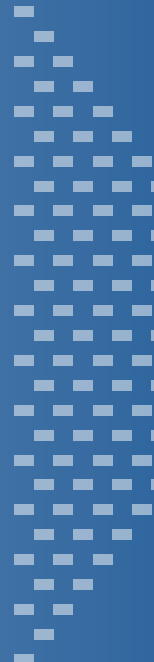
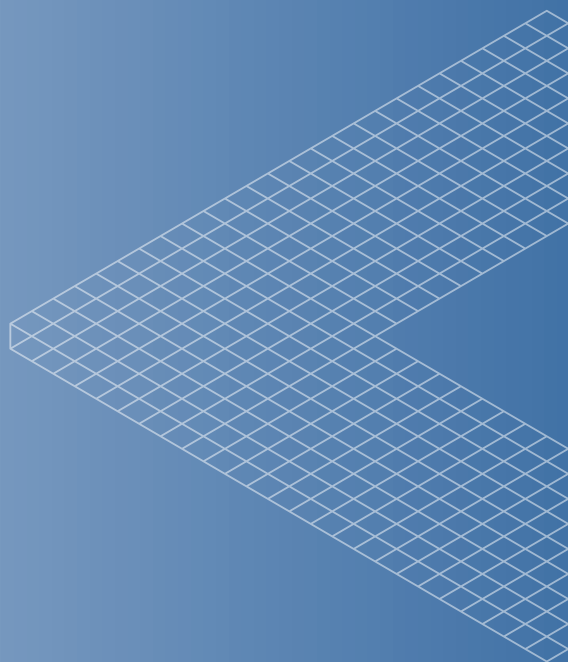
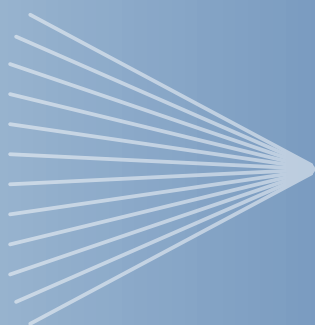


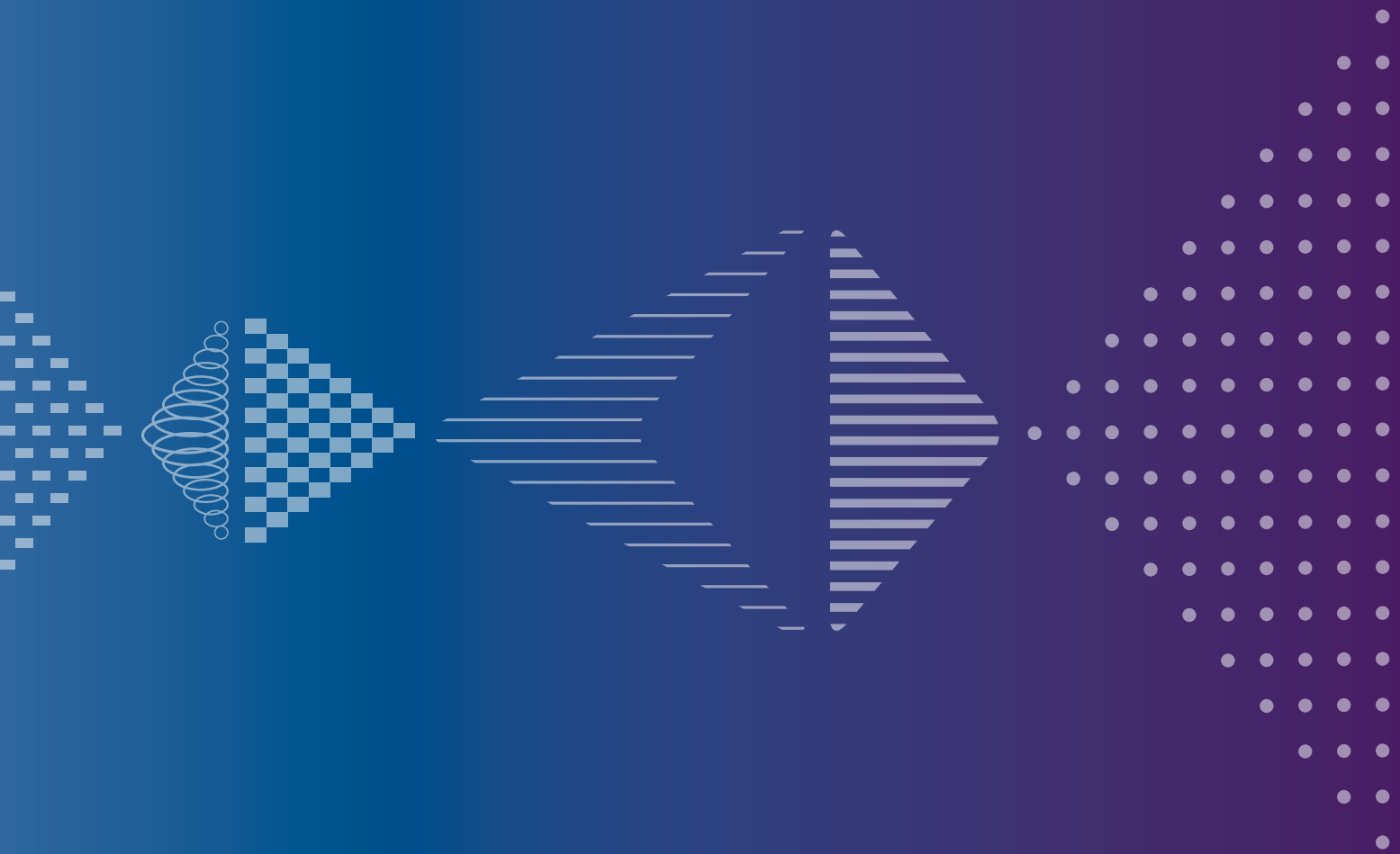


SIVILOMBUDSMANNEN

KVINNER I FENGSEL

En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge





KVINNER I FENGSEL

En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge

Forord

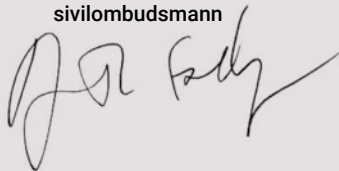
«Kvinner i fengsel» er den første temarapporten Sivilombudsmannen utgir under FN-mandatet som nasjonalt forebyggingsorgan mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse.

Allerede ved det første besøket til Tromsø fengsel i september 2014 ble de vanskelige forholdene for mange kvinner i fengsel tydelige. I perioden 2014–2016 har vi besøkt de fleste fengslene med høyere sikkerhetsnivå der kvinner kan bli plassert. Denne rapporten er en sammenfatning av besøksrapportene fra disse stedene. Alle er publisert på nettsiden vår og kan leses enkeltvis for å få en mer detaljert fremstilling av både utfordringer og gode praksiser på de enkelte stedene.

Samlet sett har vi funnet en rekke forhold som setter kvinner i en dårligere situasjon enn menn og som er i strid med internasjonale normer på området.

Denne temarapporten presenterer et bredt bilde av forholdene og bidrar til et kunnskapsgrunnlag for handling. Det er nødvendig for å sikre kvinner som er fratatt friheten likebehandling og den samme beskyttelse som menn.

Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann



Innhold

1 Om Sivilombudsmannens forebyggingsmandat	7
2 Innledning	8
3 Sammendrag	10
4 Kvinner i fengsel – hvem er de?	14
5 Internasjonalt og nasjonalt regelverk om kvinner i fengsel	16
5.1 Internasjonalt.....	16
5.2 Nasjonalt.....	17
6 Forebyggingsenhetens funn fra besøk og undersøkelse om kvinner i fengsel	18
6.1 Fysiske forhold.....	20
6.1.1 Mottaksområdet.....	21
6.1.2 Sanitære forhold.....	21
6.1.3 Uteområder.....	23
6.2 Sikkerhet og trygghetsfølelse.....	28
6.2.1 Valg av sikkerhetsnivå for kvinner i fengsel.....	28
6.2.2 Betjenters tilstedeværelse.....	28
6.2.3 Risiko for seksuell trakassering i norske fengsler.....	30
6.2.4 Mannlige betjenter i fengsler med kvinnelige innsatte.....	31
6.2.5 Bruk av dobbeltceller.....	32
6.3 Aktivitets- og fritidstilbud.....	33
6.3.1 Arbeid.....	34
6.3.2 Skoletilbud.....	36
6.3.3 Utetid fra celle.....	37
6.3.4 Fysisk treningstilbud i fritiden.....	39
6.4 Helsetilbud.....	40
6.4.1 Psykisk helse.....	40
6.4.2 Kvinnehelse og tilgang til kvinnelig lege.....	43
6.4.3 Rusmestringstiltak for kvinner.....	44
6.5 Kontakt med familie.....	46
6.5.1 Mødre.....	47
6.5.2 Utenlandske kvinner.....	48

**Sivilombudsmannens
forebyggingsenhet
gjennomfører besøk over
hele Norge til steder der
personer er, eller kan
være, fratatt sin frihet.**

1

Om Sivilombudsmannens forebyggingsmandat

På bakgrunn av Norges tilslutning til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon er Sivilombudsmannen gitt et eget mandat for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.¹

Stråleluftegård i Stavanger fengsel,
august 2016.



Sivilombudsmannens forebyggingsenhet gjennomfører besøk over hele Norge til steder der personer er, eller kan være, fratatt sin frihet. Formålet med besøkene er å forebygge tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff gjennom å avdekke risikofaktorer for krenkelse. Under besøkene snakker enheten med frihetsberøvede personer, ledelsen, ansatte og andre involverte. Samtaler med de frihetsberøvede er særlig prioritert. Forebyggingsenheten har tilgang til alle nødvendige opplysninger av betydning for forholdene under frihetsberøvelse.

På grunnlag av besøkene skal det avgis anbefalinger med sikte på å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

I arbeidet med å ivareta forebyggingsmandatet har Sivilombudsmannen også utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, sivilt samfunn og internasjonale menneskerettighetsorganer.

2

Innledning

Det sitter til enhver tid i overkant av 200 kvinner i norske fengsler.² Dette utgjør 5,2 prosent av alle innsatte³ og er noe høyere enn snittet for kvinneandelen i fengsler i Europa.⁴ På verdensbasis har antall kvinner i fengsel økt betraktelig de siste 10 årene, mens det i Norge har vært relativt stabilt.⁵

Internasjonal forskning viser at det lave antallet kvinner i fengsler sammenlignet med menn ofte fører til at fengselsadministrasjon og fengsler blir organisert basert på behovene til mannlige innsatte.⁶ Dette gjenspeiles blant annet i fengselsarkitektur, sikkerhet, tilgjengelige aktiviteter og helsetilbud. I tillegg kommer mange av kvinnene i fengsler i enda større grad enn menn fra svakere samfunnslag. De har oftere blitt utsatt for overgrep som barn, har ubehandlede psykiske lidelser og problemer med rus.⁷

Ulikheter i soningsforholdene for kvinner og menn har vært en kjent utfordring også for den norske kriminalomsorgen i lang tid. I 2015 utarbeidet en tverrfaglig arbeidsgruppe rapporten *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar* for Kriminalomsorgsdirektoratet.⁸ Rapporten konkluderte med at det må gjøres en innsats på mange ulike nivå og fagområder før man kan si at det er likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar.

Til sammen 54 tiltak ble foreslått for å bedre soningsforholdene til kvinner i norske fengsler.⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet har som ledd i oppfølgingen av rapporten arbeidet med å utvikle en strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring. Denne er forventet å bli ferdigstilt i løpet av 2017.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har i perioden 2014–2016 besøkt 14 fengsler. Dette inkluderer begge fengslene med høy sikkerhet for kvinner, og seks fengsler med høy sikkerhet der kvinner og menn soner sammen.¹⁰ I tillegg gjennomførte Sivilombudsmannens forebyggingsenhet i 2016 en undersøkelse om forholdene i alle norske fengsler og overgangsboliger som har både kvinnelige og mannlige innsatte.

Denne rapporten gir en sammenfatning av funnene som gjelder kvinnelige innsatte som er fremkommet så langt i Sivilombudsmannens arbeid under forebyggingsmandatet. Kapittel 3 gir et sammendrag av rapporten. I kapittel 4 gis det en nærmere beskrivelse av forhold som karakteriserer gruppen kvinnelige innsatte i norske fengsler. Kapittel 5 omhandler de sentrale internasjonale og nasjonale standardene og regelverket på området. Kapittel 6 utgjør rapportens hoveddel og presenterer funnene mer detaljert for de enkelte temaområdene.

2 Statistisk Sentralbyrå Tabell: 10530: Innsatte, etter type fengsling, alder og kjønn. Per 1. januar 2014.

3 Ibid.

4 World Prison Brief (2015) World Female Imprisonment List, tredje utgave.

5 Statistisk Sentralbyrå Tabell: 10530: Innsatte, etter type fengsling, alder og kjønn.

6 Fair, Helen (2009) *International Review of Women's Prisons*, Prison Service Journal, 184, side 2: «A major consequence of the small proportion of women within the total prison population is that prisons and prison systems tend to be organised on the basis of the needs and requirements of the male prisoners.»

7 Ibid. Side 3.

8 Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*.

9 Ibid. Side 68.

10 Oversikt over besøkene finnes i kapittel 6.

Internasjonal forskning viser at det lave antallet kvinner i fengsler sammenlignet med menn ofte fører til at fengselsadministrasjon og fengsler blir organisert basert på behovene til mannlige innsatte.

3

Sammendrag

Denne rapporten omhandler sentrale problemstillinger knyttet til kvinners soningsforhold som blant annet fysiske forhold, trygghetsfølelse, aktivitetstilbud, helse-tjenester og kontakt med familie. Rapporten bekrefter i stor grad at kvinner i fengsel er en særlig sårbar gruppe. I mange tilfeller risikerer de å motta et dårligere soningstilbud enn menn. I det følgende gis en kort oppsummering av rapportens funn.

Det er godt dokumentert at norske fengsler sliter med en gammel bygningsmasse. I Statsbyggs årsrapport for 2015 står det:

«Ved utgangen av 2015 har Statsbygg en godt vedlikeholdt eiendomsportefølje, med unntak av fengselsporteføljen. Det store vedlikeholdsetterslepet i fengselsporteføljen gjør driftssituasjonen lite forutsigbar, og det er en stor utfordring å holde måltallet for driftskostnadene. Det er fortsatt fare for stengning av soningsplasser i enkelte fengsler.»¹¹

Sivilombudsmannens besøk til norske fengsler bekrefter de fysiske forholdene Statsbygg beskriver, og fengsler med kvinnelige innsatte er ikke noe unntak. Til tross for at det er positivt at det opprettes nye fengselsplasser for kvinner er Sivilombudsmannen derfor særlig bekymret for at kvinnefengselet i Kragerø og den planlagte nye enheten for kvinner i Kongsvinger fengsel er plassert i gamle bygninger som i liten grad ivaretar kvinners behov under soning.¹²

Den bygningsmessige tilstanden i norske fengsler påvirker en rekke forhold av stor betydning for kvinners soningsforhold, og denne temarapporten omtaler spesielt funn relatert til sanitærfasiliteter og begrensede områder for fysisk aktivitet i fengsler med kvinnelige innsatte. Sivilombudsmannen er bekymret for at det fortsatt finnes celler også for kvinnelige innsatte uten toaletter. Slike forhold er ytterligere belastende for kvinner som menstruerer eller er gravide.

Muligheten til fysisk aktivitet er en særlig viktig forutsetning for både mental og fysisk helse under til dels lange fengselsopphold. Fysisk aktivitet i friluft er på grunn av luftegårdenes størrelse og utforming svært begrenset i begge kvinnefengslene forebyggingsenheten har besøkt. Det samme gjelder ved avdeling G i Kongsvinger fengsel, som i forslag til statsbudsjett for 2017 er vurdert omgjort til kvinnefengsel. Av fengslene der kvinner og menn soner sammen er det noen som har egne luftegårder for kvinnene, men de er gjennomgående mindre og dårligere utstyrt enn mennenes. Dette løses noen steder og i noen grad ved at kvinnene kan få tilgang til mennenes luftegårder. Dette skaper imidlertid sikkerhetsutfordringer og avhenger av personellressurser.

11 Statsbygg, Årsrapport 2015, http://www.statsbygg.no/files/omOss/aasrapport_2015.pdf.

12 Telemark fengsel, Kragerø avdeling med 18 nye plasser er en lite egnet bygning som har vært fengsel siden 1890. Den nye enheten for kvinner ved Kongsvinger fengsel, nåværende avdeling G, ble bygget i 1864.

De fleste kvinnene forebyggingsenheten har snakket med, opplyser at de føler seg trygge i fengsel. Det finnes imidlertid unntak. I avdelinger der det er få betjenter på vakt er det flere som har informert om at de føler seg utrygge. Blandede fengsler med kvinnelige og mannlige innsatte skaper særskilte utfordringer. Til tross for at de fleste blendede fengslene har egne kvinneavdelinger har de innsatte en stor grad av fellesskap gjennom jobb, skole og fritidsaktiviteter. Sivilombudsmannen er bekymret over at flere kvinner har rapportert om uønsket oppmerksomhet fra mannlige innsatte, og mener at det er en reell risiko for seksuell trakassering og overgrep i slike situasjoner i norske fengsler. Få fengsler har særskilte rutiner eller opplæring for å oppdage eller håndtere slike overgrep, og Sivilombudsmannen har også tidligere anbefalt at det utarbeides skriftlige rutiner for disse forholdene.

Et godt og meningsfullt aktivitetstilbud, inkludert skole og arbeid, kan være avgjørende for å motvirke uheldige skadevirkninger av et fengselsopphold og redusere risikoen for framtidig kriminalitet. Sivilombudsmannen har imidlertid erfart at blant annet arbeidstilbud for kvinnelige innsatte ofte er mangelfulle eller nedprioritert på grunn av ressurs- eller sikkerhetshensyn. Dette er en situasjon som er ytterligere problematisk i lys av at kvinnelige innsatte generelt har en svak tilknytning til arbeidslivet.¹³

Helse- og omsorgstjenesten i fengslene skal være likeverdig med helse- og omsorgstjenesten for den øvrige befolkningen.¹⁴ Innsatte skal gis et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov etter en individuell vurdering.

Under forebyggingsenhetens besøk blir innsatte med psykiske lidelser ofte trukket fram som en særlig sårbar gruppe. Flere av fengslene forteller om økning de siste årene av kvinner med psykiske lidelser.¹⁵ Funn fra forebyggingsenheten tyder på at mange kvinner kan ha et udekket behov for helsehjelp i forbindelse med slike lidelser. Dette funnet støttes av både fengslene og helsetjenestene.

En stor andel av kvinnelige innsatte har vært utsatt for seksuelle overgrep. Mange innsatte har negative opplevelser med menn. Dette kan gjøre det vanskelig for kvinner å benytte mannlige helsepersonell. Sivilombudsmannen har anbefalt at det legges til rette for at kvinner som av ulike grunner har et ønske om en kvinnelig lege får tilgang til dette.¹⁶

Forebyggingsenhetens besøk viser at det er svært ulik tilgang til rusmestringstiltak for kvinner og menn til tross for kunnskap om kvinnelige innsattes høye rusbelastning.¹⁷ I samtaler med kvinner i blendede fengsler framkom det tydelig at mange ønsker å kunne delta på flere og mer omfattende rusmestringsprogrammer. Sivilombudsmannen har etter besøk til fengsler der dette har manglet, anbefalt at kvinner mottar et likeverdig tilbud om rusbehandling som det mannlige innsatte tilbys.¹⁸

13 Skardhamar, Torbjørn (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*. K-serien nr. 1/2002.

14 For en oversikt over helsetjenester i norske fengsler, se Helsedirektoratets veileder (januar 2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*.

15 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 28.

16 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 27, besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 33.

17 Se blant annet Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF), Universitetet i Oslo (2016) *Rusmiddelbruk og helsesituasjon blant innsatte i norske fengsel*.

18 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 15.

For innsatte i fengsel er kontakt med omverdenen, og spesielt med familie og barn, viktig. Fordi det er få fengsler som mottar kvinnelige innsatte i Norge, vil kvinner risikere å sitte i fengsler som ligger langt unna deres hjemsted. På grunn av dette vil noen innsatte ha vanskeligheter med å få besøk av familie, og særlig sine barn. Spesielt gjelder dette barn som er for små til å reise

alene og barn som bor i andre land enn mor. Nesten ingen fengsler forebyggingsenheten har besøkt tilbyr innsatte å kommunisere med familien via Skype eller tilsvarende moderne kommunikasjonsmidler. Sivilombudsmannen har i flere besøksrapporter anbefalt at kriminalomsorgen tar i bruk slike løsninger, også i fengsler med høy sikkerhet.¹⁹

Sivilombudsmannens funn viser samlet sett at kvinner i dag har et dårligere soningstilbud enn menn. Det skyldes blant annet følgende:

- › Flere 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 for høyt 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.

19 Se blant annet Sivilombudsmannens besøksrapport fra Kongsvinger fengsel, side 28, Bredtveit fengsel, side 32, Vadsø fengsel, side 28 og Drammen fengsel, side 21.

**Sivilombudsmannens
funn viser samlet
sett at kvinner i dag
har et dårligere
soningstilbud enn
menn.**

4

Kvinner i fengsel – hvem er de?

Som ledd i arbeidet med kvinnerapporten til Kriminalomsorgen gjennomførte arbeidsgruppen en dagstilling av kvinnelige innsatte 27. oktober 2014.²⁰ Tellingen viste at det på dette tidspunktet var 197 kvinner og 3546 menn i norske fengsler. 170 av kvinnene var domfelte, mens 27 var varetektsfengslet. Kvinnene utgjorde 5,56 prosent av alle innsatte.

I følge undersøkelsen var det stor spredning i alder. Det er få kvinner under 20 år, mens gjennomsnittsalderen var 36,4 år. På landsbasis var det tre kvinner mellom 18-20 år. Det var åtte innsatte i aldersgruppen 60-70 år.

De domfelte kvinnene denne dagen var dømt for følgende lovbrudd:

- › **Straffeloven § 219, vold mot egne barn: 19 kvinner**
- › **Straffeloven § 233, drap: 21 kvinner**
- › **Straffeloven § 162, narkotika: 55 kvinner**
- › **Straffeloven § 257, tyveri: 42 kvinner**
- › **Straffeloven § 227/228, vold: 18 kvinner**
- › **Vegtrafikkloven § 31, kjøring i ruspåvirket tilstand: 9 kvinner**
- › **I tillegg var 5 kvinner dømt for sedelighet og 1 for voldtekt.**

Mange kvinner er dømt for svært alvorlig kriminalitet, noe som ifølge rapporten også gjenspeiles i gjennomsnittlig domslengde som var 855 dager for norske statsborgere og 405 dager for utenlandske statsborgere.

Kvinner i fengsel utgjør på mange måter en særlig utsatt gruppe. Forskning viser at de i større grad enn mannlige innsatte har vært utsatt for seksuelle overgrep som ofte fører til traumer, skam og skyldfølelse.²¹ I følge en studie gjennomført i tre kvinnefengsler i Norge hadde 57 prosent av de kvinnelige innsatte vært utsatt for seksuelle overgrep i voksen alder og 42 prosent hadde vært utsatt for seksuelle overgrep som barn.²²

Kvinner har også andre helseplager enn menn. I Fafo-rapporten *Levekår blant innsatte* fra 2004 fant forskerne at andelen psykiske plager blant kvinnelige innsatte var fire ganger så høy som i befolkningen for øvrig.²³ Der kom det også fram at kvinnelige innsatte er mer rusbelastet enn mannlige innsatte og at følgeskadene knyttet til dårlig helse, manglende familietilknytning og dårlig økonomi er større jo tyngre misbruket er.²⁴ En ny og omfattende studie av den psykiske helsen blant innsatte i norske fengsler fant en svært høy grad av psykiske lidelser blant både menn og kvinner, herunder angstlidelser og rusrelaterte lidelser.²⁵ Denne undersøkelsen fant også at kvinnelige innsatte var klart mer belastet av psykiske lidelser og rusproblematikk enn menn, sammenliknet med befolkningen for øvrig.

20 Kriminalomsorgen (2005) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 23.

21 Friestad, Rustad, Kjelsberg (februar 2014) *Adverse childhood experiences among women prisoners: Relationships to suicide attempts and drug abuse*, International Journal of Social Psychiatry, vol. 60 nummer 1, side 40-46.

22 Amundsen, Marie-Lisbet (2010) *Bak glemselens slør*, FONTENE Forskning 1/10, side 4-15.

23 Friestad, Christine og Hansen, Inger Lise Skog (2004) *Levekår blant innsatte*, Fafo-rapport 429, side 49.

Det er verdt å merke seg at andre undersøkelser viser at det ikke er stor forskjell i psykiske plager mellom mannlige og kvinnelige innsatte. Se *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*, gjennomført av Victoria Cramer i 2014 for Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Helseregion Sør-Øst.

24 Friestad, Christine og Hansen, Inger Lise Skog (2004) *Levekår blant innsatte*, Fafo-rapport 429, side 65.

25 Cramer, Victoria (2014) *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Helseregion Sør-Øst, Prosjektrapport 2014-1.



Vaktrommet utenfor en avdeling i Bergen fengsel, november 2014.

En særlig utsatt gruppe er innsatte med daglig omsorg for barn. Tall fra rapporten *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar* viste at på tidspunktet for dagtellingen hadde 37 kvinner i fengsel omsorg for til sammen 82 barn under 18 år.²⁶

For utenlandske kvinnelige innsatte uten tilknytting til Norge er omsorg for barn en særlig utfordring. Dagstillingen viste at 19 prosent av kvinner i fengsel var utenlandske statsborgere.²⁷ Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ravneberget fengsel har betydelig høyere andel utenlandske innsatte enn resten av landet.²⁸ Avstand til barna og usikkerhet om hvem som tar hånd om barna i morens hjemland mens mor sitter i fengsel, bidrar til at mange utenlandske kvinner opplever soningen som ekstra belastende.²⁹

26 Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 24.

27 *Ibid.* Side 23.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.* Side 44.

5

Internasjonalt og nasjonalt regelverk om kvinner i fengsel

5.1 Internasjonalt

Kvinner og menn har rett til lik beskyttelse av sine menneskerettigheter, slik de er nedfelt i sentrale menneskerettskonvensjoner som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter³⁰ og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.³¹ På bakgrunn av utbredt diskriminering av kvinner på mange livsområder, er det også etablert et særskilt vern av kvinner i FNs kvinnekrimineringskonvensjon.³²

I tillegg til de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som Norge er tilsluttet, finnes det også egne retningslinjer for straffegjennomføring og behandling av kvinnelige innsatte. Dette er globale eller regionale standarder som ikke er direkte juridisk bindende, men som gir viktige prinsipielle føringer.

«FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte» var det første omfattende, internasjonale regelverket som ble vedtatt i 1955.³³ En revidert versjon av standardene ble vedtatt av FNs generalforsamling i desember 2015, og fikk da navnet Mandelareglene.³⁴ De inneholder generelle minimumsregler for alle innsatte i fengsler, men har også særskilte retningslinjer for kvinnelige innsatte. Av de viktigste kan nevnes forbud mot diskriminering basert på kjønn, at kvinner i utgangspunktet skal sone i egne kvinnefengsler, og at kvinner og menn skal holdes fysisk adskilt i institusjoner der det finnes både kvinnelige

og mannlige innsatte. Videre skal fengselsbetjenter i kvinnefengsler eller på kvinneavdelinger være kvinner. Det er også egne standarder for gravide innsatte, hvordan fødsler skal finne sted og oppfølging av kvinnelige innsatte som har født barn under soning.

De senere år har antallet kvinnelige innsatte økt betraktelig på verdensbasis samtidig som de fleste fengsler er bygget for menn.³⁵ Det ble derfor identifisert behov for å utvikle mer detaljerte retningslinjer for kvinnelige innsatte. FNs generalforsamling vedtok i 2010 «Regler for behandling av kvinnelige innsatte og ikke-frihetsberøvende tiltak for kvinnelige lovbrøtere», også kjent som Bangkokreglene.³⁶ De supplerer allerede eksisterende regelverk, og inneholder 70 regler spesielt utviklet for å beskytte kvinnelige innsatte. Særlig sentrale områder som dekkes av Bangkokreglene er inntakprosedyrer, helsetilbud, undersøkelse av person og gjenstander, tvangsmidler, kontakt med omverdenen og forhold for barn som følger mødre i fengsel.

De europeiske fengselsreglene ble opprinnelig vedtatt av Europarådets ministerkomité i 1997, og en revidert versjon ble godkjent i 2006.³⁷ Reglene bygger på FNs standard minimumsregler, og inneholder også egne retningslinjer for behandling av kvinnelige innsatte. Reglene spesifiserer blant annet at det ved inntak skal tas hensyn til behovet om å holde kvinnelige og mannlige innsatte adskilt, at kvinners særskilte sanitærbehov skal

30 Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966.

31 Den internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 16. desember 1966.

32 Konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, 18. desember 1979.

33 Standardene ble vedtatt i 1955 av FNs kongress for bekjempelse av kriminalitet og behandling av kriminelle, og godkjent av FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) i 1957.

34 United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Mandela Rules), A/Res/70/175.

35 Fortalen til Bangkokreglene sier følgende: The General Assembly is «[a]ware of the fact that many existing prison facilities worldwide were designed primarily for male prisoners, whereas the number of female prisoners has significantly increased over the years».

36 United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), A/RES/65/229.

37 Europarådets anbefalinger, Rec (2006) 2, vedtatt 11. januar 2006.



Telemark fengsel, Kragerø avdeling,
november 2016.

beskyttes og at myndighetene skal legge spesiell vekt på kvinners behov, herunder fysiske, yrkesmessige og psykologiske behov, når det fattes beslutninger. De gir også retningslinjer for støtte til kvinnelige innsatte som skal føde.

Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) utgir egne standarder basert på sine funn under besøk til institusjoner der personer er frihetsberøvet.³⁸ Disse er anbefalinger til Europarådets medlemsstater. Imidlertid bygger flere av standardene på dommer avsagt av den europeiske menneskerettighetsdomstolen og kan derfor indirekte være uttrykk for forpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon som er bindende. Standardene inneholder et eget kapittel om kvinner som er berøvet friheten, og omhandler områder som kjønn på ansatte i fengsler, adskillelse av kvinnelige

og mannlige ansatte, lik tilgang til aktiviteter for menn og kvinner, støtte i forbindelse med fødsler og helsetilbud for kvinnelige innsatte.

5.2 Nasjonalt

Det nasjonale regelverket for soning består i all hovedsak av straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrift og retningslinjer.³⁹ Disse omhandler i liten grad forholdene for kvinnelige innsatte.⁴⁰ Enkelte unntak er regler om soningsutsettelse for gravide eller kvinner som nylig har født, at kvinnelige innsatte bør visiteres av kvinnelige betjenter, at urinprøver bør tas med kvinnelig betjent tilstede og forhold relatert til kvinnelige innsatte med barn.⁴¹ I tillegg har Kriminalomsorgsdirektoratet utgitt en rekke rundskriv relatert til straffegjennomføring.⁴²

38 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *CPT standards*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015.

39 Lov om gjennomføring av straff mv. 18. mai 2001 nr. 21, Forskrift til lov om straffegjennomføring mv. 22. februar 2002 nr. 183, Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv. 16. mai 2002.

40 For en nærmere gjennomgang av regelverket og politiske styringsdokumenter, se Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 12.

41 Straffegjennomføringsloven § 3 andre ledd. Forskriften § 1-3. Retningslinjene 1.4, 3.3, 3.31, 3.32, 3.35, 3.36.

42 Rundskrivene er tilgjengelige på <http://www.kriminalomsorgen.no/kdi-rundskriv.237914.no.html>.

6

Forebyggingsenhetens funn fra besøk og undersøkelse om kvinner i fengsel

Forebyggingsenhet har i perioden 2014–2016 besøkt 14 fengsler, alle med høyere sikkerhetsnivå. Av disse var to kvinnefengsler og seks fengsler der kvinner kan sone sammen med menn, såkalte blandede fengsler.

Tromsø fengsel (September 2014): Tromsø fengsel har 59 plasser fordelt på 39 plasser på høysikkerhetsavdeling og 20 plasser på lavsikkerhetsavdeling. På besøkstidspunktet var det fem kvinner i fengselet, fire på lavere sikkerhetsnivå og én på høyt sikkerhetsnivå.

Bergen fengsel (November 2014): Bergen fengsel har 265 plasser fordelt på 209 på høyt sikkerhetsnivå og 56 plasser på lavsikkerhetsnivå. På én av avdelingene på høyt sikkerhetsnivå er det to boenheter for kvinnelige innsatte med plass til syv kvinner på hver. Forebyggingsenhetens besøk inkluderte ikke fengselets to åpne avdelinger, avdeling D og avdeling Osterøy.

Bjergvin fengsel Ungdomsenheten (Februar og april 2015): Bjergvin fengsel Ungdomsenheten tar imot innsatte mellom 15 og 18 år fra hele landet. Avdelingen har en kapasitet på fire plasser med tilpasset sikkerhetsnivå i forhold til de innsatte til enhver tid. Ungdomsenheten mottar innsatte uavhengig av kjønn. På besøkstidspunktene var det en kvinnelig innsatt.

Trondheim fengsel (Mars 2015): Trondheim fengsel har 194 plasser, hvorav 155 på høyt sikkerhetsnivå, 29 på lavere sikkerhetsnivå (avdeling Leira), og ti i frigangshjem (avdeling Kongensgate 95). Det ble ikke foretatt besøk til avdeling Kongensgate 95. Fengselet har seks plasser på høyere sikkerhetsnivå for kvinner.

Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt (Mars 2016): Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt (heretter Bredtveit fengsel) har 45 plasser på høyt sikkerhetsnivå for kvinner. Disse er fordelt på fire ulike avdelinger.⁴³

Drammen fengsel (Mai 2016): Fengselet tar i mot både kvinner og menn, som soner sammen i alle de tre avdelingene. Ved forebyggingsenhetens besøk var det totalt 49 innsatte, hvorav tolv kvinner fordelt på alle avdelingene. I følge forslag til statsbudsjett for 2017 skal plassene for kvinnelige innsatte i Drammen fengsel overføres til nåværende avdeling G ved Kongsvinger fengsel.⁴⁴

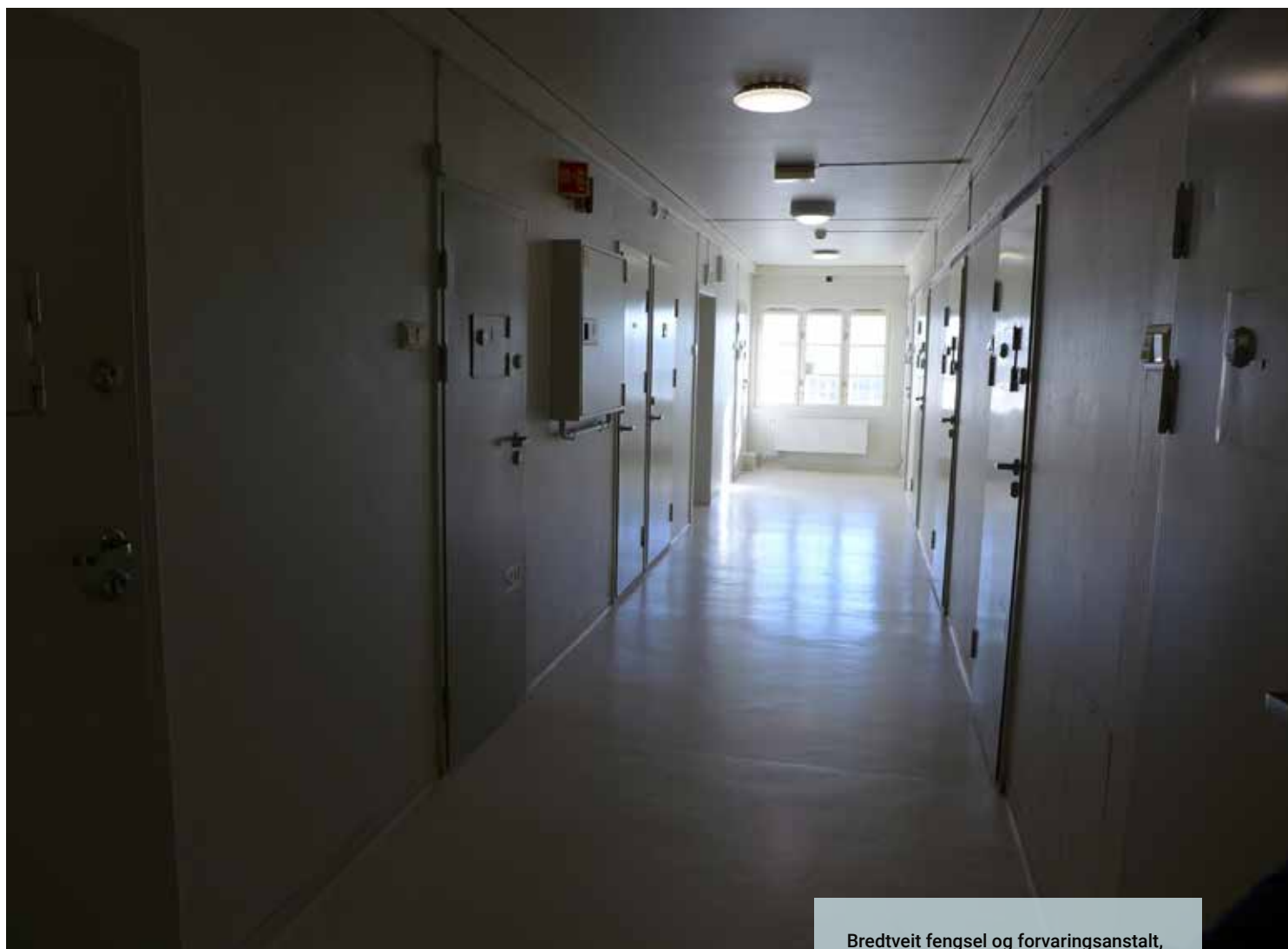
Stavanger fengsel (August 2016): Stavanger fengsel har 68 plasser på høyt sikkerhetsnivå, fordelt på både kvinner og menn.⁴⁵ Kvinneavdelingen ligger avskjermet fra de tre avdelingene for menn og har også en egen restriktiv del der det kan gjennomføres varetekt og utelukkelse fra fellesskapet. Det er tilsammen tretten celler (derav fire dobbelceller) på kvinneavdelingen, hvor det er plass til 17 innsatte.

Telemark fengsel, Kragerø avdeling (November 2016): Telemark fengsel, Kragerø avdeling (heretter Kragerø fengsel) har ordinær kapasitet på 18 plasser med høy sikkerhet (derav 3 dobbelceller). Fengselet har siden januar 2016 bare kvinnelige innsatte.

43 I tillegg er avdeling B2 en del av Bredtveit fengsel. Denne har plass til 19 kvinner og er lavere sikkerhetsavdeling. Avdeling B2 var ikke en del av forebyggingsenhetens besøk.

44 Prop. 1s (2016–2017), Justis- og beredskapsdepartementet, side 84.

45 I tillegg er Auklend Overgangsbolig en del av Stavanger fengsel. Denne har plass til 13 innsatte, både kvinner og menn. Overgangsboligen var ikke del av forebyggingsenhetens besøk.



Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt,
mars 2016.

Forebyggingsenheten har i tillegg besøkt Kongsvinger fengsel i august 2015. Dette var under besøket et fengsel for menn. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i utkast til statsbudsjett for 2017 at den gamle delen av fengselet, avdeling G, vurderes omgjort til plasser tilpasset utenlandske kvinnelige innsatte som skal utvises.⁴⁶

I følge Kriminalomsorgsdirektoratet satt det i 2014 kvinner i tilsammen 21 fengsler og tre overgangsboliger.⁴⁷ Funnene i denne rapporten bygger i all hovedsak på besøkene i fengslene ovenfor. I tillegg gjennomførte

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet i 2016 en skriftlig undersøkelse om forholdene i norske fengsler og overgangsboliger som har både kvinnelige og mannlige innsatte. Hensikten med undersøkelsen var å få oversikt over omfanget av fengsler med både kvinner og menn, og hvordan dette gjennomføres i praksis. Undersøkelsen ble gjennomført ved at ledelsen ved alle fengsler eller overgangsboliger med mannlige og kvinnelige innsatte ble bedt om skriftlig å svare på ferdig utformede spørsmål. En rekke av institusjonene valgte også å sende mer utfyllende kommentarer om forhold relatert til å ha både kvinnelige og mannlige innsatte.

46 Se pressemelding <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/satsing-pa-kriminalomsorgen-okt-kapasitet-og-bedre-behandlingstilbud/id2514878/>.

47 Kriminalomsorgens årsstatistikk 2014, side 35.



Besøksrom i Tromsø fengsel, september 2014.

6.1 Fysiske forhold

Det finnes i dag to kvinnefengsler i Norge med høy sikkerhet, Bredtveit fengsel og Kragerø fengsel. Ingen av disse institusjonene ble opprinnelig bygget for kvinner. Bredtveit fengsel ble bygget i 1921 som «lærehjem for unge lovbrøyttere med antatt forbedringspotensial».⁴⁸ Kragerø fengsel er Norges nyeste kvinnefengsel ettersom det har tatt i mot kun kvinnelige innsatte fra januar i 2016, men fengselsbygningen har vært i bruk som fengsel for menn siden 1890.⁴⁹ Heller ingen av de blandede fengslene er opprinnelig bygget for kvinnelige innsatte. Dette gjelder også det gamle Kongsvinger fengsel (den såkalte avdeling G) som i følge forslag til statsbudsjett 2017 blant annet skal overta utenlandske kvinnelige innsatte. Dette ble ferdigstilt som fengsel i 1864 og er bygget etter typetegninger som vektla at de innsatte «skulle holdes i enerom utelukket fra samkvem med andre enn dem som hadde gjøremål i fengselet på embetets vegne».⁵⁰ Både

Kragerø fengsel og Kongsvinger fengsel, avdeling G, har først og fremst fungert som varetektsfengsler for menn fram til omgjøring til kvinnefengsler.

Basert på kvinnelige innsattes sårbarhet og spesielle behov legger nyere, internasjonal fengselsarkitektur til rette for løsninger som ivaretar disse kravene.⁵¹ Spesielt rettes oppmerksomheten mot mottaksområder der visitasjon og urinprøvetaking kan gjennomføres med verdighet, boenheter som støtter kvinners sosiale behov, at helsetjenester kan utføres i fortrolighet og at det er områder der kvinnelige innsatte kan ha normalisert kontakt med sine barn. I tillegg er det fokus på å tilrettelegge romløsninger for arbeid og aktivitetstilbud for kvinner.

Få av fengslene som Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har besøkt er spesialtilpasset disse behovene, og boligmassen er ofte av en slik art at det ikke er mulig å tilrettelegge eller i større grad endre planløsninger.

48 Riksantikvaren, *Forskrift om fredning av Statens kulturhistoriske eiendommer*, Vedlegg 2. Tilgjengelig på <http://www.riksantikvaren.no/content/download/15403/97204/file/2.Bredtveitfengselforvarings-ogsikringsanstalt.pdf>.

49 <http://www.kriminalomsorgen.no/krageroe-er-blitt-kvinnefengsel.5863394-237613.html>.

50 <http://www.statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Eiendommer/Region-ost/02570-Kongsvinger-Fengsel-GAvdeling/>.

51 For en oppsummering av arkitekturpraksis, se <https://www.penalreform.org/blog/10020/>.

Mens det er positivt at regjeringen søker å opprette egne kvinnefengsler og fengsler med separate kvinneenheter, er det bekymringsfullt at disse så langt er besluttet lagt til eldre bygninger som i liten grad ivaretar moderne soningsbehov.⁵² I det følgende beskrives enkelte fysiske forhold i fengslene som Sivilombudsmannen har merket seg er spesielt utfordrende.



Toalettfasiliteter på en celle i Stavanger fengsel, august 2016.

6.1.1 Mottaksområdet

Mottaksrommet er normalt de innsattes første møte med fengselet og området der kroppsvisitering gjennomføres. For kvinner, som oftere enn menn har erfaringer med misbruk og seksuelle overgrep, er det viktig at denne prosessen foregår i verdige lokaler. Dette setter blant annet krav til at det ikke er innsyn og at det er tilgang til vann, toalett og dusj i nærheten.

6.1.2 Sanitære forhold

Tilfredsstillende tilgang til vask, dusj og toalettfasiliteter er av spesielt stor betydning for innsatte for å bevare god, personlig hygiene, retten til privatliv og for å hindre spredning av smittsomme sykdommer.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 2 at straffen skal gjennomføres på en måte som «sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold». I forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-22 heter det at oppholdsrom og innsattes rom «skal ha tilfredsstillende utstyr og inventar, og holdes i ordentlig stand».

Sanitærforhold i fengsler omtales inngående i de internasjonale standardene. Mandelareglene sier i regel 15 at sanitærforholdene skal være slik at de sikrer at enhver innsatt kan gå på toalettet ved behov og på en måte som er hygienisk og anstendig. De europeiske fengselsreglene artikkel 19.3 slår fast at innsatte skal ha lett tilgang til sanitæranlegg som er hygieniske og i pakt med retten til privatliv. CPTs standard presiserer at tilgjengelighet til toalettfasiliteter og vedlikehold av gode hygienerutiner er essensielt for et humant fengselsmiljø.⁵³

52 Dette gjelder Telemark fengsel, Kragerø avdeling og Kongsvinger fengsel.

53 CPT standards, side 18, punkt 49.



Skilt ved toalettene for kvinner og menn i Drammen fengsel, mai 2016.

Kvinner har særskilte sanitære behov, spesielt i forbindelse med menstruasjon, overgangsalder og ved graviditet. Dette setter krav til at deres privatliv ivaretas og at de har tilgang til tilfredsstillende sanitære løsninger. De internasjonale fengselsstandardene setter også som vilkår at sanitærartikler, inkludert bind og tamponger, skal være lett tilgjengelig og distribueres uten ekstra kostnader for de innsatte.

Bangkokreglene sier i den sammenheng i regel 5 følgende:

«**The accommodation of women prisoners shall have facilities and materials required to meet women's specific hygiene needs, including sanitary towels provided free of charge and a regular supply of water to be made available for the personal care of children and women, in particular women involved in cooking and those who are pregnant, breastfeeding or menstruating.**»

De europeiske fengselsreglene sier i artikkel 19.7 at det skal tas særlig hensyn til kvinners sanitærbehov.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har i Trondheim og Drammen fengsel observert at det ikke er tilgjengelige toalett på celler der det bor kvinner. Utlåsing fra celler for å gå på toalett kan ta tid. Dette kan medføre at de innsatte må tisse på vasken eller gjøre fra seg i egne dobøtter slik tilfellet er i Drammen fengsel. En slik ordning er ikke tilfredsstillende. Den er ytterligere problematisk for kvinner som menstruerer eller som er gravide og som derfor oftere vil ha behov for tilgang til toalett. CPT ga i 2011 anbefalinger til Norge blant annet når det gjelder tilgang til toalett i fengsler.⁵⁴ Der ble det trukket fram at innsatte som trenger å gå på toalett skal ha mulighet til det uten utsettelse, også om natten. Videre understreker CPT i sin standard for fengsler:

«The CPT must state that it does not like the practise found in certain countries of prisoners discharging human waste in a bucket in their cells (which are subsequently “sloppet out” at appointed times). Either a toilet facility should be located in the cellular accommodation or means should exist enabling prisoners to use a toilet facility to be released from their cells without undue delay at all times (including at night).»

Sivilombudsmannen er bekymret for de bygningsmessige forholdene i enkelte av fengslene forebyggingsenheten har besøkt, og har i flere rapporter anbefalt at innsatte bør ha tilgang til toalett på cellene. Inntil toaletter er installert må alle innsatte få mulighet til å bruke toalettene ved behov uansett tid på døgnet. Sivilombudsmannen gjennomførte også besøk til Trondheim fengsel i 2012 og Drammen fengsel i 2013, der sanitærforholdene ble kritisert.⁵⁵

Det er videre en utfordring med toaletter i fengsler som benytter dobbeltceller. Eksempelvis ved Kragerø fengsel har de innsatte toalett på rommet, men disse er kun adskilt av tynne skjermvegger med åpning ved gulv og tak som gir liten grad av privatliv for kvinner som må dele celle.

Besøkene har forøvrig bekreftet at nødvendige sanitærartikler deles ut til kvinnelige innsatte i tråd med internasjonale retningslinjer.

6.1.3 Uteområder

Mulighet for fysisk aktivitet i friluft er viktig for innsattes fysiske og psykiske helse. Dette er spesielt viktig etter som innsatte tilbringer store deler av dagen innendørs over lang tid med begrenset mulighet til å oppleve frisk luft og naturlig belysning.

Uteområdene i et fengsel bør være store nok for innsatte til å kunne bevege seg, legge til rette for aktiviteter slik som ballspill eller løping og kunne gi mulighet for eksponering for sollys, blant annet for å ivareta et forsvarlig vitamin D-nivå. Med bakgrunn i klimaet i Norge bør det også være mulighet til overbygg i deler av området når det regner eller snør.

Mandelareglene, regel 23.1 og de europeiske fengselsreglene artikkel 27.1 sier at enhver innsatt som ikke arbeider utendørs, skal ha tilgang til minst én time passende fysisk aktivitet i friluft daglig så sant været tillater det. CPTs standarder sier følgende:

«Specific mention should be made of outdoor exercise. The requirement that prisoners be allowed at least one hour of exercise in the open air every day is widely accepted as a basic safeguard (preferably it should

54 Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), CPT (2011) 70, side 41.

55 Sivilombudsmannens uttalelse 12. juni 2014 i sak 2013/1087 og sak 2013/3200.



Luftegården i Kragerø fengsel,
november 2016.

form part of a broader programme of activities). The CPT wishes to emphasise that all prisoners without exception (including those undergoing cellular confinement as a punishment) should be offered the possibility to take outdoor exercise daily. It is also axiomatic that outdoor exercise facilities should be reasonably spacious and whenever possible offer shelter from inclement weather.»

Ingen av de internasjonale retningslinjene sier noe om spesielle krav til uteområdene for kvinnelige innsatte. De fastsetter imidlertid at reglene skal implementeres uten noen form for diskriminering blant annet basert på kjønn.⁵⁶

I norsk rett sier straffegjennomføringsloven § 22 at «Innsatte skal så langt det er mulig få oppholde seg i friluft hver dag». I retningslinjene til loven, punkt 3.20,

spesifiseres det at innsatte som ellers oppholder seg innendørs hele dagen, skal hver dag så vidt mulig få anledning til å oppholde seg minst én time i friluft.

De to kvinnefengslene forebyggingsenheten har besøkt har to ulike luftegårder i størrelse og tilrettelegging. Kragerø fengsel har den absolutt minst tilfredsstillende løsningen med en luftegård på rundt 70 kvadratmeter. Den er asfaltert, omgitt av høye vegger med nettinggjerd over, gir ikke mulighet til utsyn og begrenset tilgang til direkte sollys. Luftegården gir heller ikke mulighet for beskyttelse mot regn. Selve fengselet er i tillegg lite og trangt, og uteområdet kompenserer i liten grad for den manglende tilgangen til frisk luft og fysisk aktivitet.

Bredtveit fengsel ligger på en stor tomt.⁵⁷ Hovedluftegården fremstår imidlertid som liten og dårlig tilrettelagt for annen aktivitet og mosjon enn ballspill. Det er et lite områ-

56 Se blant annet Mandelareglene, regel 2 og de europeiske fengselsreglene, regel 13.

57 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 11.

de med gress rundt et asfaltert område på størrelse med en håndballbane. To steder i luftegården kunne innsatte sitte under tak. I tillegg har fengselet en mindre luftegård som hovedsakelig ble brukt av de som av ulike grunner hadde behov for, eller var pålagt, å være ute alene eller ved lufting i forbindelse med arbeidsdriften i fengselet. Muligheten for fysisk aktivitet fremstod som klart dårligere ved dette fengselet enn ved flere av de større fengslene for mannlige innsatte som forebyggingsenheten har besøkt. Også helsetjenesten ved fengselet ga uttrykk for at uteområdene begrenset mulighetene for å jobbe med forebyggende helsetjenester. Sivilombudsmannen har påpekt i sin besøksrapport at gjennomsnittlig domslengde for innsatte i Bredtveit fengsel er i underkant av fem år og ved Kragerø i underkant av fire år.⁵⁸ Det burde derfor kunne forventes bedre og mer tilrettelagte uteområder i kvinnefengsler.

I forbindelse med at utenlandske kvinnelige innsatte er vurdert overført til Kongsvinger fengsel, henvises det også til Sivilombudsmannens besøksrapport når det gjelder luftegården ved avdeling G i Kongsvinger fengsel som sier følgende:

«Luftegården på avdeling G var en asfaltert bane med en basketballkurv og volleyballnett. [...] Det fantes ikke et egnet sted å søke ly i regnvær. Området var inngjerdet med mur i et felt nederst, slik at det var begrenset inn- og utsyn. Ellers hadde området vegger av tett-sittende gitter over feltet med mur, og gitter som tak. Mange innsatte uttrykte misnøye med luftegården på avdeling G. Luftegården ga ikke mulighet for løpetrening og fremstod som liten og svært begrensende på uteaktiviteter.»⁵⁹

I henhold til Mandelareglene, regel 11(a) skal kvinner og menn holdes adskilt i blandede fengsler. Begrunnelsen er blant annet å skulle sikre kvinner mot overgrep og uønsket oppmerksomhet fra mannlige innsatte. Dette skaper særskilte utfordringer for tid i uterom.

I to av de blandede fengslene forebyggingsenheten har besøkt var det egne luftegårder for kvinnelige innsatte.⁶⁰ Disse var betraktelig mindre enn mennenes luftegård. I Trondheim fengsel uttrykte kvinnene misnøye over at de ikke fikk mulighet til å benytte den store luftegården med idrettsplass som benyttes av fellesskapsavdelingene for menn i E-seksjonen. Denne er langt større og gir mulighet til trening og aktiviteter. Luftetarealet ved kvinneavdelingen gir for eksempel ikke reell mulighet til løpetrening og ballspill både på grunn av størrelsen og fordi den ligger i et skrånende terreng. Forholdene ved fengselet var gjenstand for en klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet. I en uttalelse av 25. mars 2015, konkluderte ombudet med at kvinnelige innsatte var diskriminert på grunn av kjønn ettersom kriminalomsorgen ikke hadde vurdert tiltak når det gjelder å tilby kvinnene likeverdig tilgang til uteområdene som ble brukt av menn.⁶¹ Sivilombudsmannen er blitt informert av ledelsen ved Trondheim fengsel om at det er nå er gjort endringer slik at kvinnelige innsatte får tilgang til den store luftegården.

Stavanger fengsel har selv påpekt at luftegården for kvinner er for liten for å kunne brukes til rask gange eller jogging. Kvinner som ønsker dette kan søke om å få bruke den store luftegården. Ved Stavanger fengsel har de også gjennomført en rekke tiltak for å bedre situasjonen.

58 Ibid. Side 10.

59 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Kongsvinger fengsel, side 26.

60 Trondheim fengsel og Stavanger fengsel.

61 Likestillings- og diskrimineringsombudet, uttalelse i sak 14/825.



Luftegården i Stavanger fengsel, august 2016.

Luftegården som er tilknyttet kvinnene fremstod som både godt gjennomtenkt og oversiktlig. Det var mulighet for å spille volleyball, basketball, enkel trening, samt at det var en liten fiskedam med rennende vann. Det var både benker og grønne områder og det var mulighet for å stå under tak i tilfelle regn. Ledelsen påpekte at luftegården ikke var stor nok for løpetrening, men at kvinnene hadde mulighet til å søke om å bruke den store luftegården til det. (Fra Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, 2016)

I de øvrige blandede fengslene forebyggingsenheten har besøkt var det ikke egne luftegårder for kvinnelige innsatte. I Bergen fengsel var dette løst ved at kvinner og menn hadde ulik luftetid. Det fremkom imidlertid opplysninger som tydet på at de kvinnelige innsatte på boenhet C-5 og C-6 ikke fikk tilbud om å oppholde seg i friluft daglig.⁶²

I Tromsø og Drammen fengsel hadde kvinnelige og mannlige innsatte hovedsakelig felles luftetid, noe som medfører skjerpede krav til sikkerhet fra de ansattes side.

Kragerø fengsel har den absolutt minst tilfredsstillende løsningen med en luftegård på rundt 70 kvadratmeter. Den er asfaltert, omgitt av høye vegger med nettinggjærde over, gir ikke mulighet til utsyn og begrenset tilgang til direkte sollys.

6.2 Sikkerhet og trygghetsfølelse

6.2.1 Valg av sikkerhetsnivå for kvinner i fengsel

Det er et kjent fenomen i internasjonal fengselsforskning at kvinner har en tendens til å bli plassert under strengere sikkerhetsregimer enn nødvendig.⁶³ Dette skyldes at de fleste risiko- og kartleggingsverktøy er utviklet for menn og dermed ikke tar høyde for kvinners særskilte forhold, og at det finnes få fengselsplasser for kvinner. De kan derfor ofte havne i høyrisikofengsler eller -avdelinger på grunn av plassmangel.

I Norge fremkommer det av straffegjennomføringsloven § 14 siste ledd at:

«Domfelte skal ikke overføres til mer restriktivt fengsel enn det som er nødvendig.»

Til tross for dette har Sivilombudsmannen erfart at det også i Norge er kvinner som sitter på høyere sikkerhet enn det deres sak skulle tilsi. I Kragerø fengsel ble det bekreftet av både innsatte og fengselsledelsen at de hadde innsatte som kunne sonet i fengsel med lav sikkerhet, men som var plassert i Kragerø fengsel av plasshensyn.

I Tromsø fengsel kan av sikkerhetsmessige grunner ikke kvinner sitte på fellesskapsavdelinger sammen med menn. Det medfører at kvinner som soner på høyt sikkerhetsnivå blir plassert på avdeling Varetekt. Denne avdelingen er ikke egnet som et soningstilbud for kvinner. Fengselsledelsen opplyste at det gjøres en del for å kompensere for forholdene der, men at det vanskelig gjøres med lav bemanning. Det ble erkjent at kvinnene langt på vei soner i isolasjon.

Det er bekymringsfullt at innsatte risikerer å måtte oppholde seg under strengere soningsforhold enn nødvendig. Dette vil innebære at de er fratatt flere friheter enn det som kan begrunnes i deres individuelle sak.

6.2.2 Betjenters tilstedeværelse

Forebyggingsenhetens samtaler med kvinnelige innsatte viser at ett av de viktigste trygghetsmomentene ser ut til å være betjentenes tilstedeværelse. I de avdelingene hvor det var få betjenter på vakt eller tilstede i fellesskapet økte følelsen av utrygghet. Ansattes tilstedeværelse i fellesskapet er også et viktig tiltak for å redusere faren for konflikter mellom innsatte og dermed bidra til økt sikkerhet på avdelingen.

I kvinnefengslene Bredtveit fengsel og Kragerø fengsel, følte de innsatte seg stort sett trygge. På Bredtveit hadde det riktignok vært flere alvorlige konflikter, men disse ble ofte løst gjennom bruk av trekantsamtaler.⁶⁴ Dette ble av de innsatte trukket fram som et vellykket tiltak for å øke trygghetsfølelse og for å løse konflikter som enten hadde eller holdt på å komme ut av kontroll. Ved Kragerø fengsel var det ukentlige møter mellom innsatte og fengselsbetjentene der det ble tatt opp tema som potensielt kunne eskalert til mer alvorlige konflikter. Bruken av slike virkemidler for å løse konflikter mellom innsatte er i tråd med Mandelareglene, som oppfordrer til ulike typer konfliktløsning for å forhindre at uenigheter mellom innsatte kommer ut av kontroll.⁶⁵

63 Se blant annet Ashdown J og James M, 'Women in Detention', *International Review of the Red Cross*, Volume 72, nummer 877, mars 2010, s. 130 og Penal Reform International/Association for the Prevention of Torture (2015) *Balancing security and dignity in prisons: a framework for preventive monitoring*.

64 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 21.

65 Regel 38 nr. 1.



Stavanger fengsel,
mars 2016.

Flertallet av kvinnene ga uttrykk for at de følte seg glemt av de ansatte og at de var mye overlatt til seg selv. De oppga også at det kunne være vanskelig å få tak i ansatte gjennom callinganlegget. Dette kombinert med at kvinneboenhetene var plassert fysisk lang unna vaktrommet, medførte at flere kvinnelige innsatte følte seg utrygge. Forebyggingsenheten erfarte også at det blant ansatte var skepsis mot å oppholde seg inne på boenhetene for kvinner. (Fra Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bergen fengsel, 2014)

I Drammen fengsel soner kvinner på avdeling sammen med menn. I avdeling 6 og 7 hadde kvinnelige og mannlige innsatte fellesskapstid sammen. Dette har i flere tilfeller ført til en følelse av utrygghet blant de kvinnelige innsatte.⁶⁶ Fellesskapet ble gjennomført i korridorene i avdelingen med åpne celledører. De innsatte hadde anledning til å være inne på hverandres celler, men ikke til å lukke døren. Det kom frem i samtaler med både innsatte og ansatte at kvinnelige innsatte følte seg utrygge. Forebyggingsenheten fikk en rekke tilbakemeldinger på at betjentene var tilstede under fellesskap i avdelingene, men til tross for fokus på ivaretagelse av de innsattes sikkerhet var det en betydelig risiko for at trakassering og overgrep kunne skje. Ledelsen bekreftet risikoen for uønskede hendelser, spesielt når fengselet hadde tilnærmet minimumsbemanning og i hektiske perioder.

I fengsler der både menn og kvinner soner ble forebyggingsenheten ved flere anledninger informert om at de innsatte føler seg utrygge i enkelte situasjoner. Dette skyldes ulike forhold. I Stavanger hadde kvinner takket nei til aktivitetstilbud 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 kvinnene. I Bergen fengsel uttrykte flere av de innsatte at de følte seg utrygge fordi det var få betjenter til stede i fellesskapsområdene.

6.2.3 Risiko for seksuell trakassering i norske fengsler

Risikoen for seksuelle overgrep og seksuell trakassering er hovedbegrunnelsen bak de internasjonale fengselsreglens krav om at kvinner og menn skal sone fysisk adskilt.⁶⁷

Selv om det i Norge har vært en relativt stor grad av soning i blandede fengsler, er det nå økende fokus på å skjerme kvinner fra mannlige innsatte. Dette skyldes blant annet en bevissthet om kvinnelige innsattes sårbarhet og bakgrunn med stor grad av seksuelle overgrep.⁶⁸

I St.meld. 12 (2014-2015) *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen* fremkommer det at:

«Kvinner skal skjermes fra mannlige innsatte. Det innebærer både bygningsmessig og innholdsmessig tilrettelegging. Erfaring tilsier at dette best kan skje i særskilte fengsler eller avdelinger for kvinner. Dette må veies opp mot hensyn til nærhet til hjemsted og særskilt i forhold til kvinner som har familie og barn.»⁶⁹

I februar 2015 ble det lagt fram forslag om at regjeringen skulle iverksette tiltak som legger til rette for at kvinner i fengsel ikke må sone sammen med menn, herunder sørge for at det neste fengselet som bygges i Norge, bygges ut med egen kvinneenhet.⁷⁰ Forslaget ble ikke vedtatt, men Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen uttalte i debatten om forslaget følgende:

«Dersom kvinner skal gjennomføre straff i fengsler med mannlige innsatte, skal det skje i særskilt skjermede avdelinger med tilrettelagt tilbud. Det innebærer både bygningsmessig og innholdsmessig tilrettelegging. Ved opprettelse av nye soningsplasser for kvinner skal disse etableres i tråd med de føringene og anbefalingene som er omtalt i meldingen.»⁷¹

Dette er viktige signaler som bør følges opp i praksis. Vår undersøkelse av soningsforhold i fengsler der det sitter både kvinner og menn viser at det er til dels stor grad av fellesskap mellom kvinner og menn i aktivitetstilbud, under lufting og i fellesskapsområder. Stor grad av blandet fellesskap stiller høye krav til sikkerheten, og kan øke risikoen for seksuell trakassering.

Av institusjonene som deltok i Sivilombudsmannens undersøkelse om blandede fengsler var det overgangsboligene som hadde størst grad av fellesskap. Dette er imidlertid enheter som er ment å gi de innsatte en myk tilbakeføring til samfunnet og der normalitetsprinsippet derfor står sterkt. Av fengslene med høy sikkerhet er Drammen fengsel i en særstilling. Det kom frem i samtaler med både innsatte og ansatte at kvinnelige innsatte var gjenstand for uønsket oppmerksomhet fra mannlige innsatte.⁷² Forebyggingsenheten ble også gjort oppmerksom på at en kvinnelig innsatt var blitt gravid under soning i Drammen fengsel i 2015.⁷³

67 Mandelareglene, regel 11(a) og CPT standards, side 94, punkt 24. De europeiske fengselsreglene, regel 18.9 åpner for fellesskap mellom kvinner og menn i forbindelse med organiserte aktiviteter.

68 Se blant annet <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/fengsel/flere-opplever-seksuell-trakassering-i-fengselet/a/23616459/>.

69 St.meld. 12 (2014-2015) *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen* punkt 9.3.4.

70 Representantforslag 56 S (2015-2016).

71 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/160512/7>.

72 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Drammen fengsel, side 11.

73 Ibid.

Av øvrige fengsler uten egne kvinneavdelinger er det bare Mosjøen fengsel som har opplyst at de unntaksvis tar imot kvinnelige innsatte. Dette er som regel kortvarige innsettelse under påvente av rettskraftig dom. De oppgir i tillegg at de i enkelttilfeller har mottatt kvinner som har søkt seg dit for å kunne bo nær egne barn. Haugesund fengsel har tidligere tatt imot kvinner, men etter innskjerping av rutinene fra Kriminalomsorgen region sørvest i 2015 skal dette ikke lenger finne sted.

I fengsler med egne kvinneavdelinger er det også ulik grad av skjerming av kvinnelige innsatte. Mens kvinnene alltid sover på celle og er i fellesrom på kvinneavdelingen, har de ulik grad av fellesskap med menn på skole, under arbeid eller ved lufting. Som regel vil mennene være i flertall i disse situasjonene. Dette stiller store krav til betjentene. Mangel på nødvendig sikkerhet og vakthold kan skape en risiko for uønsket oppmerksomhet mot kvinnelige innsatte.

Slike problemstillinger krever at ledelsen i blandede fengsler anerkjenner kvinners sårbarhet og arbeider systematisk for å forhindre at kvinnene kommer i vanskelige situasjoner.

På fellesarrangementer for begge kjønn, får kvinnene lov til å komme først inn i rommet og sette seg. Dette er for å hindre at de må komme inn i et rom hvor mannlige innsatte allerede har satt seg og risikere å bli møtt med ubehagelig oppmerksomhet og for å gi dem mulighet til fritt å velge den sitteplassen de opplever som mest trygg. (Fra Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, 2016)

6.2.4 Mannlige betjenter i fengsler med kvinnelige innsatte

Fra 2016 har forebyggingsenhetens besøk lagt særlig vekt på å undersøke fengselets rutiner i de tilfellene kvinnelige innsatte kunne komme i en særlig sårbar situasjon overfor en mannlig ansatt. Forskyvningen i maktforhold som oppstår mellom mennesker når noen fratras friheten, kan av ulike grunner gjøre kvinner ekstra utsatte. For kvinner som har opplevd overgrep eller har vært tilknyttet prostitusjon, kan andelen mannlige betjenter være spesielt utfordrende. I fengslene forebyggingsenheten har besøkt har det vært tilnærmet lik fordeling mellom kvinnelige og mannlige ansatte.⁷⁴

Internasjonale fengselsregler har ulike bestemmelser om mannlige ansatte i fengsler med kvinnelige innsatte. Mandelareglene, regel 81, sier følgende:

«No male staff member shall enter the part of the prison set aside for women unless accompanied by a woman staff member.

Women prisoners shall be attended and supervised only by women staff members. This does not, however, preclude male staff members, particularly doctors and teachers, from carrying out their professional duties in prisons or parts of prisons set aside for women.»

74 Dette samsvarer med personalstatistikk fra 2012 som viser at det kun er en liten overvekt av mannlige ansatte i hele kriminalomsorgen. Se *Personalstatistikk for kriminalomsorgen 2007–2012*, side 16. <http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/2086915.823.fbbyevuvqx/Personalstatistikk+2007++2012.pdf>.

CPT standardene sier imidlertid at:

«As the CPT stressed in its 9th General Report, mixed gender staffing is an important safeguard against ill-treatment in places of detention. The presence of male and female staff can have a beneficial effect in terms of both the custodial ethos and in fostering a degree of normality in a place of detention.»⁷⁵

Kvinner er spesielt sårbare i situasjoner som for eksempel under kroppsvisitering eller urinprøvetaking. Internasjonale normer slår entydig fast at visitering kun skal utføres av personell av samme kjønn.⁷⁶

Av retningslinjene til straffegjennomføringsloven fremkommer det at:

«Kroppsvisitasjon bør utføres av tilsatt av samme kjønn som den innsatte. Dersom visitasjonen må gjennomføres av en person av motsatt kjønn, skal en annen tilsatt være tilstede ved visitasjonen.»⁷⁷

For urinprøver sier retningslinjene følgende:

«Gjennomføring av urinprøver skal skje etter en av de følgende fremgangsmåter: prøven avgis under tilsyn, og det bør være to tilsatte tilstede. De tilsatte bør være av samme kjønn som den innsatte.»⁷⁸

Det samme fremkommer i St. meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*⁷⁹ hvor det fremkommer at:

«Det må vises varsomhet når det gjelder visitasjon og urinprøvetaking av kvinner, og det må tilstrebes at dette utføres av kvinnelige betjenter.»

I samtaler med innsatte fremkommer det at det svært sjelden forekommer at menn er tilstede under kroppsvisitering eller urinprøvetaking. I de tilfellene det har skjedd har den mannlige betjenten stått med ryggen til eller stått utenfor en dør på gløtt.

Til tross for stor grad av kontakt med mannlige betjenter, også på tomannshånd, har det under våre besøk sjeldent fremkommet informasjon som tilsier at kvinnelige innsatte har opplevd det problematisk å forholde seg til mannlige ansatte. Det er imidlertid viktig at fengselsledelsen og betjentene har en stor bevissthet om risiko forbundet med bruk av mannlige betjenter overfor kvinnelige innsatte.

I undersøkelsen Sivilombudsmannen har gjennomført om soning i blandede fengsler kommer det fram at få fengsler har særskilte rutiner eller opplæring for å oppdage eller håndtere seksuelle overgrep eller trakassering. Sivilombudsmannen har også tidligere gitt anbefaling om at det bør utarbeides skriftlige rutiner for disse forholdene.⁸⁰

6.2.5 Bruk av dobbeltceller

Både Kragerø fengsel og kvinneavdelingen i Stavanger fengsel benytter dobbeltceller.⁸¹ I Kragerø har avdeling B tre dobbeltceller, mens det i Stavanger er fire dobbeltceller.

I sin risikovurdering for kvinneavdelingen viste Stavanger fengsel til at mange sliter med å bo sammen.⁸² På grunn av fysiske begrensninger er det også flere som ikke klarer å klatre opp i overkøyen.⁸³ I Kragerø forsøker man å ta hensyn til behov og ønsker i forbindelse med plassering på dobbeltceller, men også der ble det rapportert om uheldige forhold og at innsatte hadde følt seg utrygge.

75 CPT standards, side 94.

76 Mandelareglene, regel 81 nr. 3 og Bangkokreglene, regel 19.

77 Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven, fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002, revidert 27. oktober 2008, punkt 3.31.

78 Ibid. Punkt 3.30.

79 St.meld.nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker-mindre kriminalitet-tryggere samfunn*, side 151.

80 Se blant annet Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 21.

81 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 16.

82 Ibid. Side 29.

83 Ibid.



Hobbyrommet for kvinnene i Trondheim fengsel, mars 2015.

Selv om noen av de forebyggingsenheten snakket med mente det kunne være noen fordeler med dobbeltceller, anerkjente ansatte at det øker risikoen for press av seksuell art, samt deling og utpressing av medisiner eller andre goder de innsatte har tilgang til. Dette er forhold som kan bidra til sårbarhet hos enkelte innsatte.

6.3 Aktivitets- og fritidstilbud

Et godt utbygd aktivitetstilbud er viktig for å gi de innsatte en meningsfull progresjon i straffegjennomføringen. Tilgang til ulike aktiviteter er nedfelt i de internasjonale retningslinjene.

Mandelareglene, regel 92, sier følgende:

«To these ends, all appropriate means shall be used, including religious care in the countries where this is possible, education, vocational guidance and training, social casework, employment counselling, physical development and strengthening of moral character, in accordance with the individual needs of each prisoner, taking account of his or her social and criminal history, physical and mental capacities and aptitudes, personal temperament, the length of his or her sentence and prospects after release.»



Arbeidstilbudet for kvinner i Kragerø fengsel består i å putte skruer gjennom et hull i en metallskive, november 2016.

For kvinner sier Bangkokreglene, regel 42, at:

«Women prisoners shall have access to a balanced and comprehensive programme of activities which take account of gender-appropriate needs.»

I Norge skal kriminalomsorgen legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid.⁸⁴ I forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-12 henvises det til at:

«Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak er likestilt og fyller kravene til aktivitetsplikten. Det kan ikke pålegges den innsatte å delta i opplæring, programmer og andre tiltak som behandling og lignende mot vedkommendes vilje. Arbeid kan pålegges dersom innsatte ikke ønsker å delta i slike tiltak.»

6.3.1 Arbeid

Mandelareglene inneholder detaljerte standarder for gjennomføring av arbeid i fengsler.⁸⁵ 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.⁸⁶

CPT har også påpekt at kvinner som er fratatt friheten skal ha mulighet til like meningsfullt arbeid som menn. I deres standarder sier de følgende:

84 Straffegjennomføringsloven § 18.

85 Regel 96-103.

86 Regel 26.4.

«Women deprived of their liberty should enjoy access to meaningful activities (work, training, education, sport etc.) on an equal footing with their male counterparts. As the Committee mentioned in its last General Report, CPT delegations all too often encounter women inmates being offered activities which have been deemed “appropriate” for them (such as sewing or handicrafts), whilst male prisoners are offered training of a far more vocational nature.»⁸⁷

I *Kriminalomsorgens arbeidsdriftsstrategi for 2015-2018* fremkommer følgende:

«Arbeidsdriften skal gi innsatte kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet etter endt straffegjennomføring. Innsatte skal så langt det er mulig gis tilbud om aktivisering som kan gi dem kompetanse og kvalifikasjoner til å være i et ordinært arbeid på dagens

arbeidsmarked. Arbeidsdriften skal søke å gi tilbud til innsatte som gir kompetanse og opplæring i samsvar med etterspørselen på arbeidsmarkedet.»⁸⁸

Strategien nevner ikke kvinners arbeid i fengsler spesielt.

Kvinner i fengsel har ofte en rekke levekårsproblemer, inkludert liten eller ingen erfaring fra arbeidslivet. I en undersøkelse fra 2002 kom det fram at kun én av tre kvinner var i arbeid ved innsettelsen.⁸⁹ Arbeidstilbudene til kvinner i fengsel har tradisjonelt vært kjønnsstereotype, som systue, rengjøring og matlaging, og i mindre grad sikret kvinnelige innsatte arbeidstrening og kvalifisering for arbeidsmarkedet.⁹⁰

I rapporten *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar* fremkommer det at det finnes færre typer arbeidstilbud i kvinnefengsler enn det finnes for menn i mannsfengsler.⁹¹ En av årsakene til dette sies å være at kvinnefengslene har relativt få innsatte. For blandede fengsler fremkommer det at mange fengsler synes det er ressurskrevende å skulle sysselsette begge kjønn. I noen få blandede fengsler fantes det egne aktivitetstilbud for kvinner. Rapporten konkluderer med at:

«Det ser dermed ut til at opphold for kvinner i mannsfengsler, gir dårligere muligheter til å bygge ny kompetanse og dermed får dårlig utgangspunkt for å komme inn i arbeidslivet etter endt fengselsopphold.»⁹²

Forebyggingsenhetens funn bekrefter denne konklusjonen. Som et eksempel kan nevnes arbeidstilbudet i Norges nyeste kvinnefengsel, Kragerø fengsel. Tilbudet de innsatte har er å pakke skruer for en produsent av våtromssystemer. Arbeidet er rutinepreget og gir ingen kvalifikasjoner som kan nyttiggjøres etter endt soning. Det ble henvist til at fengselet har et inntjeningskrav,



Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt, mars 2016.

87 CPT standards side 94, punkt 24.

88 <http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/2992584.823.vxrrxfyse/Arbeidsdriftsstrategi+2015-2018.pdf>.

89 Skardhamar, Torbjørn (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*. K-serien nr. 1/2002.

90 St.meld. Nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Her ble det blant annet påpekt at «Det må legges bedre til rette for at kvinner tilbys variert arbeid og aktiviteter».

91 Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 54.

92 Ibid. side 55.

og at det derfor var utfordrende å tilby oppgaver som ville kunne bistå de innsatte med reell arbeidstrening. I Bredtveit fengsel var det mer varierte arbeidsoppgaver, men også der var arbeidstilbudet begrenset.

I blandede fengsler er kvinner i mindretall, og arbeidstilbudet ofte primært tilrettelagt for menn.⁹³

Ledelsen ved Stavanger fengsel var oppmerksom på at dette kan medføre at enkelte kvinner vil vegre seg for å søke seg dit og det var derfor etablert et lavterskeltilbud i et veksthus som lå skjernet i nærheten av kvinneavdelingen og der kun kvinner hadde tilgang.⁹⁴

I andre fengsler er tilgangen til arbeid for kvinner nedprioritert av ressurs eller sikkerhetshensyn. Gjennomgang av aktivitetsoversikten fra kvinneavdelingen i Bergen fengsel viste at på en av enhetene var flertallet av kvinnene uten arbeid eller skoleplass.⁹⁵ De som hadde tilbud hadde det kun i noen timer om dagen og enkelte for svært korte perioder. I periodene det ikke var arbeid eller skole ble de innlåst fra morgenen av fram til klokken 15.00, bortsett fra utlåsning til lunsj. Flere av kvinnene fortalte at dette opplevdes svært tungt. I følge fagforeningen ved fengselet risikerer kvinnene å bli nedprioritert fordi de er i mindretall.⁹⁶

Et godt og meningsfullt arbeidstilbud kan være helt sentralt for å motvirke uheldige skadevirkninger av et fengselsopphold og redusere risikoen for framtidig kriminalitet. Sivilombudsmannen har imidlertid erfart at arbeidstilbud tilrettelagt kvinnelige innsatte ofte er mangelfullt eller nedprioritert på grunn av ressurs- eller sikkerhetshensyn. Dette er en bekymringsverdig situasjon, og et område kriminalomsorgen i større grad bør fokusere på.

6.3.2 Skoletilbud

Forskning viser at utdanningsnivået til innsatte i norske fengsler er betraktelig lavere enn i befolkningen for øvrig.⁹⁷

En godt tilrettelagt opplæring har en viktig funksjon for en vellykket rehabilitering og det er derfor viktig for mange innsatte å fullføre avbrutt skolegang, forbedre karakterer, skaffe seg studiekompetanse eller studere.

Retten til skolegang er nedfelt i Mandelareglene, blant annet i regel 104:

«1. Provision shall be made for the further education of all prisoners capable of profiting thereby, including religious instruction in the countries where this is possible. The education of illiterate prisoners and of young prisoners shall be compulsory and special attention shall be paid to it by the prison administration.

2. So far as practicable, the education of prisoners shall be integrated with the educational system of the country so that after their release they may continue their education without difficulty.»

I Norge er retten til utdanning nedfelt i opplæringsloven og straffegjennomføringsloven med forskrifter. Innsatte i norske fengsler har samme rett til utdanning som befolkningen for øvrig.

Universitetet i Bergen gjennomfører jevnlig undersøkelser om utdanningsforhold for innsatte i Norge.⁹⁸ Rapportene viser at det er lite som skiller når det gjelder utdanningsnivået mellom mannlige og kvinnelige innsatte.⁹⁹ Det er også ganske lik utdanningsaktivitet mellom menn og kvinner i fengsel.¹⁰⁰

93 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Drammen fengsel, side 10 og Bergen fengsel, side 14-15.

94 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 18.

95 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bergen fengsel, side 14.

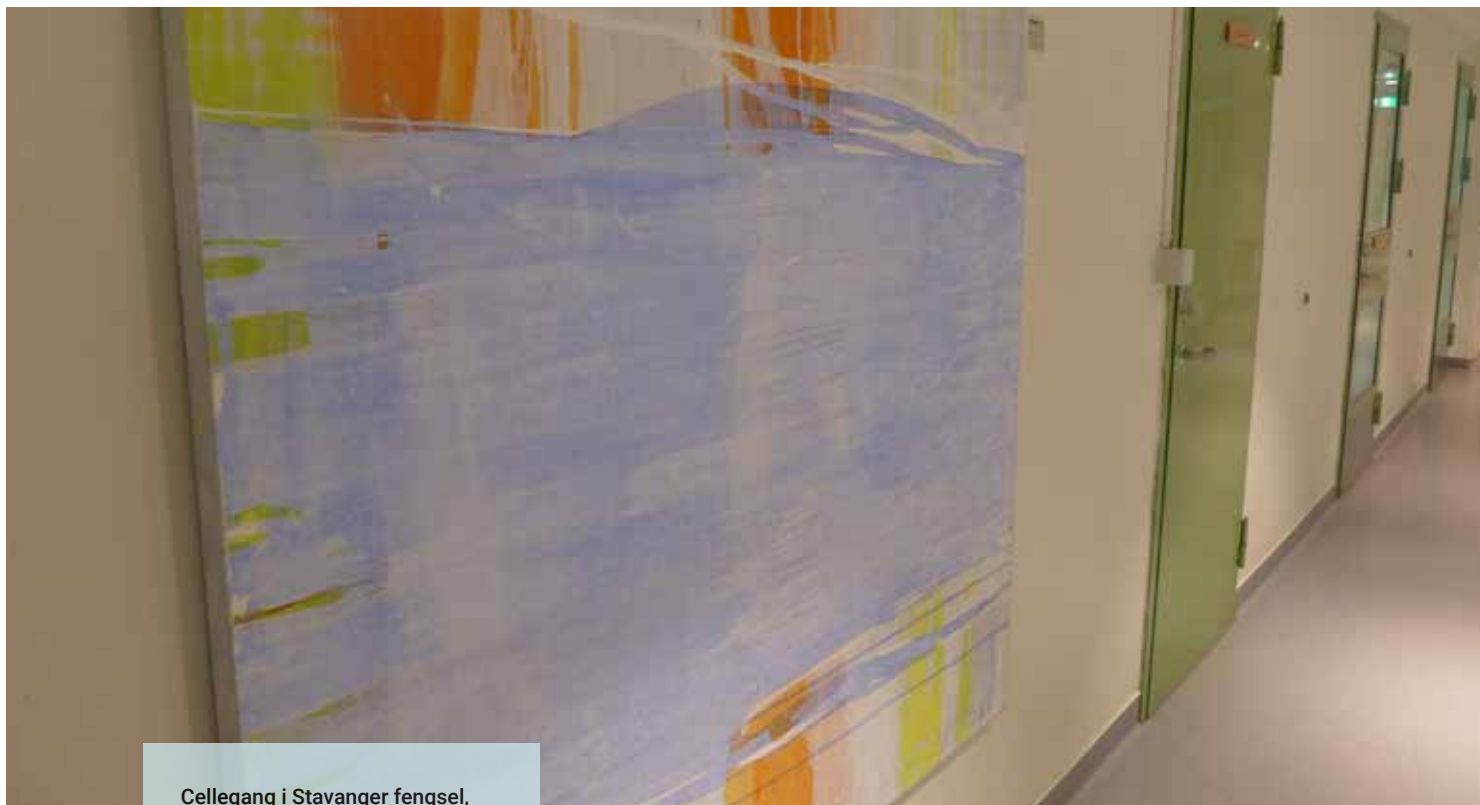
96 Ibid. Side 15.

97 Eikeland m.fl. (2016) *Nordmenn i fengsel: Utdanning, arbeid og kompetanse*, Fylkesmannen i Hordaland, side 34.

98 Ibid.

99 Ibid. Side 34.

100 Ibid. Side 44.



Cellengang i Stavanger fengsel, august 2016.

Under Sivilombudsmannens besøk til Bredtveit fengsel uttrykte flere innsatte at de var fornøyde med skoletilbudet.¹⁰¹ Ved Kragerø fengsel var imidlertid skoletilbudet begrenset. De hadde en lærer i matfag, mens annen opplæring i stor grad var selvstudium med bistand fra en lærer fra videregående skole. Flere innsatte etterspurte mer undervisning og leksehjelp, blant annet for å kunne videreføre utdanning som var startet opp ved andre fengsler.

I de blandede fengslene oppga ledelsen at det ble gitt et likeverdig opplæringstilbud til kvinner og menn.¹⁰² Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at skolesituasjonen også er en arena der kvinner kan bli utsatt for uønsket oppmerksomhet fra mannlige innsatte. I lys av at kvinner i alle blandede fengsler er i mindretall er det viktig at det kontinuerlig jobbes med å sikre at kvinner opplever seg trygge og ivaretatt i skolesituasjoner.

6.3.3 Utetid fra celle

Manglende aktivisering og menneskelig kontakt kan ha negative helse- og velferdsmessige konsekvenser for de innsatte, og kan på lengre sikt påvirke deres soningsprogresjon negativt. Kontrollen over egen hverdag er allerede sterkt innskrenket som følge av frihetsberøvelsen, og ytterligere begrensninger krever særskilt begrunnelse.

Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) påpeker i sine standarder at varetektsinnsatte bør ha minst åtte timer utetid fra celle i løpet av en dag, mens de som soner en dom bør ha lenger utetid.¹⁰³

101 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 12.

102 Sivilombudsmannens undersøkelse om samsoning 2016, internt dokument.

103 CPT standards, side17, punkt 47.

Med unntak av Norgerhaven fengsel finnes det ingen standard for utlåsningstid i norske fengsler. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 17 står det at:

«Det skal på forhånd være fastsatt når samværet mellom de innsatte kan ta til og når det skal være avsluttet.»¹⁰⁴

Dette betyr i praksis at det er opp til den enkelte fengselsleder å bestemme tidspunktene for inn- og utlåsning.¹⁰⁵ Det er i tillegg adgang til å utelukke innsatte fra fellesskap etter straffegjennomføringsloven § 29 annet ledd og §§ 37, 38, 39 og 40 annet ledd bokstav d.

Det har under forebyggingsenhetens besøk blitt informert om at det ved ressursmangel kan være behov for å låse innsatte på celle av sikkerhetshensyn.¹⁰⁶ Dette dekkes av lovens § 37, og retningslinjene sier at:

«I ekstraordinære tilfeller kan kollektiv utelukkelse fra fellesskapet anvendes i tilfeller der akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold tilsier det, for eksempel tilfeller av brann, skader eller ekstraordinær personellmangel.»

Opplysninger innhentet under besøk tyder på at kvinner oftere enn menn i slike tilfeller risikerer å få sin utetid fra celle innskrenket. Kvinneavdelingene er ofte mindre enn avdelingene med menn, og innlåsning derfor enklere å gjennomføre. I enkelte fengsler er dette også blitt begrunnet med at kvinneavdelingen er mindre og at en innlåsning der derfor berører færre. I Tromsø fengsel ble kvinner, av plasshensyn, i enkelte tilfeller plassert på varetektsavdeling.¹⁰⁷ Dette betyr i praksis at flere av kvinnene soner under unødvendig strenge forhold.

Ved stort sykefravær eller ved mange fremstillinger fikk forebyggingsenheten inntrykk av at de innsatte på kvinneavdelingen ofte har blitt innlåst. Kvinnelige innsatte ga entydig uttrykk for at de ofte ble nedprioritert og at det var stadige innlåsing som ble begrunnet med lav bemanning. Inntrykket ble bekreftet av informasjon som fremkom under samtaler med kvinnelige innsatte på avdeling Leira.¹⁰⁸ Fagforeningene ga også uttrykk for at kvinneavdelingen ofte ble nedprioritert ved ressursmangel. (Fra Sivilombudsmannens besøksrapport fra Trondheim fengsel, 2015)

Samtidig tyder Sivilombudsmannens funn på at denne utfordringen ikke utelukkende er knyttet til blandende fengsler. I forbindelse med besøket til Bredtveit fengsel kom det fram at innsatte på to av avdelingene kun fikk fem timer og 15 minutters utetid fra cella på lørdager og søndager.¹⁰⁹ Dette er langt under det som anbefales fra CPT.¹¹⁰ Årsaken som ble oppgitt for den lange innlåsningstiden i helgene, var at fengselet ikke hadde midler til å øke bemanningen etter sentralt pålegg om omlegging til ny turnus i 2013. I etterkant av besøket er det fra fengselets side orientert om at utlåsningstiden i disse avdelingene er økt med cirka én time i helgen, men dette er ordnet ved at utlåsningstiden for de innsatte på to av de øvrige avdelingene er tilsvarende redusert.¹¹¹

I tillegg til de formelle kravene til utetid fra celle er det også bygningsmessige begrensninger i mulighet til å gjennomføre fellesskap. Dette gjaldt spesielt i Stavanger fengsel og Kongsvinger fengsel, avdeling G. Kvinneavdelingen i Stavanger fengsel var organisert som

104 Retningslinjer til straffegjennomføringsloven, punkt 3.15.

105 I for eksempel Danmark er det krav til tid utlåst fra celle fastsatt i en nasjonal standard, se Bekendtgørelse nr. 281 om innsattes adgang til fellesskap m.v. med andre innsatte i kriminalforsorgens institusjoner (fællesskabsbekendtgørelsen), 26. mars 2012.

106 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Trondheim fengsel, side 20.

107 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Tromsø fengsel, side 20.

108 Kvinnene på avdeling Leira (lavere sikkerhetsnivå) hadde også sonet ved Trondheim fengsel avdeling Nermarka.

109 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 24.

110 CPT standards, side 17, punkt 47.

111 Oppfølgingsbrev fra Bredtveit fengsel, 31. oktober 2016.



Treningsrommet i Stavanger fengsel, august 2016.

en fellesskapsavdeling, men arealet på fellesområdet var ikke tilpasset 17 innsatte.¹¹² Fellesskapsrommet ved avdeling G i Kongsvinger befant seg i bygningens kjeller. Rommet hadde kun to små vinduer helt oppe ved taket. Ved siden av fellesskapsrommet var det et rom med treningsapparater og det var to dusjer i kjelleren med direkte tilgang fra fellesrommet. Innsatte fortalte om dårlig luft i fellesskapsrommet når innsatte både dusjer og trener i fellesskapstiden. Enkelte beskrev også stress og konkurranse om plassene når mange innsatte ville trene og deretter dusje samtidig i løpet av fellesskapstiden. Bygningen manglet også et felles kjøkken der de innsatte kunne lage sin egen mat og det fantes ikke noe felles spiserom. Måltider er en viktig fellesskapsarena for ansatte og innsatte. Ved måltider i Kongsvinger fengsel, avdeling G, måtte de innsatte spise alle måltider alene på egen celle.¹¹³

6.3.4 Fysisk treningstilbud i fritiden

Det er godt dokumentert at regelmessig fysisk aktivitet kan gi stor helsemessig gevinst. Forskning viser også at fysisk trening egner seg som del av et rehabiliteringsprogram for særskilt utsatte grupper som psykisk syke og rusmisbrukere.¹¹⁴

En nyere litteraturstudie om fysisk trening viser at det også kan ha en positiv effekt på symptomer og tilleggsvansker som er karakteristiske for innsatte i fengsel.¹¹⁵

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har ved flere samtaler med innsatte blitt informert om at treningstilbudet i fengsel er av stor betydning for både psykisk og fysisk helse. Gjennom trening får man både kompensert for en stillesittende hverdag og utløp for frustrasjon.

112 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 14.

113 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Kongsvinger fengsel, side 26. Kongsvinger fengsel hadde ikke kvinnelige innsatte på tidspunktet for besøket, men avdeling G er planlagt omgjort til dette formålet som beskrevet ovenfor.

114 Se for eksempel Dahl Orø, Thomas, *Trening som terapi for mennesker med rus- og psykiatrilidelse* på <http://www.innsikt.org/index.asp?id=33494>.

115 Malerbakken, Anne (2014) *Fysisk aktivitet og fengsel*, Masteroppgave i idrettsvitenskap, Norges Idrettshøgskole.

Alle har rett til fysisk aktivitet i fengsel.¹¹⁶ Sivilombudsmannen har imidlertid erfart at det er flere faktorer som i praksis hindrer kvinner fra å få et likeverdig tilbud som menn. I Kragerø fengsel er det de bygningsmessige faktorene som begrenser adgangen til fysisk aktivitet. Størrelsen på luftgården hindrer løping og det asfalterte underlaget er ikke egnet for annen utholdenhetstrening. Fengselet har heller ikke gymsal. Både ansatte og innsatte bekreftet at treningsrommet ble mye brukt, og at enkelte innsatte, etter en sikkerhetsvurdering, i noe utstrekning fikk tilbud om å trene utenfor fengselet. Ved Bredtveit fengsel er det et større treningsområde, men enkelte avdelinger hadde begrenset tilgang til dette i helgene.¹¹⁷ I Trondheim fengsel har kvinneavdelingen eget treningsrom som er åpent i den tidsperioden det avvikles fellesskap.¹¹⁸

En utfordring i fengsel med begrenset kapasitet i treningsrommene er å sikre lik tilgang for alle. Forebyggingsenheten er blitt informert om at det i ett fengsel var de innsatte selv som satt seg på liste for trening, og at dette medførte at indre justis begrenset tilgangen til trening for enkelte. Dette var i et mannsfengsel, men det er også viktig å være oppmerksom på rettferdig fordeling av treningstid i kvinnefengsler og blandede fengsler.

6.4 Helsetilbud

Helse- og omsorgstjenesten i fengslene skal være likeverdig med helse- og omsorgstjenesten for den øvrige befolkningen.¹¹⁹ Innsatte skal gis et helsetilbud som er tilpasset den enkeltes behov etter en individuell vurdering. Med bakgrunn i innsattes bakgrunn og medisinske behov er det viktig at de har tilgang til kvalifisert personell som har særlig kompetanse på forhold knyttet til deres livssituasjon.

Innsattes rett til helsetjenester er inngående beskrevet i Mandelareglene, regel 24-35. Sentrale elementer er retten til tilsvarende medisinsk tilbud som resten av befolkningen, krav til konfidensialitet, krav til medisinsk undersøkelse direkte etter innkomst og tilgjengelig legehjelp under soning. Det er spesielt henvist til at helsetilbudet skal gjelde både somatiske og psykiske lidelser.

Bangkokreglene utfyller Mandelareglene og stiller en rekke krav til kjønnsspesifikke helsetilbud i regel 6-18. Det spesifiseres blant annet at det ved innkomstundersøkelse skal registreres eventuelle seksuelle overgrep og informasjon om tidligere svangerskap og fødsler. Reglene omtaler også valg av lege eller sykepleier av samme kjønn, noe som er nærmere beskrevet nedenfor under punkt 6.4.2.

Når det gjelder helseproblematikk til kvinner fremkom det i rapporten *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar* at det er vanskelig å innhente informasjon om helsetilstanden til kvinnelige innsatte i utredninger og statistiske fremstillinger.¹²⁰ Dette skyldes at helsetilstanden for innsatte som regel omtales som en helhetlig populasjon. Dette medfører at kvinners helseutfordringer og behov ikke synliggjøres i tilstrekkelig grad.

6.4.1 Psykisk helse

Bangkokreglene omtaler særskilt behovet for psykiske helsetjenester som dekker kvinners behov i regel 12:

«Individualized, gender-sensitive, trauma-informed and comprehensive mental health care and rehabilitation programmes shall be made available for women prisoners with mental health-care needs in prison or in noncustodial settings.»

116 Straffegjennomføringsloven § 21.

117 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 12.

118 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Trondheim fengsel, side 12.

119 For en oversikt over helsetjenester i norske fengsler, se Helsedirektoratets veileder (januar 2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*.

120 Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 24.

I perioden 2011-2013, ble det foretatt en omfattende kartlegging av psykiske lidelser blant kvinner og menn under soning.¹²¹ Undersøkelsen viste at, uavhengig av kjønn, hadde 92 prosent av innsatte en eller flere psykiske lidelser. Dette er et betydelig høyere antall enn i befolkningen for øvrig. Undersøkelsen viste at det i all hovedsak ikke er kjønnsforskjeller i forekomst av hovedgruppene av symptomlidelser, personlighetsforstyrrelser, eller ADHD blant innsatte i norske fengsler.¹²² Dette til tross for at det er til dels store kjønnsforskjeller i disse hovedgruppene i befolkningen for øvrig. Kartleggingsrapporten omhandlet ikke behovet for kjønns-spesifikk behandling. Den store andelen av kvinnelige innsatte som har vært utsatt for seksuelle overgrep indikerer likevel at behovet for kompetanse og spesialtilpassede programmer for kvinner er stort.¹²³

I rapporten *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar* fremkommer det at vanlige lidelser for kvinner i fengsel er angst, selvskading, spiseforstyrrelser, psykoser, suicidalatferd, personlighetsforstyrrelser av ulik grad og ADHD.¹²⁴ I tillegg vises det til at mange av kvinnene er mødre som sliter med sterk bekymring for egne barn og tapsfølelse av å ikke ha omsorgsansvar. Mange kvinner er også sterkt traumatiserte som følge av seksuelle overgrep eller prostitusjon.

Under forebyggingsenhetens besøk blir innsatte med psykiske lidelser ofte trukket fram som en særlig sårbar gruppe. Flere av fengslene forteller om en økning av kvinner med psykiske lidelser de siste årene.¹²⁵

Funn fra forebyggingsenhetens besøk tyder på at mange kvinner kan ha udekket behov for hjelp med psykiske lidelser. Dette funnet støttes av både fengslene og helsetjenestene. Besøkene til de to kvinnefengslene med høyere sikkerhetsnivå, Bredtveit fengsel og Kragerø fengsel, bekreftet at mange innsatte fortalte om dårlig psykisk helse enten i kortere perioder eller over tid. Samtaler med helsetjenesten og med innsatte indikerte at helsetjenesten rutinemessig undersøker de innsattes psykiske helse og kartlegger faren for blant annet selvskading og selvmord i inkomstsamtalen.

Ved Bredtveit fengsel uttalte helsetjenesten at de kan kontakte fengselspsykiatrisk poliklinikk direkte når det er behov for mer omfattende oppfølging enn det helsetjenesten selv kan tilby.¹²⁶ Det ble påpekt at innsatte med langvarige psykiske lidelser ble fulgt opp ekstra tett for å påse at de ikke blir sykere under soningen. Noen innsatte måtte motiveres over tid til å ta imot henvisning til psykolog. I følge helsetjenesten hadde det i løpet av det siste året vært flere innsatte med omfattende psykiske lidelser. Blant annet hadde det vært flere selvmordsforsøk. Dette ble bekreftet i forebyggingsenhetens samtaler med betjenter der det også kom frem at dette er en belastende del av hverdagen for ansatte. Selv om betjentene samarbeidet godt med helseavdelingen i fengselet, satt de ofte med følelsen av at de ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å håndtere innsatte med alvorlige psykiske lidelser. Ettersom Bredtveit er det største kvinnefengselet på høyere sikkerhetsnivå i Norge, tar de i mot personer med omfattende psykiske lidelser fra hele landet. Helsetjenesten påpekte at et økende antall innsatte med omfattende psykiske problemer understreket behovet for en egen forsterket avdeling som i større grad kunne tilpasses behovene til disse.

121 Cramer, Victoria (2014) *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*, Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, Helseregion Sør-Øst.

122 Ibid. Side 33.

123 Amundsen, Marie-Lisbet (2010) *Bak glemselens slør*, FONTENE Forskning 1/10, side 4-15.

124 Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 25.

125 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 28.

126 Ibid.

Funn fra forebyggingsenhetens besøk tyder på at mange kvinner kan ha udekket behov for hjelp med psykiske lidelser. Dette funnet støttes av både fengslene og helsetjenestene.

6.4.2 Kvinnehelse og tilgang til kvinnelig lege

Legetjenesten i et fengsel skal ivareta den innsattes allmennhelsebehov og ikke være begrenset til en legevaktsfunksjon. Det er også viktig at helseplager kan oppleves annerledes og mer presserende i en situasjon som frihetsberøvet. Innsatte har ikke samme mulighet som andre til å velge og eventuelt bytte fastlege. Denne begrensningen gir helsetjenesten et spesielt ansvar for å lage løsninger som legger til rette for at alle innsatte får den helsehjelp de har krav på.

Kvinnelige innsatte har som nevnt ovenfor ofte vært utsatte for seksuelle overgrep. Mange innsatte har negative opplevelser med menn. Dette kan gjøre det vanskelig for dem å forholde seg til mannlig helsepersonell. Dersom kvinnen har en annen kulturell bakgrunn kan dette forsterke opplevelsen av utrygghet og manglende tillit. Dette er bakgrunnen for at det i Bangkokreglene slås fast at:

«If a woman prisoner requests that she be examined or treated by a woman physician or nurse, a woman physician or nurse shall be made available, to the extent possible, except for situations requiring urgent medical intervention. If a male medical practitioner undertakes the examination contrary to the wishes of the women prisoner, a woman staff member shall be present during the examination.»¹²⁷

FNs kontor for narkotika og kriminalitets (UNODC) kommentarer til Bangkokreglene, regel 10 nr.2 sier følgende:

«Due to cultural reasons, and/or because of past negative experiences with men, including being subjected to sexual abuse or violence, women may not wish to be examined by a male medical specialist and may even feel re-traumatized by such an examination. This Rule takes into account this possibility, providing

women with the right to request examination and treatment by a female medical specialist. Women should not have to provide a reason for such a request.

The rule recognises that in some circumstances an adequately qualified woman medical practitioner may not be available, especially in emergency situations. In these cases the presence of a woman member of staff should help prevent any perceived or real risk of harassment, and reassure the woman prisoner concerned.»¹²⁸

Det er en utfordring når kvinner kun har tilgang til mannlig lege. Fra et forebyggingsperspektiv er det viktig at de innsatte 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 en mannlig allmennlege. Til tross for dette omhandles ikke dette spesielt i Helsedirektoratets veileder *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*.¹²⁹

I fengslene forebyggingsenheten har besøkt var det ulik grad av bevissthet rundt denne tematikken. I Kragerø fengsel var det kvinnelig lege, og både fengselsleder og leder for helsetjenesten uttrykte ønske om å opprettholde ordningen med kvinnelig lege. I enkelte fengsler opplyste de at en kvinnelig sykepleier kan være tilstede under legekonsultasjoner eller under fysioterapi dersom den innsatte ønsket dette. I andre fengsler har forebyggingsenheten mottatt informasjon som tyder på manglende kunnskap på dette feltet og enkelte helsetjenester har avvist at kvinner kan ha et legitimt behov for kvinnelig lege. I samtaler med innsatte er det imidlertid flere som har uttalt at de ikke ville eller har følt seg komfortable med å benytte mannlig lege. Noen har selv påpekt at bakgrunnen for dette er tidligere erfaringer med overgrep, eller spesiell helsetilstander, mens andre bare har beskrevet en manglende tillit til å kunne ha en åpen kommunikasjon med en mannlig lege.

127 Bangkokreglene, regel 10 nr. 2.

128 https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf.

129 Helsedirektoratets veileder (januar 2013) *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*.

Sivilombudsmannen har, i samsvar med internasjonale retningslinjer, anbefalt at det bør legges til rette for at kvinner som av ulike grunner har et ønske om en kvinnelig lege får tilgang til dette.¹³⁰

6.4.3 Rusmestringstiltak for kvinner

Forskning viser at kvinnelige innsatte er klart mer rusbelastet enn mannlige innsatte, sammenliknet med befolkningen forøvrig.¹³¹ Dette stiller særskilte krav til opprettelsen av rusmestringstiltak spesielt tilpasset denne gruppen.

Bangkokreglene, regel 15 sier blant annet at:

«Prison health service shall provide or facilitate specialized treatment programs designed for women substance abusers, taking into account prior victimization [...]»

Forebyggingsenhetens besøk viser at det er svært ulik tilgang til rusmestringstiltak for kvinner. Bredtveit fengsel hadde et godt tilbud, mens forholdene spesielt i blandede fengsler var begrenset. Blant annet Stavanger, Bergen og Drammen fengsel viser til at de har ingen eller begrensede tilbud for kvinner sammenlignet med menn.¹³² I den grad kvinner får et tilbud i blandede fengsler er det ofte i form av russamtale¹³³ eller tilsvarende tilbud, mens mennene kan ha mer omfattende tilbud som for eksempel å sone på en rusmestringsavdeling slik som for eksempel ved Bergen og Tromsø fengsel. Under besøk til Kongsvinger fengsel kom det også frem at det der ikke tilbys rusmestringstiltak.¹³⁴ Det foreligger ikke informasjon om det planlegges opprettet rusmestringstiltak ved omgjøring av dette fengselet til kvinnefengsel.

I 2015 behandlet Ligestillings- og diskrimineringsombudet en klage over at kvinner ikke hadde samme tilgang til rusmestringstiltak som menn ved Trondheim fengsel.¹³⁵ På bakgrunn av denne saken og Sivilombudsmannens anbefalinger etter besøk til fengselet, ble kvinnene gitt et rusmestringstilbud ved kvinneavdelingen som skulle gi dem samme tilbud som menn som soner ved fengselets rusmestringsenhet, avdeling Modulen.

I samtaler med kvinner i blandede fengsler framkom det tydelig at mange ønsker å kunne delta på flere og mer omfattende rusmestringsprogrammer. Sivilombudsmannen har etter besøk til fengsler der dette har manglet, anbefalt at kvinner mottar et likeverdig tilbud om rusbehandling som det mannlige innsatte tilbys.

130 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Bredtveit fengsel, side 27 og besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 33.

131 Se blant annet Senter for rus- og avhengighetsforskning (SERAF) Universitetet i Oslo (2016) *Rusmiddelbruk og helsesituasjon blant innsatte i norske fengsel*, 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.

132 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Stavanger fengsel, side 15, Bergen fengsel, side 6 og Trondheim fengsel, side 20.

133 Om russamtaler i kriminalomsorgen, se <http://russamtalen.no/>.

134 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Kongsvinger fengsel, side 15.

135 Ligestillings – og diskrimineringsombudets uttalelse i sak 14/825.

**I samtaler med
kvinner i blandede
fengsler framkom det
tydelig at mange ønsker
å kunne delta på flere
og mer omfattende
rusmestrings-
programmer.**

6.5 Kontakt med familie

For innsatte i fengsel er kontakt med omverdenen, og i særdeleshet med familie, viktig. Pårørende kan bidra med både moralsk og materiell støtte til den innsatte i en vanskelig tid. Kontakten er i tillegg en viktig rettsikkerhetsgaranti ved at familien til en hver tid vet hvor den innsatte befinner seg og kan bistå med å sikre at rettighetene til den innsatte blir ivaretatt. Dersom kontakt med familien opprettholdes vil det også kunne bidra til en enklere overgang tilbake til samfunnet etter endt soning.

Mandelareglene, regel 58 slår fast at:

«Prisoners shall be allowed, under necessary supervision, to communicate with their family and friends at regular intervals:

(a) By corresponding in writing and using, where available, telecommunication, electronic, digital and other means; and

(b) By receiving visits.»

Dette gjenspeiles i De europeiske fengselsreglene, artikkel 24.1:

«Innsatte skal tillates å kommunisere så ofte som mulig via brev, telefon eller andre kommunikasjonsmidler med sine familier, andre personer og representanter for organisasjoner utenfor fengselet, og å motta besøk av slike personer.»

CPT uttaler i sine standarder følgende:

«It is also very important for prisoners to maintain reasonably good contact with the outside world. Above all, a prisoner must be given the means of safeguarding his relationships with his family and close friends. The guiding principle should be the promotion of contact with the outside world; any limitations upon such contact should be based exclusively on security concerns of an appreciable nature or resource considerations.»¹³⁶

Spesielt for kvinnelige innsatte sier Bangkokreglene, regel 26:

«Women prisoners' contact with their families, including their children, and their children's guardians and legal representatives shall be encouraged and facilitated by all reasonable means. Where possible, measures shall be taken to counterbalance disadvantages faced by women detained in institutions located far from their homes.»

Besøk i norske fengsler reguleres av straffegjennomføringsloven § 31. I følge lovens retningslinjer punkt 33.4 skal det i fengsel med høyt sikkerhetsnivå normalt foretas besøkskontroll. Dette kan det imidlertid gis unntak fra etter en individuell vurdering.

Besøk skal ifølge retningslinjene normalt gjennomføres på et eget besøksrom, og det er fengselsleder som ut fra lokale forhold bestemmer hvor ofte en innsatt kan motta besøk og på hvilke ukedager besøk skal avvikles. Så langt det er praktisk mulig bør innsatte innvilges minimum ett besøk per uke. Det enkelte besøk skal så langt det er praktisk mulig vare minst én time.



Besøksrom tilrettelagt for besøk av barn, Kragere fengsel, november 2016.

6.5.1 Mødre

Kontakt med barn er viktig både for kvinner og menn som sitter i fengsel. Straffegjennomføringsloven § 3 sier derfor også at:

«Barns rett til samvær med sine foreldre skal særlig vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen.»

Dette spesifiseres i lovens forskrift som i § 3-1 slår fast at:

«[v]ed avgjørelser som gjelder domfelte eller innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn, skal det tas særlig hensyn til hva som er til barnets beste. Barnet har rett til å uttale seg om saker som direkte angår dem.»

I en undersøkelse om kvinners soningsforhold utført av Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) i 2010/2011 fremkom det at nærmere 50 prosent (34 kvinner) av informantene hadde ett eller flere barn under 18 år. Av de som hadde barn under 18 år, var det 85 prosent (29 kvinner) som oppga at de hadde foreldreansvar for barn.¹³⁷ I rapporten *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar* viste en dagtelling utført i 2014 at 37 kvinner i fengsel hadde omsorg for til sammen 82 barn under 18 år.¹³⁸

Fordi det er få fengsler som mottar kvinner i Norge vil enkelte kvinner risikere å sitte i fengsler som ligger langt unna deres hjemsted. På grunn av dette vil noen innsatte ha vanskeligheter med å få besøk av familie, og særlig sine barn. Spesielt gjelder dette barn som er for små til å reise alene og barn som bor i andre land enn mor. Ved enkelte fengsler er det også kun regulære besøkstider i ukedagene, noe som kan vanskeliggjøre besøk fra tilreisende barn som går på skole.¹³⁹ Fengslene har imidlertid informert om at de i disse tilfellene har forsøkt å tilrettelegge for besøk i helgene.¹⁴⁰

137 JURK, *En kartlegging av kvinners soningsforhold i 2010/2011*, side 49.

138 Kriminalomsorgen (2015) *Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar*, side 24.

139 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Tromsø fengsel, side 22.

140 Oppfølgingsbrev fra Tromsø fengsel 29. januar 2015.

Ved Bredtveit fengsel, der omkring 25 prosent av kvinnelige innsatte soner i Norge, er det to besøksrom. Det ene er noe større enn det andre og brukes til besøk av barn. I tillegg til de to besøksrommene i fengselet finnes det en egen besøksleilighet på området. Den er fysisk atskilt fra hovedfengselet, men innenfor fengselsmurene. Besøksleiligheten kan brukes ved besøk av innsattes barn under 18 år. Dersom en innsatt føder under soning kan leiligheten brukes til amming inntil mor blir flyttet til et annet fengsel. Det er en liten utvendig lekeplass tilknyttet besøksleiligheten. I Kragerø fengsel er det lite, nytt besøksrom, med et utvalg av leker for barn. Selv om det under besøk har vært identifisert besøksrom som ansees lite egnede for besøk av barn, er det Sivilombudsmannens inntrykk at fengslene forsøker å benytte den bygningsmasse som er tilgjengelig for å skape verdige rammer rundt besøk.¹⁴¹

I følge rundskriv KDI4/2015 fra Kriminalomsorgsdirektoratet fremkommer det at alle fengsler i Norge skal etablere en barneansvarlig person. Rollen til denne er å ivareta barn som er pårørende i møte med kriminalomsorgen. Den barneansvarlige har også ansvaret for kontakt med barnevernet ettersom mange kvinner i fengsel har mistet omsorgen for sine barn. I Telemark fengsel, Kragerø avdeling ble det opplyst at den barneansvarlige var lokalisert ved Telemark fengsel i Skien, og ikke hadde besøkt Kragerø avdeling på tidspunktet for besøket.

6.5.2 Utenlandske kvinner

Utenlandske innsatte er ofte ekstra sårbare ved at de befinner seg langt unna hjemsted, kultur, familie 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. Kontakt med familien er derfor av stor betydning for denne innsattgruppen, men medfører samtidig utfordringer.

Det har fremkommet under flere av besøkene til forebyggingsenheten at kvinner som hadde barn i et annet land synes det var vanskelig å opprettholde god kontakt med barna.

Telefonsamtaler skal i henhold til forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-29 normalt betales av den innsatte. Forebyggingsenheten har ved flere fengsler blitt informert av utenlandske innsatte om at de har økonomiske begrensninger som gjør det vanskelig å kunne ringe til utlandet ettersom slike telefonsamtaler er dyrere enn samtaler innad i Norge. I tillegg er telefontid begrenset til 20 minutters varighet per uke i henhold til den samme forskriften. Denne tiden kan imidlertid utvides av fengselsledelsen dersom særlige hensyn tilsier det. Samtaler skal i fengsler med høyt sikkerhetsnivå normalt kontrolleres. Dette medfører utfordringer for utenlandske innsatte som ønsker å snakke med barn på morsmål. Kontroll kan unnlates i tilfeller der det ikke foreligger grunnlag for mistanke om mulige ulovligheter og i tilfeller hvor situasjonen i fengselet ikke nødvendiggjør kontroll. Flere fengselsledere forebyggingsenheten har snakket med bekrefter at de forsøker å være fleksible med løsninger, inkludert gjennom å tillate utvidet ringetid og morsmålssamtaler for innsatte som ønsker å snakke med egne barn.

141 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Trondheim fengsel side 24. Det er i ettertid av besøket innført en rekke tiltak for å bedre forholdene for besøk av barn.

Det har fremkommet under flere av besøkene til forebyggingsenheten at kvinner som hadde barn i et annet land synes det var vanskelig å opprettholde god kontakt med barna.

Nesten ingen fengsler forebyggingsenheten har besøk tilbyr innsatte å kommunisere med familien via Skype eller tilsvarende moderne kommunikasjonsmidler. Enkelte unntak finnes, slik som i Norgerhaven. I sitt oppfølgingsbrev til Sivilombudsmannen informerer Trondheim fengsel at de i økende grad vil gjennomføre Skypesamtaler for utenlandske innsatte.¹⁴²

Denne type samtale over internett vil ikke bare være gunstig for utenlandske innsatte, men også innsatte som har familie i Norge som bor langt unna fengselet. Dette vil i de fleste tilfeller være et relativt enkelt og billig tiltak, som kan bidra til å forebygge utfordringer som ensomhet og depresjon og andre psykiske belastninger når man soner lange fengselsdommer langt fra familien.

Innsatte, og spesielt utenlandske innsatte, har fortalt forebyggingsenheten at en slik løsning ville være til stor hjelp for dem. Også fengselsledere, blant annet i Kragerø fengsel, har informert om at de gjerne ønsker mulighet til å benytte Skype for innsatte. Sikkerhetsmessig ser de få utfordringer med løsningen ettersom samtaler kan kontrolleres gjennom opptak og mange innsatte uansett kunne mottatt ukontrollerte besøk dersom det var praktisk mulig.

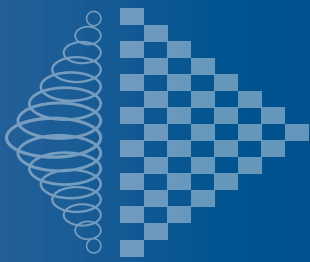
Sivilombudsmannen har i flere besøksrapporter anbefalt at kriminalomsorgen tar i bruk slike løsninger, også i fengsler med høy sikkerhet.¹⁴³ Dette vil være et spesielt viktig tiltak for kvinner som ofte sliter tungt med tap av kontakt med barn og annen familie og som på grunn av begrensede soningsplasser oftere enn menn må sone langt vekk fra sin familie.

Utenfor Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt,
mars 2016.



142 Oppfølgingsbrev fra Trondheim fengsel 24. november 2015.

143 Sivilombudsmannens besøksrapport fra Kongsvinger fengsel, side 28, Bredtvet fengsel, side 32, Vadsø fengsel side 28 og Drammen fengsel, side 21.





Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon: 22 82 85 00
Grønt nummer: 800 80 039
Telefaks: 22 82 85 11
Epost: postmottak@sivilombudsmannen.no
www.sivilombudsmannen.no/forebyggingsenheten