

Nytt om isolasjon i fengsel

Europarådets torturkomite (CPT) har flere ganger gitt uttrykk for at Norge i størst mulig grad bør begrense bruk av isolasjon under varetektsfengsling. Etter siste besøk 18. – 27. mai 2011 konkluderer komiteen at «The information gathered during the visit would suggest that the frequency and duration of resort to court-ordered solitary confinement has diminished since the 2005 visit; this is a very welcome development». Komiteen har nok rett. Til tross for stadig flere varetektsfengslinger og med et økende antall fengslede utlendinger hvert år, viser kriminalomsorgens statistikk at andelen avsluttede varetekter utholdt i isolasjon likevel minker. 12 % av totalt 3868 avsluttede varetekter i 2011 medførte fullstendig isolasjon av stort sett ganske kort varighet i løpet av fengslingsoppholdet. Bare to prosent varte lengre enn én måned.

Et tema som derimot har vært lite belyst, er såkalt fengselsbesluttet isolasjon, dvs. hel eller delvis utelukkelse fra fangefellesskap, primært som forebyggende tiltak etter straffegjennomføringsloven § 37. Rapporten «Bruk av isolasjon i fengsel. Norsk lov og praksis i et menneskerettslig perspektiv» fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NI) er et aktuelt bidrag i diskusjonen om rettssikkerheten til innsatte ved isolasjonsvedtak besluttet av kriminalomsorgen. Rapporten gir en nyttig fremstilling av de menneskerettslige rammene for regelverket, praksis og kontrollordningene i Norge. Dette er et viktig tema, men dessverre skjemmes rapporten av misvisende bruk av statistikk og enkelte svakt underbygde påstander. Det er uheldig fordi det kan svekke kriminalomsorgens vilje til å delta og bidra i diskusjonen om mulige forbedringer på dette rettsområdet. Ettersom undertegnede har bidratt med statistikk men ikke konklusjoner til rapporten, kan det være på sin plass med en liten oppklaring på hvordan tallmaterialet kan tolkes. I tillegg har jeg innhentet supplerende informasjon, som kan bidra til å belyse temaet.

TABELL 1

Vedtak om forebyggende utelukkelse fra fellesskap	2009	2011	Endring
Opprettholde ro og orden og sikkerhet	2 084	2 492	408
Hindre skade på seg selv og andre	154	153	-1
Hindre straffbare handlinger	59	57	-2
Hindre negativ påvirkning	14	47	33
Hindre betydelig materiell skade	7	8	1
Sum	2 318	2 757	439

Det er registrert totalt 2757 vedtak om forebyggende isolasjon i Norge i 2011, jfr. tabell 1. Tallene inkluderer både hel og delvis utelukkelse fra fellesskap. 90 % av alle vedtakene gjelder hensynet til ro, orden og sikkerhet. Om disse tallene heter det i rapporten på side 42, nest siste avsnitt: «Det faktum at antall forebyggende isolasjonsinngrep i Norge er omtrent like høyt som antall vedtak om isolasjonsstraff i Danmark, kan tyde på at det har utviklet seg en praksis i Norge der tiltaket i realiteten (min uthevelse) praktiseres som straff».

Danske tall på isolasjonsstraff gir imidlertid ikke grunnlag for en sammenligning med praksisen i Norge ettersom begrunnelsen for disse avgjørelsene er helt forskjellig. De norske tallene inneholder dessuten et ukjent antall delvise utelukkelse fra fellesskap, som heller ikke er sammenlignbart med dansk isolasjonsstraff, som innebærer hel utelukkelse fra fellesskap. Selv om det psykologisk sett ikke kan utelukkes at et element av straff kan inngå i norske beslutninger om forebyggende utelukkelse fra fellesskap, foreligger det ikke overbevisende dokumentasjon på at primærhensynet som ligger til grunn for norsk praksis er noe annet enn behovet for å hindre ulovlig eller krenkende innsattatferd, særlig ved gjentatte ordensforstyrrelser. Påstanden om at det primært ligger et straffemotiv bak disse vedtakene, må derfor karakteriseres som spekulasjon. At «flere eksperter har (...) uttrykt bekymring for at bestemmelsen vil kunne benyttes som straff i praksis» (s. 28), endrer ikke på det. Det samme gjelder uttalelser fra Juss-Buss, som på bakgrunn av informasjon fra innsatte også hevder at isolasjon i realiteten praktiseres som straff (s. 49). I første avsnitt på side 42 hevdes også at det siden 2009 har funnet sted en økning på omlag 25 % i antall vedtak begrunnet i hensynet til ro, orden og sikkerhet. På side 50 i tredje avsnitt under punkt 6.8 omtales

«Ettersom undertegnede har bidratt med statistikk men ikke konklusjoner til rapporten, kan det være på sin plass med en liten oppklaring på hvordan tallmaterialet kan tolkes.

denne økningen som «betydelig». Det korrekte tallet for økningen i denne type vedtak er 20 %, fra 2084 vedtak i 2009 til 2492 i 2011 (jfr. tabell 1). Dersom man korrigerer for økningen i gjennomsnittlig antall innsatte i perioden, er økningen 6 %. Det samme resultatet får vi om vi korrigerer for økningen i antall individer som fengsles i 2011 sammenlignet med 2009. Begge beregningene viser en relativ økning i antall vedtak på 6 %, som ikke fortjener karakteristikken «betydelig».

«Det kan tyde på at vedtakene om hel eller delvis isolasjon ikke har den ønskede virkningen overfor gjengangerne med hensyn til å forebygge nye ordensforstyrrelser.

Disse tallene sier uansett ikke noe om hvor mange unike individer som blir ilagt isolasjonsvedtak for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Dersom man korrigerer for antall gjengangere i statistikken, altså antall innsatte som blir ilagt to eller flere slike vedtak i løpet av året, viser en gjennomgang jeg har foretatt at det har skjedd en økning i antall gjengangere i statistikken. I 2009 var det 611 gjengangere. Det betyr at antall unike individer som fikk slike isolasjonsvedtak var 1473. Tilsvarende tall for 2011 var 1576 unike individer og 915 gjengangere. Nettoøkningen i antall unike personer som ble ilagt slike vedtak var altså 103 personer, som utgjør en økning på 7 % sammenlignet med antallet unike personer i 2009. Dersom vi beregner forholdet mellom unike personer ilagt slike vedtak og tilstrømmingen av innsatte pr. år, øker vedtakene med beskjedne 2 %. Med andre ord, antall unike personer med slike vedtak justert for antall nyinnsettelse i året gir heller ikke grunnlag for å snakke om noen nevneverdig økning. Derimot kan det være grunn til å være bekymret for økningen i antall gjengangere i statistikken. Det kan tyde på at vedtakene om hel eller delvis isolasjon ikke har den ønskede virkningen overfor gjengangerne med hensyn til å forebygge nye ordensforstyrrelser.

Bildet blir enda mer nyansert dersom man ser litt nærmere på hvem som blir utsatt for vedtak om utelukkelse fra fellesskap grunnet hensynet til ro, orden og sikkerhet. En rask optelling av antall utlendinger blant vedtakene i 2009 og i 2011, viser at nesten halvparten av alle som fikk slike vedtak i 2011 var utlendinger, mens andelen utlendinger utgjorde en drøy tredjedel i 2009. I absolutte tall betyr dette at antallet utlendinger involvert i disse vedtakene økte fra 567 individer i 2009 til 762 i 2011, dvs. en økning på 195 individer. Det ser med andre ord ut til

at det er økende problemer forbundet med atferden til flere utenlandske innsatte som i hovedsak forklarer økningen i antall isolasjonsvedtak. I gjennomsnitt økte antallet utenlandske statsborgere i fengsel fra ca. 950 i 2009 til nærmere 1200 innsatte i 2011.



Ragnar Kristoffersen

Ovenstående rokker likevel ikke ved at det kan være behov for å styrke rettssikkerheten til innsatte som blir ilagt vedtak om utelukkelse fra fellesskap. Det hadde imidlertid vært en styrke for rapporten om spørsmålet om rettssikkerhet ikke bare handlet om rettssikkerheten til den som utelukkes fra fellesskap for en viss periode. Rettssikkerheten til andre innsatte og ansatte som utsettes for krenkelser gjennom avvikende atferd hos enkelte innsatte, hører også med i diskusjonen. Blant rapportens anbefalinger kan nevnes at de ønsker en helhetlig gjennomgang av lovverk og praksis med fokus på fangenes rettssikkerhet. NI foreslår også at man bør vurdere å lovfeste en regel om at man minst én gang i uka plikter å kontrollere om betingelsene for isolasjon er oppfylt, skjønt nytteverdien av en slik lovendring synes tvilsom ettersom någjeldende straffegjennomføringslov krever at kriminalomsorgen fortløpende skal vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen (jfr. § 37 tredje ledd). Videre etterlyser rapporten offentlig tilgjengelig statistikk over fengselsbesluttete isolasjonsvedtak. NI ønsker også et mer presist og strengt grunnvilkår for bruk av forebyggende isolasjon. Det kan være god grunn til å vurdere nærmere hvor terskelen for å legge slike reaksjoner skal ligge. For egen del vil jeg legge til at det kan være like viktig å foreta en nærmere vurdering av hvilke reaksjonsalternativer som kan brukes i stedet for utelukkelse fra fellesskap, særlig ved mindre alvorlig, avvikende atferd eller ved gjentatte ordensforstyrrelser, der tidligere utelukkelse fra fellesskap åpenbart ikke har hjulpet på atferden. Det siste er ikke minst viktig ved ordensforstyrrelser begått av utlendinger, der de kommunikative utfordringene med hensyn til muligheten for å korrigere avvikende atferd må antas å være større pga. språk- og kulturforskjeller.

Rapporten kan lastes ned fra denne lenken:

<http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/rapporter/docs/isolasjonsrapport.pdf>

Visit Report Norway 2011; Section 17/26 C, Prisons, 7 a. paragraph 73.

I tillegg fins det mulighet for utelukkelse fra fellesskap som umiddelbar reaksjon på disiplinærbrudd etter § 39, som disiplinærreaksjon etter § 40 eller som forebyggende tiltak ved plassering på avdeling for innsatte med særlige behov etter § 17 annet ledd.

Kilde: Fengselsvesenets etatsregister KOMPIIS. I tillegg kan kriminalomsorgen beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemaningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det, jfr. strgf. § 37 åttende ledd. Ettersom denne begrunnelsen står i en særstilling, er den ikke redegjort for her.