



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref:
20/2700 - TKH

Vår ref:
201410430-585

Dato:
27.01.2021

SVAR PÅ HENVENDELSE VEDRØRENDE ALTERNATIVE TILTAK FOR Å REDUSERE OMFANGET AV ISOLASJON

1. Innledning

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til mottatt henvendelse fra Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 1. juli 2020 vedrørende alternative tiltak for å redusere omfanget av isolasjon i fengslene.

I brev av 15. juni 2020 har KDI beregnet kostnader ved å innføre en nasjonal standard for utlåsingstid i norske fengsler. På bakgrunn av direktoratets innspill uttrykker departementet i brevet av 1. juli 2020 behov for andre, mer grunnleggende vurderinger av hvordan kriminalomsorgen bør innrettes for å håndtere isolasjonsproblematikken enn det som ligger i de kostnadsberegninger som er mottatt. Departementet ber om at KDI utvikler alternativer for virksomheten fremover som ivaretar de forholdene vedrørende isolasjon og menneskelig kontakt som Sivilombudsmannen har påpekt. Videre har departementet presisert at enkelte av alternativene som utredes bør helt eller delvis kunne realiseres innenfor dagens budsjetttrammer. I henvendelsen retter departementet fokus mot direktoratets beregning av en standardisert utlåsingstid på 8 timer, samt KDIs beregning av å sikre samtlige innsatte minst 2 timer daglig meningsfull menneskelig kontakt.

Departementet har skissert en prosess i to faser, hvor fristen for første oppspill opprinnelig ble satt til 1. september 2020. KDI har som kjent innhentet bistand fra Oslo Economics (heretter OE) på bakgrunn av oppdragsbrevet fra departementet. Etter avtale med departementet ble fristen for første oppspill utsatt til 1. oktober 2020. KDI oversendte innen fristen en PowerPoint-presentasjon utarbeidet av OE til departementet, hvor det ble redegjort for planen for det videre arbeidet.

KDI viser til at OE leverte sin rapport til direktoratet 18. desember 2020 og avholdt en presentasjon av rapporten for departementet og direktoratet 14. januar 2021.

Rapporten fra OE oversendes med dette til Justis- og beredskapsdepartementet.

2. KDIs merknader til rapporten fra Oslo Economics

2.1. *Innledning*

OE uttaler at det i sum sannsynligvis er nødvendig med både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk, samt tilførsel av kompetanse og personalressurser for å oppnå fellesskapsmålene. Balansen mellom de ulike aktivitetene er imidlertid ikke gitt. OE finner det heller ikke mulig å kostnadsfeste de ulike postene for å realisere 8 timer daglig fellesskap og å sikre minst 2 timer daglig meningsfylt menneskelig kontakt for innsatte i norske fengsler.

Dersom kriminalomsorgen skal nå de ovennevnte fellesskapsmålene, uten å tilføres ressurser, vil dette forde en fullstendig omlegging av dagens kriminalomsorg. Det er altså slik at hvis kriminalomsorgen setter fellesskapsmålene som høyeste (og eneste) resultatoppnåelse, vil dette ha drastiske konsekvenser for kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse. Det er ingen tvil om at dette vil ha store konsekvenser for sikkerheten i fengsel, kapasiteten i kriminalomsorgen, og rehabiliteringen av innsatte, herunder aktivisering av innsatte.

OE fikk i oppdrag å utrede flere alternativer til hvordan kriminalomsorgen kan redusere differansen mellom dagens utlåsingstid og minimum 8 timer utlåsingstid, samt sikre 2 timer meningsfull menneskelig kontakt for samtlige innsatte hver dag. Dette betyr at OE kun har konsentrert seg om nevnte fellesskapsmål, og følgelig har en noe snever tilnærming i sin rapport.

KDI er i det store og hele enig i de konklusjoner OE fremsetter i sin rapport, men har noen merknader knyttet til premissene og grunnlaget for noen av de konklusjoner OE gjør. I det følgende vil KDI fremsette særskilte merknader hva gjelder bygningsmasse, bemanning og noen øvrige tiltak.

2.2. *Bygningsmasse*

At mange fengselsavdelinger mangler lokaler for fellesskap er ifølge Sivilombudsmannen en av hovedårsakene til faktisk isolasjon. Samtidig ser problemet med manglende fellesskap forskjellig ut i ulike typer fengsler og avdelinger. Norske fengsler er svært ulike, fra relativt små og gamle fengsler med begrenset tilgjengelig areal til nye Agder fengsel hvor en hovedmålsetting har vært å tilrettelegge fengselet for aktivitet og fellesskap for alle innsatte.

Utfordringen i de minste fengslene er gjerne at de har små og uhensiktsmessige lokaler til skolen og helsetjenesten, med de begrensninger dette gir for disse tjenestenes tilbud til de innsatte. Ved større fengsler er hovedutfordringen «eneromsavdelingene» hvor innsatte generelt har et svært begrenset tilbud om arbeid, skole eller annen form for aktivisering, og hvor det som regel ikke finnes egnede oppholdsarealer i tilknytning til boenhetene.

Frem til og med Halden fengsel, ble nye fengsler bygget med minimum en «eneromsavdeling», gjerne tenkt bruk i forhold til varetektsinnsatte underlagt restriksjoner fra retten («brev- og besøksforbud»). Ved disse avdelingene mangler majoriteten av innsatte tilbud om arbeid, skole eller annen form for aktivisering, og uten egnede oppholdsarealer i tilknytning til boenhetene. Det er også ved disse avdelingene en i stor grad finner innsatte med under 2 timer meningsfullt menneskelig kontakt og innsatte med utlåsingstid under 8 timer.

Etter KDIs vurdering er behovet for og effekten av tilrettelegging av egnede fellesskapsarealer større enn det synes å fremgå av rapporten fra OE. At såkalt «gangfellesskap» hvor innsatte skal ha fellesskap med andre innsatte i en mange steder smal og mørk korridor utenfor cellene er etter KDIs vurdering ikke et egnet alternativ, selv om det vil være meget kostnadseffektivt.

KDI er ikke uenig i at det innenfor gitte økonomiske rammer må søkes etter kostnadmessig gunstige løsninger, noe som gjerne vil innebære ombygging og tilpasninger av eksisterende arealer og ikke nybygg. Når Sivilombudsmannen rapporterer om at mottaks-, varetekts- og restriktive avdelinger også huser ordinære innsatte som kan ha fellesskap med andre for å sikre god kapasitetsutnyttelse, vil et alternativ også være å måtte begrense bruken av disse fengselsavdelingene. Dette vil samtidig ha en vesentlig konsekvens for kriminalomsorgens tilgjengelige straffegjennomføringskapasitet.

2.3. Bemanning

KDI er enig i hovedkonklusjonen til OE om at en økning av kompetanse og personellressurser, er en sentral del av løsningen for å innfri målene til fellesskap og økt utlåsingstid. Videre er KDI enig med OE i at tiltak for å utnytte bemanningen bedre bør søkes gjennomført, uavhengig av fellesskapsmålene.

I tillegg anerkjenner KDI behovet for å vurdere om bemanningsplaner, arbeidstidsordninger og turnuser er utarbeidet for både ivareta både innsatte og ansattes behov.

KDI vil vurdere de foreslåtte tiltakene om bemanning som fremkommer i rapporten fra OE. KDI ønsker imidlertid allerede på nåværende tidspunkt å gjøre oppmerksom på at noen av tiltakene i rapporten kan være i strid med Statens personalpolitikk (ufrivillig deltid) og/eller Arbeidstilsynets føringer og råd (for eksempel 12- timers vakter over tid).

2.4. Andre tiltak

KDI og kriminalomsorgen for øvrig jobber kontinuerlig for å redusere bruken av isolasjon og sikre økt fellesskap for innsatte i norske fengsler. Det er iverksatt en rekke tiltak for å forsøke å få bukt med isolasjonsproblematikken.

I 2020 iverksatte KDI blant annet følgende tiltak:

- Opprettelse av avdeling J ved Ila fengsel og forvaringsanstalt.
- Utkast til forslag til endringer i regelverket og iverksettelse av ulike tiltak ble sendt på høring til etaten.
- Sendt oppspill til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven.
- Utarbeidet en «sjekkliste» til regionene basert på anbefalinger fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.
- Utarbeidet en mer omfattende sammenstilling av anbefalinger fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet. Sammenstillingen er videreformidlet til regionene, enhetene og KRUS.
- Opprettelse av koordineringsgruppe i KDI for å sikre at kriminalomsorgen arbeider aktivt med isolasjonsproblematikken. Gruppen består av faste representanter fra samtlige regioner og KRUS. Det er i denne sammenheng også etablert tverrfaglige regionale isolasjonsteam som følger opp de lokale enheters praktisering av regelverk og organisering av isolasjonsreduserende tiltak.
- Innføring av dagsorden som innebærer minst 2 timer fellesskap for samtlige innsatte på alle avdelinger i kriminalomsorgens enheter.
- Krav om utarbeidelse av ukeplan for samtlige innsatte som er utelukket fra fellesskap. Ukeplan skal utarbeides «straks» og skal sikre at utelukkede innsatte tilbys minst 2 timer meningsfylt menneskelig kontakt hver dag.
- Utarbeidet avviksmelding i KIKS vedrørende krav om utarbeidelse av ukeplan og tilbud om minst 2 timer daglig meningsfull menneskelig kontakt.

- Utarbeidet isolasjonsbrosjyre til isolerte innsatte, pårørende og ansatte. Brosjyren til innsatte vil bli oversatt til 6 språk.
- Gjennomført vurdering av nettkurs om Mandelareglene. Konklusjon: Kurset viderefremmes til KRUS slik at det kan benyttes i utdanningen (både grunn- og videreutdanningen).
- Avholdt møte med Sivilombudsmannen og Norges institusjon for menneskerettigheter om isolasjonsproblematikken.
- Besluttet at prosjekt «Tilpasset arbeidsdag» videreføres.
- Arrangert konferanse om isolasjon i samarbeid med KRUS.

Det presiseres at systemet med nevnte avviksmeldinger i KIKS ble opprettet i desember 2020. Det er følgelig for tidlig å si noe om effekten av avviksmeldingene på nåværende tidspunkt.

Videre vises det til at KDI månedlig publiserer statistikk over bruken av isolasjon på kriminalomsorgen.no. I starten av hver måned publiserer KDI antall iverksatte utelukkelse den siste måneden, dette gjelder både vareteksinnsatte og domsinnsatte. I tillegg publiserer KDI statistikk over antallet helt utelukkede innsatte på en gitt dato (den siste dagen i hver måned), fordelt på utelukkelsesgrunnlag. KDI publiserer også resultatene fra dagsmålingene.

De tiltak som er iverksatt har dessverre ikke hatt den ønskede effekt. Statistikken viser en nedgang i antall innsatte med under 2 timer daglig fellesskap, noe som er positivt og indikerer at iverksatte tiltak har hatt en viss effekt hva gjelder isolerte innsatte.

Statistikken viser imidlertid at antall innsatte med under 8 timer fellesskap holder seg på det jevne. Det er ingen opplevd nedgang hva gjelder innsatte som har mindre enn 8 timer daglig fellesskap. Det er altså mange innsatte i norske fengsler som fremdeles har under 8 timer fellesskap hver dag. Statistikken viser at det i gjennomsnitt er 840 innsatte i norske fengsler som har under 8 timer daglig fellesskap. Statistikken viser også at det er særlige utfordringer knyttet til tilbud om fellesskap i helg.

3. Erfaringer fra andre land

KDI har i tidligere arbeid med isolasjonsproblematikken sett hen til erfaringer fra andre land. Det vises i denne sammenheng til at KDI i 2019 nedsatte en arbeidsgruppe med det mandat å utarbeide tiltak for å redusere omfanget av isolasjon og skadevirkningene av isolasjon i norske fengsler. Innhenting av erfaringer fra andre land var en del av dette arbeidet. Endelig rapport fra arbeidsgruppen ble levert i mai 2019. Nevnte rapport er tidligere oversendt til departementet, men følger for ordens skyld vedlagt dette brev.

På bakgrunn av oppdraget fra departementet har KDI henvendt seg til Europris for å innhente øvrige erfaringer fra andre land i Europa. En oppsummering av tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen i Europris følger vedlagt her.

KDI er av den formening at erfaringer fra de skandinaviske land er mest sammenlignbare hva gjelder bruken av isolasjon og utlåsningstid i fengsel. En del av tiltakene som omtalt ovenfor er også basert på erfaringer særlig fra Danmark.

4. Oppsummering

KDI stiller seg bak hovedkonklusjonen i OEs rapport. Det ikke er mulig nå fellesskapsmålene uten at dette krever økte ressurser til bygg og bemanning, eller uten at det går på bekostning av kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse.

Kriminalomsorgen erfarer at de tiltak som er iverksatt primært har en opplevd effekt for de innsatte som er isolert. Det er nedgang i antall innsatte med under 2 timer meningsfull kontakt hver dag, noe som er positivt. KDI ser imidlertid at iverksatte tiltak ikke har økt utlåsingstiden for øvrige innsatte i særlig grad. Tilgjengelig statistikk gir et tydelig bilde av dette.

Like fullt vil KDI og kriminalomsorgen for øvrig fortsette vår innsatts under handlingsplanen. Reduksjon av isolasjon og økt utlåsingstid i norske fengsler vil fortsette å være en hovedprioritet for kriminalomsorgen i tiden som kommer. Blant annet vil etableringen av fem aktivitetsteam i kriminalomsorgen i 2021 forventes å kunne bidra til en bedre måloppnåelse.

Det er etter direktoratets vurdering ingen tvil om at det er nødvendig med både bygningsmessige og organisatoriske endringer, nytt regelverk, samt tilførsel av kompetanse og personalressurser for å oppnå fellesskapsmålene. Det er ikke er mulig å etablere en standardisert utlåsingstid på 8 timer og sikre 2 timer meningsfull menneskelig kontakt for alle innsatte, uten at dette krever økte ressurser til bygg og bemanning, eller uten at det går på bekostning av kriminalomsorgens øvrige resultatoppnåelse.

Med hilsen

Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør

Heidi Bottolfs
avdelingsdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i kriminalomsorgen og har derfor ingen signatur.

Vedlegg