksettes. Blant annet ser vi at flere nye rutiner har frist for utarbeidelse 1. mars 2025.

Fengselet understreker at rapporten er blitt gjort tilgjengelig for ansatte og innsatte ved fengselet.

Gjennomgang av fengselets oppfølging

Vi går her gjennom fengselets oppfølging av anbefalingene som ble gitt i rapporten. Det vil gå frem hvilke punkter vi vil følge opp videre med fengselet. Anbefalingene er nummerert som i besøksrapporten.

- 1. Fengselet bør så langt som mulig sikre at alle innsatte har et dagtilbud i form av arbeid eller skole.*

Vi merker oss at fengselet har igangsatt flere prosesser for å øke dagtilbudet for innsatte. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe, som leverte en rapport 1. desember 2024. Rapporten beskriver en rekke ulike tiltak og forslag til bruk av arealer. Tiltakene i rapporten skal ifølge fengselet drøftes inn 1. april 2025. Videre er det meldt inn ombyggingsplaner til Statsbygg, og det jobbes med å rekruttere ansatte til verksdriften.

Sivilombudet ser positivt på fengselets arbeid, men ber om en tilbakemelding på hvilke konkrete tiltak som vil bli iverksatt etter at drøftingene er gjennomført.

2. *Fengselet bør styrke innsattes mulighet til kontakt med omverden. Dette gjelder særlig kontakt med venner og familie, også ettermiddag og kveld, gjennom telefon, videosamtaler og besøk.*

Vi merker oss som positivt at fengselet har anskaffet flere telefoner på avdelingene. Fengselet oppgir videre at de på grunn av «dagens dagsplan og redusert kapasitet/bemanning» ikke har mulighet til å styrke innsattes mulighet for kontakt med omverden. De viser til sitt arbeid med å rekruttere ansatte slik at fengselet kan driftes normalt.

Vi forutsetter at fengslet vil kunne øke muligheten for kontakt med omverden når de er tilbake i normal drift, og at prøveordningen med 42 minutter ringetid per uke da iverksettes.

3. *Fengselet bør sikre faglig forsvarlig oppfølging og ivaretagelse av unge innsatte i tråd med alder, utvikling og modenhet.*

Vi merker oss at ungdomsteamet i fengselet er fulltallig. Fengselet beskriver i all hovedsak hvordan den nye avdelingen for inntil fem mindreårige er tilrettelagt. De skriver også at oppfølgingen av mindreårige krever tid og ressurser. Slik svaret fremstår, vil ungdomsteamet i all hovedsak jobbe med å ivareta de innsatte som er under 18 år.

Vi minner om at vår anbefaling gjaldt oppfølgingen av unge innsatte over 18 år. Vi ber om en tilbakemelding på hvilke konkrete tiltak fengselet vil iverksette for å sikre at innsatte i alderen 18 til 24 år blir fulgt opp i tråd med kriminalomsorgens fagstrategi for denne gruppe.

4. *Fengselet bør sikre at ung alder tas med i vurderinger ved alle beslutninger som tas når det gjelder innsatte i alderen 18-24 år.*

Fengselet beskriver at avdelingsleder for ungdomsteamet og ansvarlig operativ førstebetjent har vært på besøk ved Ungdomsenhet Vest for å lære av deres erfaringer med vurdering av barnets beste og vurderinger knyttet til innsattes alder. Videre skal fengselet endre sine vedtaksmaler slik at alder blir et eksplisitt vurderingspunkt, og det skal gjennomføres opplæring i vurdering knyttet til alder av jurist fra region øst.

5. *Fengselet bør sikre at alle innsatte, uansett språk, har lik tilgang til informasjon og tjenester*
6. *Fengselet bør tilby tolk ved innkomstsamtaler til alle innsatte som ikke har tilstrekkelig språkferdigheter. Tolk bør også brukes når viktig informasjon skal gis eller innsatte ønsker å formidle informasjon til fengselet. Tilbud om bruk av tolk bør dokumenteres*

Fengselet oppgir at de har redusert terskelen for bruk av tolk, noe som har medført økt bruk av tolk. Videre skal de utarbeide en instruks om bruk av og dokumentasjon av tolketjenester innen 1. mars 2025. Instruksen skal iverksettes gjennom strukturerte overlappingsmøter.

Vi ber om å få instruksen om bruk av og dokumentasjon av tolk ettersendt.

- 7. Fengselet bør sikre at alle innsatte som ikke er isolert kan tilbringe minst åtte timer utenfor cella hver dag og drive med meningsfulle aktiviteter, inkludert i helgene.*

Fengselet oppgir at de jobber kontinuerlig med å rekruttere nok ansatte til å drifte fengselet normalt, med et godt og passende sysselsettingstilbud og meningsfull fritid utenfor cella. De jobber med et nytt organisasjonskart som bedre skal ivareta den totale driften av fengslet. Fengselet oppgir at de innsatte på de ordinære fellesskapsavdelingene p.t. har rett i overkant av 8 timer i snitt utenfor cella på hverdagene. Innsatte som har et skoletilbud har rett over 8 timer utenfor cella, mens de med jobb eller annet aktivitetstilbud og de som er uten tilbud har rett i underkant av 8 timer utenfor cella.

- 8. Fengselet bør sikre at alle utelukkelsesvedtak konkret og detaljert beskriver årsaken til utelukkelsen og hvilke lempeligere midler som er forsøkt benyttet, samt hvorfor disse eventuelt ansees utilstrekkelig.*

Det er ifølge fengselet blitt utarbeidet et skriv om hvordan en avgjørelse om utelukkelse skal vurderes og hvordan vurderingen skal beskrives. Fengselet oppgir videre at de skal gjenoppta jevnlige møter med fengslets jurist for sikre vedtakskvalitet og veiledning til de som har ansvar for å fatte vedtak. Det skal også utarbeides en rutine for bruk av utelukkelse innen 1. mars 2025 som fengslet skal ettersende til oss.

- 9. Fengselet bør sikre at innsatte som er fratatt arbeids- og/eller fritidsfellesskap og flyttet til en restriktiv avdeling har et vedtak om utelukkelse.*

Sivilombudets anbefaling var at fengslet bør sikre at innsatte som er fratatt arbeids- og/eller fritidsfellesskap og flyttet til den restriktive avdeling har et vedtak om utelukkelse. Bakgrunnen for anbefalingen var at innsatte på avdeling A ikke hadde alminnelig fritidsfellesskap, og som hovedregel ikke fikk et dagtilbud. Opphold på avdeling A innebærer sterke begrensninger på hvor lenge innsatte kunne være utelåst fra cella. Et vedtak om utelukkelse sikrer at begrunnelsen for inngrepet er dokumentert. Vedtak er viktig for rettsikkerheten til den innsatte, blant annet fordi de kan påklages. Vedtak skal oppheves når vilkårene for utelukkelse ikke er til stede. Uten vedtak vil det mangle styringsinformasjon om det reelle omfanget av utelukkelse.

Sivilombudet viser til særskilt melding om isolasjon fra 2019, hvor det framgår at isolasjon og begrensninger i menneskelig kontakt kan være helseskadelig. Dette er grundig dokumentert både i eldre og nyere forskningslitteratur.¹ Forskningsfunn tyder på at en stor andel som isoleres, opplever fysiske eller psykiske plager eller symptomer som følge av mangelen på menneskelig kontakt. Den omfattende innlåsing på avdeling A kan gi denne typer skader.

¹ Se også Sivilombudsmannen (2019). Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på meningsfull menneskelig kontakt i norske fengsler, s. 24-29.

Innlåsing utgjør en risiko for faktisk isolasjon, det vil si isolasjon som ikke er konsekvens av fengselets vedtak om utelukkelse eller isolasjon ilagt av retten.

Fengslet oppgir at de har innhentet kommentar fra regionadministrasjonen region øst. De svarer at de seks plassene på avdeling A inngår i fengselets samlede kapasitet på 106 plasser. Fengslet oppgir at ved høy kapasitetsutnyttelse må plassene på avdeling A benyttes også når vilkårene for utelukkelse ikke foreligger.

Etter Sivilombudets vurdering, viser svaret at det er bygningsmessige forhold - det vil si plassmangel på fengslets andre avdelinger - som gjør det nødvendig å benytte den restriktive avdelingen. Vi viser til Sivilombudets uttalelse om utelukkelse fra fellesskap i Ringerike fengsel på grunn av bygningsmessige forhold.² Som det framgår av uttalelsen, gir ikke plassmangel fengslet hjemmel til å utelukke innsatte fra en fellesskapsavdeling. Bygnings- eller bemanningsmessige forhold må være akutte eller påkrevde. Uttalelsen handlet konkret om vedtak om utelukkelse fattet etter § 37 niende ledd, og konkluderte med at fengselet så ut til å ha hatt en ulovlig praksis, som måtte endres. Tilsvarende vurdering gjelder også for opphold på en restriktiv avdeling uten vedtak, men med samme begrunnelse om at plassmangel ved en fellesskapsavdeling gjør oppholdet nødvendig. Dersom plassmangel er årsaken til at en innsatte plasseres i avdeling A må fengselet kompensere for dette ved å fullt ut sikre den innsatte fellesskap.

På denne bakgrunn ber vi om en ny orientering om hvordan anbefalingen vil bli fulgt opp.

10. Fengselet bør styrke sitt arbeid for å redusere risikoen for isolasjonsskader for alle innsatte som er isolert, samt sikre at eventuelle avvik dokumenteres og følges opp systematisk.

Fengselet beskriver at de jobber med å rekruttere nye ansatte og vikarer for å kunne ha best mulig åpningstid for innsatte med meningsfull aktivitet. Vider beskriver de sine rutiner for hvordan isolerte innsatte skal følges opp. Disse lå også til grunn da vi var på besøk. Vi fant likevel at det manglet ukeplaner for innsatte som skulle ha det og at det var mangler i fengselets registrering av avvik når det gjaldt to timer meningsfull menneskelig kontakt. Det var derfor uklart i hvilken grad fengselet faktisk hadde oversikt over graden av isolasjon.

Videre fant vi at innholdet i de aktiviteten de innsatte fikk tilbud om ikke alltid kunne sies å være meningsfull menneskelig kontakt. Mange aktiviteter ble i praksis gjennomført av den innsatte alene, som for eksempel ta en dusj, eller luft alene i stråleluftegården. Vi fant også

² Sivilombudet (2023): Utelukkelse fra fellesskap i fengsel på grunn av bygningsmessige forhold. <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/utelukkelse-fra-fellesskap-i-fengsel-pa-grunn-av-bygningsmessige-forhold/>

eksempler på at fremstilling og avhør hos politiet ble registrert som meningsfull menneskelig kontakt. Sivilombudet ser svært alvorlig på dette.

Vi ber om en tilbakemelding på hvilke konkrete tiltak fengselet vil iverksette for å følge opp anbefalingen om å redusere risikoen for isolasjonsskader for alle innsatte som er isolert, samt sikre at avvikt dokumenteres og følges opp systematisk.

- 11. Fengselet bør utarbeide skriftlige rutiner for utdeling av mat og drikke på sikkerhetscelle som sikrer innsatte en respektfull og verdig behandling.*
- 13. Fengselet bør forbedre sine dokumentasjonsrutiner ved sikkerhetscelleopphold.*
- 14. Fengselet bør sikre en konkret vurdering av vilkårene for fortsatt bruk av sikkerhetscelle minst hver sjettede time, og at begrunnelsen for dette dokumenteres.*
- 15. Fengselet bør sikre at ansatte som har tilsyn på sikkerhetscelle så tidlig som mulig etablerer dialog med innsatte, for å hindre at oppholdet pågår lenger enn strengt nødvendig.*
- 16. Fengselet bør iverksette tiltak for å sikre at innsatte som ønsker å kontakte advokat under opphold på sikkerhetscelle, får mulighet til det.*

Vi ser at fengslet har revidert sin rutine for bruk av sikkerhetscelle, og gjennom den iverksatt tiltak for å ivareta anbefaling 11, 13, 14, 15 og 16.

- 12. Fengselet bør sikre at alle vedtak om plassering på sikkerhetscelle tydelig beskriver årsaken til plasseringen og hvilke lempeligere midler som er forsøkt benyttet, samt hvorfor disse eventuelt anses utilstrekkelige.*

Ledelsen ved fengselet vedkjenner at vedtakene som fattes i mange tilfeller kunne hatt høyere kvalitet. Fengselet oppgir at de jobber fortløpende med veiledning og opplæring av de som fatter vedtak om bruk av sikkerhetscelle. Fengselet har et dokument med opplæringspunkter, som er godkjent av region øst, og som skal være gjennomgått på nytt innen 01. mars 2025.

Vi ber om å få opplæringsdokumentet tilsendt.

- 17. Fengselet bør sikre at det fattes vedtak ved planlagt bruk av håndjern. Vedtaket skal inneholde en begrunnelse og kunne påklages.*

Fengselet har svart at de fortsatt vil forholde seg til gjeldende retningslinjer fra KDI. Sivilombudet har tatt spørsmålet opp med KDI og forventer at retningslinjene endres. Samtidig minner vi om at fengselet selv har ansvar for å fatte enkeltvedtak der det kreves, også før retningslinjene er endret. Dette gjelder særlig når fengselet er uttrykkelig informert om situasjonen.

18. Fengselet bør sikre at innsatte som har forhøyet risiko for selvmord og selvskading blir møtt med kunnskapsbaserte forebyggingstiltak, som økt menneskelig kontakt, omsorg og aktivisering.

Fengslet beskriver sine rutiner for kartlegging ved innkomst. De skriver også at tiltak for innsatte med forhøyet risiko for selvmord og selvskading «kan være hyppig tilsyn, at innsatte plasseres på riktig avdeling og celle osv.» De oppgir at de vil gå gjennom sine rutiner.

Funnene under besøket viste klare svakheter i fengselets forebygging av selvmord og selvskading. Det manglet tiltaksplaner og ansattes var ikke kjent med kunnskapsbaserte forebyggingstiltak.

Vi minner om at rettspraksis, menneskerettslige standarder og forskning gir viktige føringer for selvmordsforebyggende tiltak. Helt sentralt står støttende menneskelig kontakt med ansatte, andre innsatte eller familie og nettverk utenfor fengselet.³ Samtidig er det vist at meningsfull menneskelig kontakt, økt aktivitetstiltak, fadderordninger, økt kontakt med familie og lettere tilgang til hjelpelinjer kan bidra til å redusere risikoen.⁴ KDI understreker også i sine retningslinjer at det må vurderes tiltak som oppfølging fra ansatte i fengselet i form av samtaler og aktivisering, samhandling med helsetjenestene, økt kontakt med familie og nettverk mv.⁵

Vi ber om en tilbakemelding om hvilke konkrete tiltak fengselet vil iverksette for å sikre at innsatte som har forhøyet risiko for selvmord og selvskading blir møtt med kunnskapsbaserte forebyggingstiltak, som økt menneskelig kontakt, omsorg og aktivisering.

19. Fengselet bør sikre at isolasjon ikke brukes som et virkemiddel for å forebygge eller håndtere selvskading, selvmordsforsøk eller selvmord.

Fengselet oppgir at de ikke bruker isolasjon som et virkemiddel for å forebygge eller håndtere selvskading, selvmordsforsøk eller selvmord. De skriver at kriminalomsorgen generelt har begrenset kapasitet både når det gjelder ansatte og egnede lokaler, for å kunne ivareta en sårbar gruppe mennesker som ikke klarer å ta vare på seg selv. Fengselet vil gå gjennom sine rutiner.

Under besøket fant vi at fem av de tretten sikkerhetscelleplasseringene vi gjennomgikk, var helt eller delvis begrunnet med risiko for selvskading eller selvmord. Vi understreker risikoen

³ Marzano, L., Hawton, K., Rivlin, A., m.fl. (2016). Prevention of suicidal behavior in prisons. *Crisis*. 37(5), 323-334.

⁴ Se bl.a. Favril, L., Yu, R., Hawton, K., m.fl. (2020). Risk factors for self-harm in prison: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet Psychiatry*, 7(8), 682-691, Hall, B. og Gabor P. (2004). Peer suicide prevention in a prison. *Crisis*, 25 (1), 19–26; Liebling, A. og Arnold, H. (2004). *Prisons and their moral performance: A study of values, quality and prison life*. Clarendon Press; Marzano, L., Hawton, K., Rivlin, A., m.fl. (2016); Verdens Helseorganisasjon (WHO) og Den internasjonale foreningen for selvmordsforebygging (IASP) (2007), s. 15-16.

⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet (2018). Retningslinjer til straffegjennomføringsloven: Forebygging og håndtering av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord i fengsel, 2018, punkt 5.

ved å bruke sikkerhetscelle som tiltak ved selvskading eller selvmordsfare. Selv om den helt umiddelbare og akutte faren for selvmord og selvskading kan begrenses når en innsatt plasseres på en naken celle, er det åpenbart at bruken av sikkerhetscelle mangler helende eller hjelpende elementer. Graden av lidelse og bekymringsfulle symptomer kan øke, og risikoen for selvmord kan øke både på kort og lang sikt.⁶

Vi ser at fengselet vil gå gjennom sine rutiner og praksis, men ber om en tilbakemelding på hvilke konkrete tiltak fengselet vil iverksette for å sikre at isolasjon, som for eksempel plassering på sikkerhetscelle, ikke brukes for å forebygge eller håndtere selvskading, selvmordsforsøk eller selvmord.

20. Fengselet, kommunen og sykehuset bør samarbeide om å iverksette helsefremmende tiltak for innsatte for å forebygge og redusere negative helsekonsekvenser som følge av bemanningssituasjonen i fengselet.

Fengselet skriver at de sammen med kommunen og sykehuset har revidert samarbeidsavtalen mellom de tre partene, og at avtalen er klar for signering. På lokalt nivå er det en avtale mellom fengselsledelse og lokal helseavdeling å møtes fast to ganger i året, i tillegg til faste mandagsmøter og ved behov. Kopi av signert avtale vil ettersendes. Vi ser dette som positive tiltak.

Vi savner imidlertid en mer konkret beskrivelse av hvordan de gjennom et tettere samarbeid kan iverksette tiltak for å forebygge og redusere negative helsekonsekvenser for de innsatte.

Kommunens svarbrev (datert 10. januar 2025) til ombudet på denne anbefalingen er identisk med fengselet svar. Vi vil derfor følge opp denne anbefalingen videre med både fengselet og kommunen.

Vi ber fengselet om en mer konkret beskrivelse av hvilke tiltak de gjennom samarbeid med kommunene og sykehuset skal iverksette for å bidra til å forebygge og redusere negative helsekonsekvenser for de innsatte.

21. Fengselet, kommunen og sykehuset bør sammen sikre at de innsatte får tilgang til nødvendige helsetjenester innen psykisk helsevern.

Fengselet oppgir at kommunen legger til rette for at sykehuset har stedlige lokaler og at stedlig behandler inkluderes i fagmiljøet til kommunen. Videre står det at henvisningsrutiner utarbeides som en lokal avtale mellom kommunen og sykehuset.

Svaret er identisk med kommunens svar. Vi undrer oss over at kommune og fengsel, er omforent om at det er kommunen som skal tilrettelegge for stedlige lokaler til sykehuset. Det er fengselets ansvar å ha egnede lokaler til de importerte helsetjenestene og vi kan ikke

⁶ Sivilombudet, Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler Dokument 4:3 (2018/2019), 2019. Se kapitlene 4.2 og 9.3, og Selvmord og selvmordsforsøk i fengsel. En undersøkelse under OPCAT-mandatet, 2022, side 17.

se hva fengselet rolle vil være i å sikre at innsatte får tilgang til nødvendige helsetjenester innen psykisk helsevern.

Vi ber om en nærmere beskrivelse av hva fengselet rolle i oppfølgingen av denne anbefalingen vil være.

27. Fengselet og kommunen bør sammen sikre systemer for forsvarlig medisinbehandling, og særlig fengselet bør sikre etterlevelse av slike systemer.

Vi merker oss at fengselet og kommunen har samarbeidet om en rutine for fengselsbetjentenes utdeling av medisiner til de innsatte, at helseavdelingen holder medisinkurs for betjentene og at det skal være signatur ved utdeling og mottatt medisin. Vi ser også at det er iverksatt tiltak for å sikre at medisinskap skal være låst og at betjentene skal ha en systemnøkkel på sitt nøkkelknippe.

28. Fengsel, kommunen og sykehus bør sammen sikre kontinuitet i helseoppfølgingen til de innsatte. Herunder bruke kommunens oversikt over avlyste/utsatte fremstillinger som fast tema i trepartssamarbeidet, samt sikre at tvangsmidler som håndjern ikke er til hinder for helseoppfølgingen.

Det fremstår her som at fengselet til dels har gjengitt kommunens svar, det er derfor vanskelig å forstå hvordan fengselet selv følger opp denne anbefalingen.

Vi ber om en tilbakemelding på hvordan fengselet vil følge opp denne anbefalingen.

32. Fengselet og kommunen bør foreta løpende vurderinger av behovet for tilrettelegging for innsatte med omfattende helse- og omsorgsbehov for å sikre at tilretteleggingen er tilfredsstillende, og at fortsatt opphold i fengselet ikke er uforsvarlig eller uverdig.

Fengselet, i likhet med kommunen, oppgir at de i sitt samarbeid med innsatte som har spesielle oppfølgingsbehov, skal utarbeide en plan som sikrer oppfølging og tiltak fra de ulike partene. Målet er å tydeliggjøre hva som er helse- og omsorgstjenester og hva som er praktisk bistand som skal utføres av kriminalomsorgen.

Videre oppfølging

Samlet innebærer dette at vi ønsker mer utfyllende informasjon om fengselets oppfølging av følgende anbefalinger (nummerering som i rapporten): 1, 3, 6, 9, 10, 12, 18, 19, 20, 21, 28.

Frist for tilbakemelding til Sivilombudet er **10. april 2025**.

Vi minner om at fengselets svar også i den videre oppfølgingen skal utformes på en slik at det kan offentliggjøres. Dersom svarene inneholder opplysninger som ikke kan offentliggjøres må det opplyses om dette og sendes en sladdet versjon som kan offentliggjøres. Hjemmel for å unnta opplysningene må oppgis. Med mindre annet blir opplyst, vil det bli lagt til grunn at svarene kan offentliggjøres i sin helhet.

Ved spørsmål ta kontakt med Mette Jansen Wannerstedt mjw@sivilombudet.no , tlf: 22 82 85 43

For sivilombudet

Helga Fastrup Ervik
avdelingssjef

Mette Jansen Wannerstedt
seniorrådgiver

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

Kopi til:

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET
KRIMINALOMSORGEN REGION ØST AVD
ADMINISTRASJON
INDRE ØSTFOLD KOMMUNE
FENGSELHELSETJENESTEN AVD TRØGSTAD