

Høringsuttalelse

NOU 2025:2 Samfunnsvern og omsorg

Den norske dommerforening organiserer embetsdommere i de alminnelige domstolene, i alle instanser. Foreningens formål er å verne rettsstaten og å samle dommere til felles arbeid for deres interesser og oppgaver for reformer innen rettslivet. Dommerforeningens høringsarbeid er organisert i fagutvalg. Denne høringsuttalelsen er forberedt og avgitt av fagutvalget for menneskerettigheter.

Innledning

Dommerforeningens menneskerettsutvalg viser til høringsbrev om NOU 2025:2 «Samfunnsvern og omsorg». Utredningen er avgitt for å evaluere ordningene med forvaring og de strafferettslige særreaksjonene dom til tvungent psykisk helsevern og dom til tvungen omsorg, samt hvordan innsattes helse best kan ivaretas under varetekt, straffegjennomføring og ved tilbakeføring til samfunnet, med særlig vekt på alvorlige psykiske lidelser eller utviklingshemming. Utredningen omfatter også vurderinger av ivaretagelse av sårbare grupper, som kvinner, barn og unges behov.

Straffbare handlinger foretatt av personer med alvorlig psykisk sykdom reiser kompliserte problemstillinger der myndighetene må sikre menneskerettighetene på individnivå samtidig som plikten til å beskytte innbyggerne må ivaretas. Det er mange aktører og myndigheter i ulike sektorer som har ansvar for oppfølgingen av disse persongruppene. Utvalget mener utredningen tydeliggjør at ivaretagelse av den enkeltes rettigheter avhenger av at systemet fungerer som helhet. Utredningens deskriptive deler viser blant annet at oppfølgingen av innsattes helse kan bli langt bedre. Overordnet beskriver utredningen flere svakheter ved ulike deler av systemet, og vi støtter at enkelte av svakhetene innebærer risiko for brudd på norske myndigheters (både stat og kommune) ansvar for å sikre menneskerettighetene.

Utvalget er enig i utredningens anbefaling om å sikre et helhetlig ansvar for innsatte med alvorlige psykiske lidelser og funksjonsnedsettelse.

Høringssvaret vil konsentrere merknadene om ivaretagelse av innsattes helse og sårbare gruppers særskilte behov, jf. mandatets punkt 1 b.

Overordnet om innsattes helse

Utvalget mener at NOU 2025:2 gir en viktig beskrivelse av dagens mangler og behovet for å følge opp med tiltak for å sikre at staten oppfyller sine forpliktelser etter EMK artikkel 2 og 3. I avgjørelsen Haugen mot Norge, no. 59476/21, konkluderte EMD med at norske myndigheter unnlot å iverksette tilstrekkelige tiltak for å beskytte en innsatt med alvorlig psykisk lidelse, til tross for kjennskap til hans selvmordsrisiko. Dommen konkluderer med at staten var ansvarlig for alvorlige systemfeil og mangel på kommunikasjon, jf. avsnitt 152:

In such circumstances, the Court cannot but conclude that there were serious deficiencies in the coordination of X`s medical care and in the communication between the various medical authorities involved in his case.

Utvalget vurderer at det er sterkt kritikkverdig at Norge har brutt EMK artikkel 2 om retten til liv overfor en alvorlig psykisk syk innsatt.

Statens sikringsplikt gjør at det bør skje en systematisk og tidlig kartlegging av psykisk helse ved innsettelse, samt at det tilbys adekvate og tilgjengelige helsetjenester under varetekt og soning. Det er særlig viktig at kartleggingen skjer tidlig i forløpet fordi risikoen for selvmord er forhøyet allerede fra innsettelse i varetekt. Videre er det viktig at kartlegging og oppfølging skjer systematisk.

Bedre kartlegging ved innsettelse er etter utvalgets syn viktig for å identifisere behov for behandling og for å forebygge umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. EMK art. 3. Utredningen påpeker at fengselspopulasjonen ser ut til å ha endret seg slik at den består av en «tyngre» gruppe enn tidligere, herunder at forvaringsinnsatte utgjør en høyere andel av fengselspopulasjonen i dag enn tidligere. Etter menneskerettsutvalget syn øker dette behovet for bedre og tidligere kartlegging av de innsatte. Uten en slik kartlegging vil risikoen for brudd på den enkeltes rettigheter antakelig bli økende.

Behandling for psykisk sykdom skal være like tilgjengelig for innsatte som for befolkningen ellers. Det er viktig at alvorlig psykisk syke blir fulgt tett opp, og at de som ikke er så syke at de har rett til innleggelse i behandlingsinstitusjon i spesialisthelsetjenesten, mottar tilstrekkelig behandling.

Utvalget støtter utredningens forslag om at den stedlige kommunale helse- og omsorgstjenesten i fengslene utvides til å være operativ store deler av døgnet. Bedre kommunikasjon og samhandling må sikres ved overgang mellom ulike institusjoner, særlig ved utskriving fra psykisk helsevern. Utvalget er enig i utredningens anbefaling om at psykisk helsevern på eget initiativ skal kontakte fengselet for å planlegge utskriving og diskutere pasientens behov.

Faktisk isolasjon er et alvorlig problem som er dokumentert av Sivilombudet i «Særskilt melding til Stortinget om innelåsning og faktisk isolasjon i fengslene». For innsatte med alvorlig psykiske lidelser er det grunn til å anta at slike tiltak forsterker deres vansker. Utvalget er enig i utredningens vurdering av at det er nødvendig å komme langt nærmere realisering av et mål om at alle innsatte skal ha mulighet til å være utenfor cellen i minst 8 timer hver dag, slik at norsk praksis kommer i samsvar med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomitéen (CPT). Forslaget om at fengsler med høyt sikkerhetsnivå får bemanning som sikrer at alle innsatte får tilfredsstillende menneskelig kontakt, tilbud om aktivitet på dagtid og individuell oppfølging, er viktig og støttes.

Alvorlig psykisk syke som blir holdt tilbake i behandlingsinstitusjon eller fengsel av hensyn til samfunnsvernet, utsettes ofte for annen tvang enn det begrensningene i bevegelsesfriheten i seg selv utgjør. Selv om begrensningene i bevegelsesfriheten for den enkelte i seg selv er tilstrekkelig begrunnet etter EMK artikkel 5, er det grunn til å understreke at ytterligere bruk av tvang kan innebære risiko for den innsattes helse. Utvalget er enig i utredningens påpekning av at frihetsberøvelse ofte er forbundet med økt risiko for helseskader som kan være påført av en selv eller av andre, blant annet gjennom bruk av makt og tvangsmidler. Frihetsberøvelse øker også risikoen for normalitetsforskyvninger og uheldige institusjonskulturer. Etter utvalgets syn dokumenterer rapporter fra Sivilombudet at slike kulturforskjeller finnes, jf. eksempelvis «Besøksrapport nr. 75 fra Bredtveit fengsels- og forvaringsanstalt».

Utvalget mener at utredningen ikke i særlig grad belyser hvordan tvang mot innsatte som er alvorlig psykisk syke virker inn på deres helse, og hvordan slik tvangsbruk kontrolleres. Utvalget er også bekymret for at det mangler dokumentasjon på hvor ofte makt og tvangsmidler brukes

overfor psykisk syke innsatte. Utvalget understreker at tvangsbruk krever særlig oppmerksomhet og opplæring på rettssikkerhet og menneskerettslige grenser.

Særlig om innsatte med nedsatt funksjonsevne

Utvalget viser til at personer med nedsatt funksjonsevne er en særlig sårbar gruppe som har rettigheter beskyttet ved FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Etter utvalgets syn er det usikkert om dagens system i tilstrekkelig grad fanger opp og sikrer deres krav på likhet og ikke-diskriminering, jf. CRPD art. 5. Rapport fra Nasjonalt Kompetansenettverk for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri, SIFER (Friestad et al., 2020) viste at det er mange i fengselspopulasjonen som har slik fungering, men som ikke fanges opp. Det er særlig bekymringsverdig at denne gruppens psykiske helse kan svekkes på grunn av manglende tilrettelegging, i kombinasjon med nedsatt evne til å forstå rammene de underlegges. Rapporten «Straffet og isolert, Innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler», FAFO 2011, viser at denne gruppen innsatte risikerer å sone under tyngre forhold enn andre, på grunn av mangel på nødvendige helsetjenester samtidig som de stenges ute fra rehabiliteringstilbudene. Utvalget mener at tidlig kartlegging av innsatte i større grad må sikre at personer med lavere kognitiv fungering og annen type funksjonsnedsettelse blir fanget opp. Det understrekes at innsatte med funksjonsnedsettelse har krav på "rimelig tilrettelegging", jf. CRPD art. 14 nr. 2. Utvalget støtter utredningens forslag om at habiliteringstjenestens kontakt med fengslene styrkes for å avdekke og følge opp innsatte med psykisk utviklingshemming eller gjennomgripende utviklingsforstyrrelser.

Særlig om kvinner

Kvinner i fengsel har særskilte helsebehov som må ivaretas i tråd med menneskerettslige forpliktelser. Utredningen dokumenterer at dagens helsetilbud i fengsel i liten grad er tilpasset kvinners behov, og at dette kan føre til diskriminering og manglende beskyttelse. Dommerforeningens menneskerettsutvalg anbefaler at det utvikles nasjonale retningslinjer for helsehjelp til kvinner i fengsel, med særlig vekt på psykisk helse, traumer og omsorgsansvar. Dette er nødvendig for å sikre likeverdig behandling og oppfyllelse av Norges forpliktelser etter EMK og CRPD.

Utvalget støtter utredningens forslag om å etablere en "nasjonal forsterket fellesskapsavdeling" som dedikeres til kvinner slik at denne gruppen sikres likeverdige tiltak som menn.

Barn og unge under 18 år

Barn under 18 år som innsettes i fengsel eller institusjon er særlig beskyttet av barnekonvensjonen. Etter artikkel 40 har et barn som sitter i fengsel rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd. Menneskerettsutvalget deler inntrykket av at oppfølgingen av innsatte på ungdomsenhetene i all hovedsak fungerer bra, men savner en bredere beskrivelse av situasjonen for innsatte barn som ikke får plass på ungdomsenhetene. Det samme gjelder unge voksne som akkurat har fylt 18 år. Etter utvalgets syn er en ungdom på 18 år i en særskilt sårbar situasjon som må ivaretas bedre enn i dag.

Utredningen peker på at det ikke finnes sikkerhetspsykiatrisk behandlingstilbud for barn, til tross for at de kan ha alvorlig voldsproblematikk, og at barn derfor i noen tilfeller plasseres sammen med voksne i strid med barnekonvensjonen art 37 bokstav c.

Utvalget støtter utredningens anbefaling om at det opprettes et eget sikkerhetspsykiatrisk tilbud for barn med døgnopphold der formålet er barnets beste.

Forvaring og særreaksjoner

Utredningen beskriver situasjonen der forvaringsdømte ikke får plass på forvaringsavdeling, men blir stående i kø i svært lang tid, ofte år, før de får plass. Utvalget deler Sivilombudets bekymring for at det kan oppstå situasjoner som innebærer brudd på EMK art. 5 nr. 1 bokstav a, der den forvaringsdømte fortsatt holdes i vanlig fengsel etter at minstetiden er løpt ut.

Utvalget er enig i utredningens vurdering av at når det er gitt regler om dom på forvaring må staten sørge for at det er mulig å gjennomføre idømt forvaring i samsvar med forutsetningene for idømt reaksjon.

I utredningen gis det også beskrivelser av at innsatte som er dømt til tvungent psykisk helsevern og som er utskrivningsklare, ikke får et kommunalt botilbud og derfor blir værende på institusjon med døgnopphold. Videre beskrives en rekke utfordringer for personer idømt slik særreaksjon som oppstår i forbindelse med selve overføringen. Utvalget støtter at det bør vurderes å etablere overgangs- og sikkerhetsboliger i spesialisthelsetjenesten for denne gruppen domfelte.

Fagutvalg for menneskerettigheter
v/ leder Anne Horn