

Memo

TIL: Amnesty International Norge v/Beate Ekeløve-Slydal

FRA: Oslo Economics v/Eirik Nøren Stenersen

EMNE: Sykdom og soningsforhold i norske fengsel

DATO: 18. september 2023

Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) har anbefalt at innsatte i fengsel som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe 8 timer utenfor cellen hver dag, og til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter. I 2022 var det i gjennomsnitt 664 innsatte i norske fengsel som hadde mindre enn 8 timer utenfor cellen.

Amnesty International Norge ønsker nå økt oppmerksomhet om forholdene for særlig psykisk syke innsatte i norske fengsel, og at det bevilges midler som sikrer at denne gruppen får ivaretatt sin rett til nødvendig og adekvat helsehjelp og minimum 8 timer utenfor cellen hver dag.

Som bakgrunn for Amnestys arbeid for innsatte i fengsel har Oslo Economics sammenstilt informasjon om hvem som sitter i norske fengsel, samt hvilke muligheter kriminalomsorgen har til å gi de innsatte et godt tilbud.

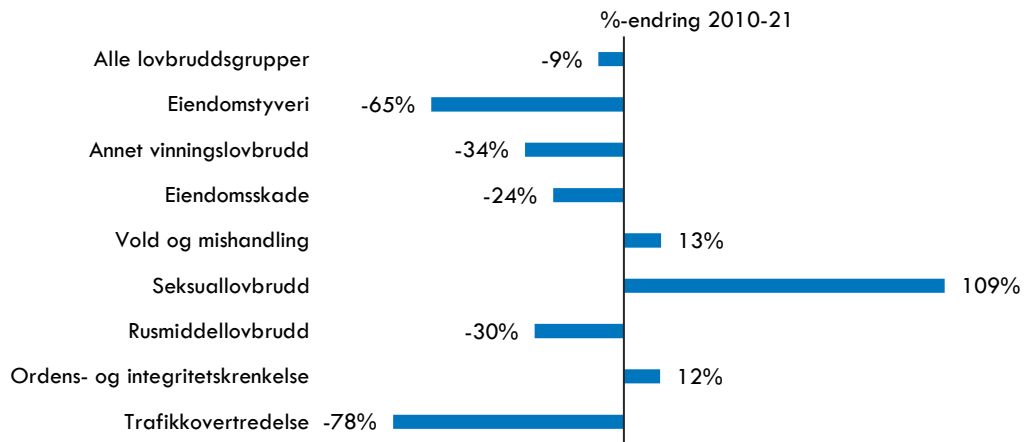
1. Hvem sitter i norske fengsel?

1. januar 2021 var det 3 651 personer som satt i varetekt eller sonet en ubetinget fengselsdom i Norge.¹ Dette var om lag samme antall som i 2010, men innsatt-populasjonen har endret det siste tiåret. I 2009 ble straffene skjerpet for vold, drap og voldtekt, noe som isolert sett har gjort at flere nå sitter lenger tid i fengsel enn tidligere. Samtidig har antall nyinnsettelse i fengsel blitt redusert, noe som i stor grad kan tilskrives økningen i bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Økningen i bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll har løftet mange av dem med mindre alvorlige dommer ut av fengsel slik at den gjennomsnittlige innsatte nå har begått mer alvorlig kriminalitet enn tidligere. Figur 1-1 illustrerer denne trenden. Mens antall innsatte i fengsel som er dømt for typisk mindre alvorlig kriminalitet (eiendomstyveri, vinningslovbrudd og trafikkovertrjedelse) er redusert, har antallet som er dømt for vold og mishandling, samt ordens- og integritetskrenkelse økt. Størst er imidlertid økningen i antall dømt for seksuallovbrudd. Ved inngangen av 2010 var det 277 i fengsel som var dømt for seksuallovbrudd, mens i 2021 var det 579, en økning på 109 prosent.

¹ SSB, tabell 10531: Innsatte, etter fengslingstype, statistikkvariabel og år

Figur 1-1: Innsatte som soner en fengselsdom i fengsel, endring i hovedlovbruddstype (2010-21)



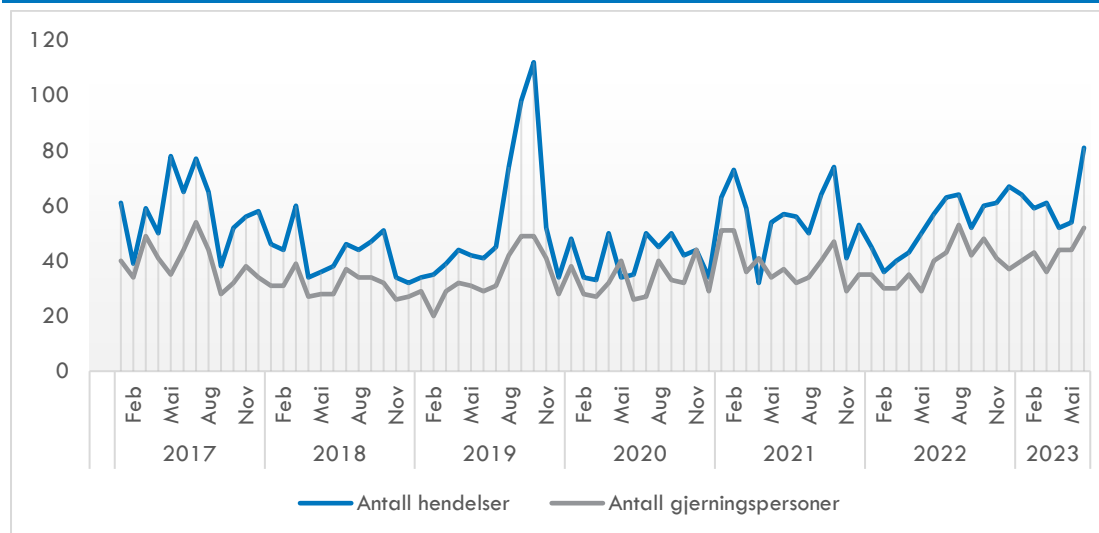
Kilde: SSB, tabell 10531

At den gjennomsnittlige innsatte i fengsel i dag har begått mer alvorlig kriminalitet enn på starten av 2010-tallet, bekreftes også av utviklingen i forvaringsdømte. I starten av 2021 var det 140 som sonet forvaringsdom i norske fengsel. Dette er mer enn en dobling siden starten av 2010, hvor 68 personer gjennomførte forvaringsdom. Av de som soner forvaringsdom er cirka halvparten dømt for vold og mishandling, mens den andre halvparten er dømt for seksuallovbrudd.

Med flere innsatte som har begått alvorlig kriminalitet i fengsel øker også risikoen for vold og trusler. Omfanget av vold og trusler fra de innsatte har ved gjentatte anledninger de siste årene blitt brukt som illustrasjon på situasjonen i norske fengsel.

Figur 1-2 viser utviklingen i antall hendelser av vold og trusler mot ansatte fra 2017 og frem til i dag. Tallene viser at antall hendelser varierer over tid, uten å utvise en bestemt trend til vekst eller nedgang.

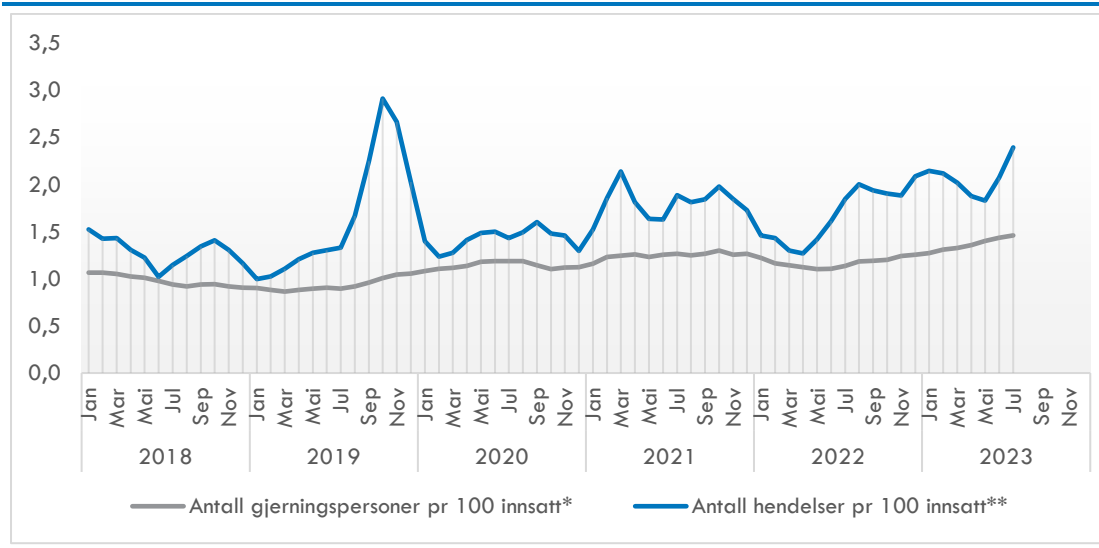
Figur 1-2: Utvikling i antall hendelser



Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

Ser en imidlertid på Figur 1-3, og utviklingen i antall gjerningspersoner og antall hendelser per innsatt, er trenden svakt stigende, hvilket underbygger hypotesen om at de innsatte har blitt mer krevende, selv om de ikke har blitt flere.

Figur 1-3: Utvikling i antall hendelser per innsatt



*Helårlig glidende gjennomsnitt

**3 måneder glidende gjennomsnitt

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

I tillegg til å være dømt for mer alvorlig kriminalitet, er det tegn som tyder på at den gjennomsnittlige innsatte i dag har større utfordringer med sin psykiske helse enn tidligere. I rapporten *Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons*, som er utarbeidet av forskere ved Universitetet i Oslo, finner de at 75 prosent av kvinnelige innsatte i perioden 2010-2019 hadde en historie med en psykisk lidelse. For mannlige innsatte var tallet 59 prosent. Studien viser videre at antall kvinnelige innsatte med psykiske lidelser har ligget stabilt over tid. Men siden antall innsatte i fengsel er fallende, er andelen innsatte med psykiske lidelser økende (Svendsen m.fl. 2023).

For menn er det ikke gjort en tilsvarende studie av utviklingen over tid, men hypotesen blant de ansatte i kriminalomsorgen er at den vil vise samme tendens – de innsatte har blitt sykere over tid.

2. Hvilke muligheter har kriminalomsorgen til å gi innsatte et godt tilbud?

Normalitetsprinsippet er førende for hvordan kriminalomsorg drives i Norge. Prinsippet slår fast at det er frihetsberøvelsen som er straffen, og i straffegjennomføringsloven står det at *så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i fritiden* (Straffegjennomføringsloven, 2001).

Innsatte har rett på de samme tjenester som innbyggerne for øvrig. Det betyr at det er kommunen hvor fengslet ligger som har ansvaret for helse- og omsorgstjenester til de innsatte. Selv om kriminalomsorgen ikke har ansvar for behandlingen av syke innsatte, så har de likevel et ansvar for å hindre at innsatte skader seg enten fysisk eller psykisk som følge av forholdene de soner under.

Norske myndigheter har i mange år fått kritikk internasjonalt for bruk av isolasjon i kriminalomsorgen, både fra FNs torturkomité og fra den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT), og i juni 2019 leverte Sivilombudsmannen en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Straffegjennomføringsloven stiller ikke krav til antall timer fellesskap, men den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) har anbefalt at innsatte som et minimum bør ha mulighet til å tilbringe 8 timer utenfor cellen hver dag, og til å drive med meningsfulle og varierte aktiviteter.

Menneskelig kontakt er et grunnleggende behov, og det foreligger omfattende kunnskap om skadevirkningene av isolasjon. Isolasjon har vist seg å kunne føre til psykiske skader som angst, depresjon,

kognitive vanskeligheter, persepsjonsforstyrrelser, paranoia og psykose. Det er videre vist at isolasjon kan føre til tidlig død, og at sosial isolasjon er selvforsterkende og dermed kan gli over i selvvalgt isolasjon. Personer som allerede har psykiske plager eller utviklingshemming er særlig sårbare for å utvikle isolasjonsskader – dette er en gruppe som er overrepresentert i norske fengsler (Cramer, 2014).

I 2020 gjennomførte Oslo Economics en kartlegging av omfanget av isolasjon og manglende fellesskap i norske fengsel. Isolasjon er i denne sammenheng definert som det å sitte innlåst på cellen i mer enn 22 timer per dag, mens fellesskap er betegnelsen på antall timer de innsatte har mulighet til å tilbringe utenfor cellen hver dag. Kartleggingen avdekket at det i perioden 2016 til 2020 i gjennomsnitt var 813 innsatte som hadde mindre enn 8 timer utenfor cellen i løpet av en dag, og av disse var det i snitt 160 som satt isolert. Årsaken til at innsatte ikke får det antall timer i fellesskap som CPT anbefaler er sammensatt, men skyldes i de fleste tilfeller mangel på arealer til aktivisering og/eller mangel på personell til å drive aktiviseringen.

I 2020 ble det bevilget 4,8 milliarder kroner til drift av kriminalomsorgen. Dette var om lag 1 milliard kroner mer enn i 2015, men den nominelle økningen i bevilgninger hadde i denne perioden liten effekt på fellesskap og isolasjon. Oslo Economics gjennomførte høsten 2021 en ressursgjennomgang av kriminalomsorgen, med mål om å avdekke hva de økte bevilgningene til kriminalomsorgen har blitt brukt til. Fengslene, hvor problemene med isolasjon og manglende fellesskap oppstår, står for over 80 prosent av ressursbruken til kriminalomsorgen, og justert for lønns- og prisvekst var fengslenes ressursbruk om lag den samme i 2020 som i 2015.

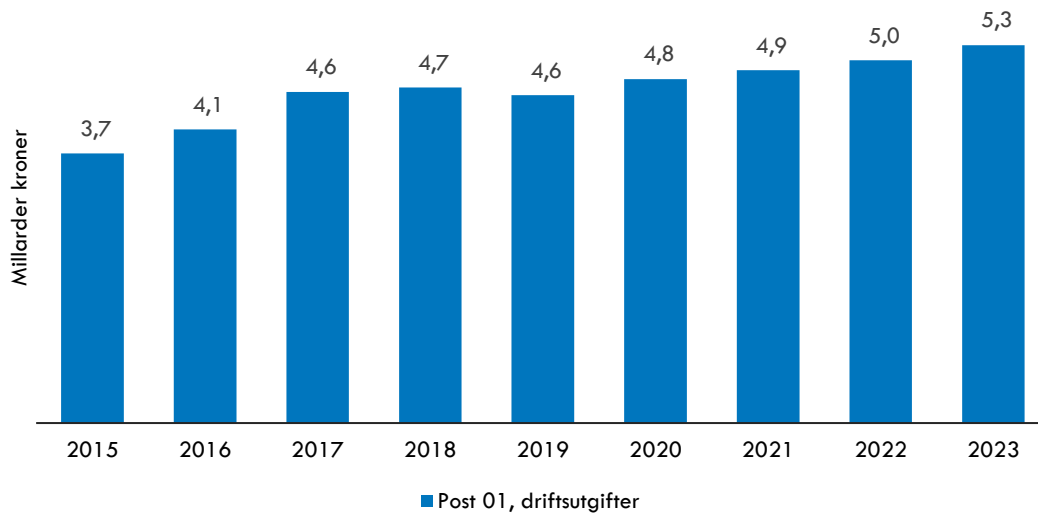
Kriminalomsorgens fire hovedmålsettinger:

1. Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff
2. Lavt omfang av isolasjon i fengsel
3. Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet
4. Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Kilde: Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet fra Justis- og beredskapsdepartementet

Fra 2020 og frem til i dag har den nominelle bevilgningen til kriminalomsorgen fortsatt å øke, og til forskjell fra tidligere har den nominelle økningen i bevilgninger vært akkompagnert av uttalte ambisjoner å få bruken av isolasjon ned, og tilgangen til fellesskap opp. I 2021 ble «Lavt omfang av isolasjon i fengsel» inkludert som et av kriminalomsorgens hovedmål, og det ble bevilget 5 millioner kroner til etableringen av et nasjonalt ressursteam for kvinner, samt 5 millioner til etableringen av aktivitetsteam. Ytterligere 7 millioner skulle brukes til aktivisering og isolasjonsforebyggende tiltak. I 2022 ble de 7 millionene til aktivisering og isolasjonsforebyggende tiltak erstattet av bevilgning på 100 millioner som skulle gå til økt bemanning og bedre innhold. Ytterligere 45 millioner kroner ble bevilget i 2023 for å øke grunnbemanningen.

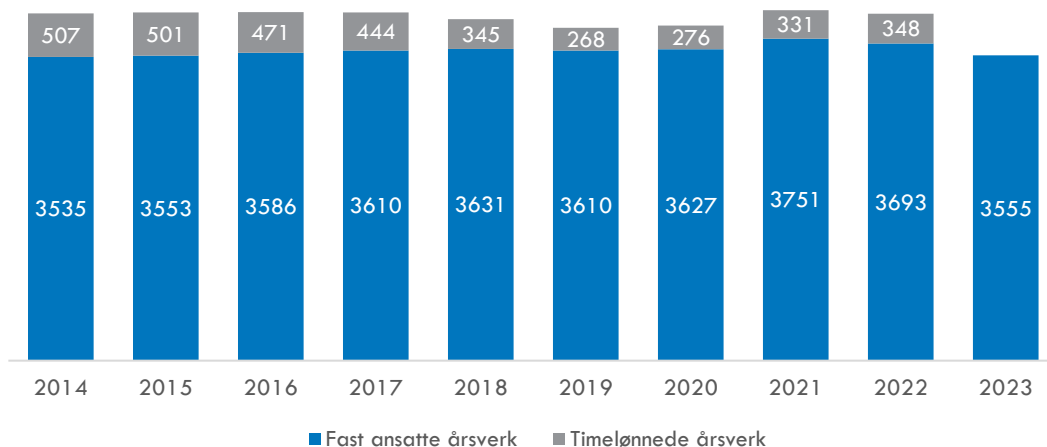
Figur 2-1: Utviklingen i bevilgninger til kriminalomsorgen



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet, tildelingsbrev til kriminalomsorgen

Vi kjenner ikke til om det er gjort analyser av den reelle utviklingen i kriminalomsorgens budsjetter de siste tre årene, men i samtaler med KDI er de tydelige på at økningen i bevilgninger ikke har gitt flere ansatte. Midlene har isteden blitt spist opp av lønns- og prisvekst, samt økte kostnader til strøm og husleie. Utviklingen i antall årsverk, illustrert i Figur 2-2, bekrefter denne fortellingen. Antall årsverk var noe høyere i 2021 og 2022, sammenlignet med 2020, men de foreløpige tallene for 2023 viser en reduksjon i antall faste årsverk. Ifølge KDI kan nedgangen i 2023 forklares med et underskudd på 100 millioner kroner i 2022 som må dekkes inn i 2023. Kriminalomsorgens største kostnadskomponenter er husleie, øvrige driftskostnader (strøm, mat til de innsatte med mer) og lønnskostnader. Kriminalomsorgen kan i liten grad påvirke husleien og øvrige driftskostnader. Kostnadskutt må derfor primært tas gjennom reduksjoner i bemanningen.

Figur 2-2: Utvikling i faste og timelønnede årsverk i fengsel

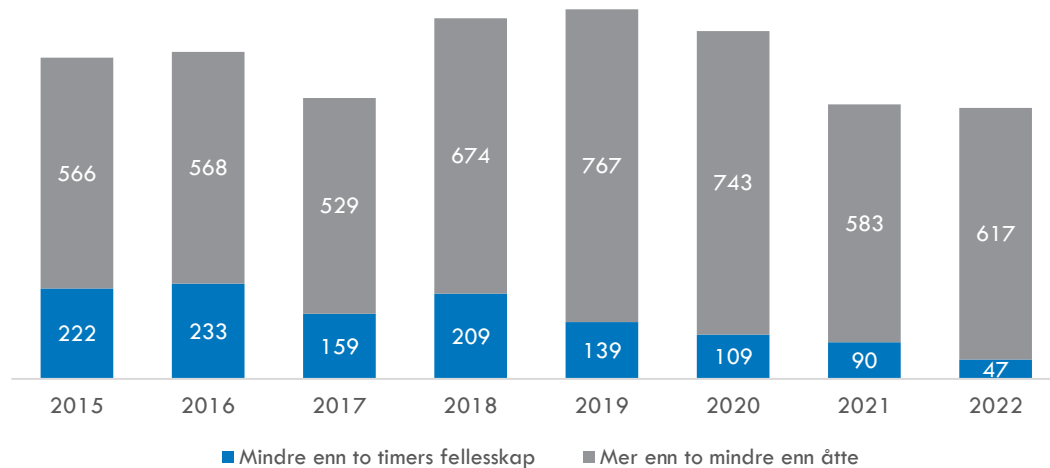


Kilde: KDI

Til tross for at den økte innsatsen for å motvirke isolasjon og fremme fellesskap ikke har gitt den tiltenkte effekten på antall årsverk, så har den likevel hatt en effekt på de innsattes tid utenfor cellen.

Figur 2-3 viser utviklingen i antall innsatte som hver dag har manglende tilgang til fellesskap. Tallene er målt som årsgjennomsnitt, og årsgjennomsnittet for 2022 viser at det i perioden fra 2015 aldri har vært færre som har hatt mindre enn 8 timer utenfor cellen enn i 2022. Tallene viser også at det nå er vesentlig færre som sitter isolert, definert som mindre enn 2 timer utenfor cellen per dag.

Figur 2-3: Antall innsatte som hver dag har manglende tilgang til fellesskap (årsgjennomsnitt)



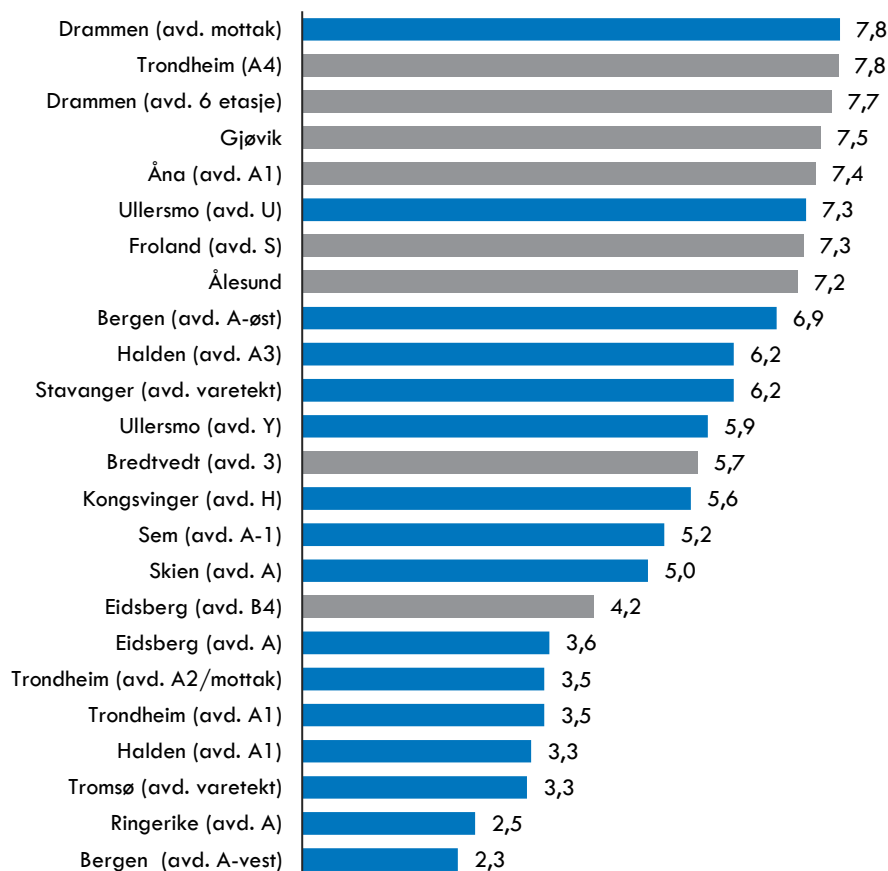
Kilde: KDI

Den positive utviklingen til tross, det er fortsatt mange innsatte i norske fengsel som har mindre tid utenfor cellen enn de anbefalte 8 timer. Foruten Oslo fengsel var det i 2022 24 avdelinger, fordelt på 17 fengsel, hvor de innsatte fikk mindre enn 8 timer fellesskap i gjennomsnitt per dag.²

Mangelen på fellesskap er primært et problem i det som omtales som *eneromsavdelinger*. Dette er avdelinger hvor det ifølge KDIs definisjon ikke er direkte atkomst til fellesskapsareal fra cellene. Aktivitet og fellesskap som tilbys må gjennomføres i lokaler og rom som forutsetter forflytting fra boavdeling. I en eneromsavdeling vil ikke faste utlåsningstider danne utgangspunkt for dagsorden, planlagte eller faktisk gjennomførte aktiviteter er det avgjørende (KDI, 2019). Videre er det mange eneromsavdelinger som rommer innsatte som primært ikke kan delta i ordinære fellesskap. Disse avdelingene er ofte mottaksavdelinger og/eller varetektsavdelinger, men huser også svært krevende innsatte som ikke er egnet til å sitte på avdelinger med fellesskap. Innsatte som ikke kan ha fellesskap med andre innsatte skal imidlertid også aktiviseres, og det sitter innsatte på eneromsavdelingene over tid som fint kunne fungert på en ordinær boavdeling. Tilgang til fellesskap er derfor også av betydning på disse avdelingene.

² Se vedlegg for mer informasjon om Oslo fengsel.

Figur 2-4: Tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 3. tertial 2022*



*Blå søyler er eneromsavdelinger.

Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet

Hva det vil kreve av ressurser å sørge for at alle innsatte har tilstrekkelig tilgang til fellesskap avhenger til dels av prioriteringer. Utviklingen fra 2020 og til i dag har vist at kriminalomsorgen har evnet å legge til rette for mer fellesskap, selv uten økt bemanning. Vi vet imidlertid ikke hvordan dette har påvirket kriminalomsorgens øvrige måloppnåelse. Hvis arbeidet med å redusere isolasjon og fremme fellesskap skal fortsette uten å utfordre sikkerheten til ansatte og innsatte, så vil det gå på bekostning av det som gjerne oppfattes å være kriminalomsorgens viktigste oppgave: å tilby så mange som mulig et aktivitetstilbud som muliggjør at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff. Dersom fellesskapsmålene skal nås uten en forringelse av kriminalomsorgens øvrige måloppnåelse er det derfor behov for investeringer i både bygg og bemanning.

KDI utarbeidet i 2020 et estimat som viste hva det vil kreve av investeringer i bygg og bemanning om en skulle oppnå målsettingen om 8 timers utlånstid i alle avdelinger. Vi har sett nærmere på tallene for fengslene med avdelinger som ikke nådde målsettingen om 8 timer fellesskap ved siste måling (Jf. Figur 2-4). Målt i 2023-kroner viser KDIs estimat at disse fengslene behøver engangsinvesteringer i bygg tilsvarende 195 millioner kroner, og en økning i bemanning tilsvarende 145 millioner kroner per år.

Til slutt er det viktig å erkjenne at det å ha muligheten til å gi innsatte på en avdeling 8 timer fellesskap per dag ikke nødvendigvis betyr at alle innsatte på avdelingen får ta del i fellesskapet. Kriminalomsorgen har i straffegjennomføringsloven ulike hjemler for å beslutte hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet. Det som forekommer hyppigst er at innsatte er utelukket fra fellesskap for å opprettholde ro, orden og sikkerhet (§ 37) eller at de er utelukket som følge av et ønske fra den innsatte selv (§ 37,9). Kriminalomsorgen offentliggjør månedsstatistikk over utelukkelse, og ved siste

publiserte måling den 31. august 2023 var det 41 personer som var utelukket fra fellesskap. Innsatte som er utelukket fra fellesskap har også krav på meningsfullt samvær, og kriminalomsorgen må sørge for at forholdene ligger til rette for dette. Ofte vil det imidlertid være mer enn bare samvær som behøves for disse innsatte, og for de mange innsatte med psykiske lidelser. Kriminalomsorgen er avhengig av samarbeid med helsetjenesten og med andre forvaltningssamarbeidspartnere for både å rehabilitere de innsatte og å unngå at psykisk sykdom utvikles eller forverres under oppholdet i fengsel.

3. Referanser

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

KDI (2019), *Tiltaksplan for forebygging av isolasjon i kriminalomsorgen*, Anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kriminalomsorgsdirektoratet. Avgitt mai 2019

Oslo Economics (2020), *Økonomisk analyse av isolasjonsreducerende tiltak i kriminalomsorgen*, Kriminalomsorgsdirektoratet, OE-rapport 2020-76

Oslo Economics (2021), *Ressursgjennomgang av kriminalomsorgen*, Justis- og beredskapsdepartementet, OE-rapport 2021-70

Svendsen, V.G., Stavseth, M.R., Skardhamar, T. et al. (2023) *Psychiatric morbidity among women in Norwegian prisons, 2010–2019: a register-based study*. BMC Psychiatry 23, 390.
<https://doi.org/10.1186/s12888-023-04886-7>

4. Vedlegg Oslo fengsel

Oslo fengsel er Norges største varetektsfengsel, og med en gammel og utdatert bygningsmasse står fengslet i en særstilling blant norske fengsel. Fengslet består av 11 avdelinger, hvorav to avdelinger – 8. avdeling og avdeling C – oppfyller 8 timers utlåsningstid. Øvrige avdelinger er å regne som eneromsavdelinger da det ikke er kapasitet til å aktivisere alle på avdelingen, og fellesskapsarealene er svært begrenset. 1. avdeling rommer psykisk syke innsatte, mens på 2. og 6. avdeling sitter vanskelige innsatte. 3., 4., 5. og 7. avdeling har innsatte som primært kan aktiviseres og ha fellesskap, mens 9. og 10. avdeling er innkomst- mottaksavdelinger.

Dagens Oslo fengsel er besluttet lagt ned og skal erstattes av utvidelser ved Ullersmo og Ilseng fengsel, samt et nytt varetektsfengsel med 140 plasser i Oslo. KDI beregnet i 2020 hva det vil kreve av investeringer i bygg og bemanning å oppnå 8 timer fellesskap på alle avdelinger i nåværende Oslo fengsel. Målt i 2023-kroner viser KDIs estimat et behov for investeringer i bygg på 225 millioner kroner, og en bemanningsøkning tilsvarende 70 millioner kroner per år.

Figur 4-1: Avdelinger ved Oslo fengsel, tilgang på fellesskap, gjennomsnitt per dag, 2. tertial 2022

