



SIVILOMBUDSMANNEN

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår referanse
2020/1475

Deres referanse

Vår saksbehandler
Mari Dahl Schlanbusch

Dato
03.04.2020

Konsekvenser av covid-19 pandemien for mennesker som er fratatt friheten

I løpet av få uker har covid-19 pandemien endret dagliglivet for alle i Norge. Det er innført viktige, men samtidig omfattende og inngripende tiltak for å hindre spredningen av koronaviruset.

Sivilombudsmannen har stor forståelse for at pandemien krever ekstraordinære tiltak og at disse vil måtte berøre mange negativt.

I denne situasjonen er det samtidig Sivilombudsmannens oppgave å minne om myndighetenes ansvar for også å ivareta helsen og rettighetene til mennesker som er, eller kan være, fratatt friheten. Dette er mennesker som er satt under myndighetenes kontroll og derfor kun i begrenset grad kan beskytte sin egen helse, inkludert beskytte seg mot smitte. De er også avhengige av hjelp for å få oppfylt sine andre menneskerettigheter. Flere smitteverntiltak vil kunne gjøre store inngrep i personlig integritet og frihet. Det er derfor avgjørende at slike tiltak ikke iverksettes i strid med menneskerettighetene, men er nødvendige, forholdsmessige og har hjemmel i lov.

Staten har en plikt til å treffe effektive tiltak for å forebygge brudd på forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff.¹ Forbudet er absolutt og kan ikke fravikes. Vi finner også grunn til å understreke at ingen må utsettes for ulovlig frihetsberøvelse.

Vi vil nedenfor peke på særskilte risikofaktorer som gjelder mennesker som er fratatt friheten og understreke de anbefalinger som er gitt av FN og Europarådet i denne ekstraordinære situasjonen. Som ledd i å ivareta Sivilombudsmannens mandat som

¹ Se FNs torturkomité, Generell kommentar nr. 2, Implementation of article 2 by States parties, 24. januar 2008, CAT/C/GC/2 og FNs underkomité for forebygging (SPT), The approach of the Subcommittee on Prevention of Torture to the concept of prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 30. desember 2010, CAT/OP/12/6.

forebyggingsorgan etter OPCAT² vil vi også be om informasjon på noen områder som gjelder pandemiltakenes konsekvenser for de som er fratatt friheten. Vi har forsøkt å begrense denne informasjonsinnhentingene så mye som mulig, i lys av arbeidsbelastningen departementet opplever i denne situasjonen og kun be om informasjon vi mener er vesentlig for å sikre overholdelsen av vårt ansvar.

Covid-19-pandemiens særlige utfordringer for de som er fratatt friheten

Eldre pasienter som for tiden bor eller oppholder seg på sykehjem mot sin vilje, er en spesielt utsatt gruppe i den nåværende krisesituasjonen. Mange har tilleggsutfordringer som demens, luftveissykdommer og diabetes som gjør dem ytterligere utsatt for smitte. Mange pasienter som er tvangsinnlagt i det psykiske helsevernet, vil også ha alvorlige helseutfordringer. Allerede under ordinære forhold vil flere ha et betydelig behov for støtte og tilrettelegging fra ansatte i helsetjenestene. Mange vil være ekstra sårbare under en slik krise. Skånsom gjennomføring av smitteverntiltak og annen nødvendig helsehjelp kan gi særlige utfordringer.

Innsatte i fengslene har generelt høyere sykkelighet enn befolkningen ellers, og flere har risiko for et alvorlig sykdomsforløp ved koronasmitte på grunn av underliggende sykdommer og/eller høy alder. Dette gjelder trolig også flere av dem som oppholder seg i politiarrester og utlendingsinternat. I tillegg innebærer forholdene i flere fengsler og arrester høyere risiko for smitte, både på grunn av de sanitære forholdene mange steder og på grunn av risikosituasjoner som kroppsvisitasjoner, opphold i trange fellesområder, osv.

I Sivilombudsmannens særskilte melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler, Dok. 4:3 (2018-2019) har vi dokumentert omfattende utfordringer knyttet til fengselshelsetjenestene. Likeverdige og tilgjengelige helsetjenester er avgjørende også under en pandemi. Flere steder, særlig fengslene og politiets utlendingsinternat, hadde allerede før covid-19 pandemien utfordringer med å sikre tilstrekkelig tilgang til helsehjelp.

Vi har forståelse for at covid-19 pandemien medfører at myndighetene må foreta vanskelige valg og prioriteringer for å verne befolkningens liv og helse. Samtidig understreker vi at dersom smittevernet og helsetjenester overfor frihetsberøvede ikke gis tilstrekkelig prioritet, kan det gi alvorlige konsekvenser både for den enkelte og for smittevernet i samfunnet.

Frihetsberøvede er også spesielt utsatte for brudd på menneskerettighetene som følge av håndteringen av pandemien.³ I Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og manglende

² Valgfri protokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, ratifisert av Norge 27. juni 2013.

³ Se bl.a. WHO Europe, Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention: interim guidance, 15. mars 2020 og FNs underkomité for forebygging, Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic, vedtatt 25. mars 2020, avsnitt 7.

menneskelig kontakt i norske fengsler, Dok. 4:3 (2018-2019), har ombudsmannen dokumentert store isolasjonsutfordringer i fengslene under normal drift og svakheter ved helsetjenestenes oppfølging av isolerte innsatte. Dette er forhold som øker ombudsmannens bekymring for de konsekvensene pandemien og håndteringen av denne kan få for innsatte.

Ombudsmannen har mottatt bekymringsmeldinger om at det i flere kommuner blir iverksatt omfattende restriksjoner overfor beboere med utviklingshemming som bor i sine private hjem med kommunal oppfølging, eller i kommunale boliger. Restriksjonene skal flere steder omfatte fullstendig besøksforbud også for nærmeste pårørende. Mange av de som på denne måten fratras sin frihet er spesielt sårbare for endringer i dagsrutiner. Disse praksisene gir alvorlig bekymring for at det kan foregå ulovlig frihetsberøvelse i mange kommuner.

Sivilombudsmannens mandat for å forebygge krenkelser av forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, ivaretas hovedsakelig gjennom besøk til steder der noen kan være fratatt friheten. I lys av den kritiske situasjonen, besluttet ombudsmannen 11. mars å midlertidig suspendere slike besøk, for å ikke utsette noen for økt risiko for smitte. Vi er kjent med at en slik suspensjon i all hovedsak også gjelder stedlige tilsyn gjennomført av forvaltningens tilsynsorganer.

Kombinasjonen av sårbarheten hos de som er fratatt friheten, inngripende pandemiltak og lavere tilsynsaktivitet gir samlet et krevende risikobilde. Selv om dette er en midlertidig situasjon, er det avgjørende at myndighetene aktivt jobber bevisst med å minske de negative konsekvensene av tiltakene og sikrer at ingen utsettes for umenneskelig behandling, eller for ulovlig frihetsberøvelse.

Anbefalinger om smittevern og forebygging av umenneskelig behandling

Flere internasjonale menneskerettsorganer har de siste ukene gitt anbefalinger til statene om håndteringen av covid-19 og behandling av personer som er fratatt friheten. Sivilombudsmannen vil særlig fremheve sentrale anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT)⁴ og FNs underkomité for forebygging (SPT).⁵

Vi er kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende etater har igangsatt tiltak for å **minske antallet innsatte i fengslene og ved utlendingsinternatet**. Dette er i tråd med CPT og SPTs anbefalinger og er viktige tiltak som bidrar til å redusere smitterisikoen. Det er også svært viktig i lys av karantenereglene som forsterker bemanningsutfordringene. Reduksjon i antall innsatte øker muligheten for å ivareta de gjenværende innsatte. Samtidig har ombudsmannen mottatt bekymringsfull informasjon om nedprioritering av kapasitet i kommunale fengselshelsetjenester.

⁴ Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, 20. Mars 2020, CPT/Inf (2020) 13.

⁵ FNs underkomité for forebygging, Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic (adopted on 25th March 2020).

Så langt synes det ikke å være iverksatt spesielle tiltak for å sikre **testing for koronavirus hos personer som er fratatt friheten i helse- og omsorgstjenestene og i justissektoren.**

Komiteene understreker at tiltak for å hindre smitte på steder for frihetsberøvelse bør inkludere testing av særlig utsatte personer som er fratatt friheten og alle som skrives ut eller løslates, og tilgang på fasiliteter og utstyr som gjør det mulig å følge nasjonale hygienebefalinger. Sivilombudsmannen peker her spesielt på at flere fengsler har svært begrensede muligheter til å ivareta hygiene. Flere steder mangler det toaletter og vask på cellene og tilgangen til dusjer er svært begrenset i noen fengsler. Dette underbygger behovet for testing slik at eventuelle smittebærere kan isoleres og motta nødvendig behandling. Fengselshelsetjenestene har et viktig ansvar i å bistå fengslene med smittevern.

CPT og SPT understreker at det må settes i verk tiltak for å **identifisere og beskytte særlige sårbare** personer mot smitte ved smitteutbrudd. Som understreket over, har vi i flere besøksrapporter og i Særskilt melding Dok 4:3 (2018-2019) pekt på alvorlige svakheter i fengselshelsetjenestene. Det er grunn til bekymring for at disse forholdene svekker muligheten til å sikre slik identifikasjon og beskyttelse av de som er særlig sårbare for smitte. Dette er forhold som ombudsmannen også vil ta opp med Justis- og beredskapsdepartementet. Vi viser samtidig til at Verdens Helseorganisasjon (WHO) Europa i sin midlertidige veileder for fengsler publisert 15. mars, understreker at koordinering og godt samarbeid mellom helsemyndighetene og kriminalomsorgen er avgjørende for å ivareta beskyttelsen av innsatte og samfunnet forøvrig.⁶

Ifølge komiteene må **grunnleggende behov alltid ivaretas under frihetsberøvelse**, som mulighet til å oppholde seg utendørs hver dag. Frihetsberøvede som blir isolert bør ha meningsfull menneskelig kontakt hver dag. De som fratras mulighet til å ha besøk på grunn av smitte, bør få kompenserende tiltak. Flere steder er det iverksatt tiltak for å veie opp for smittevernsrestriksjoner, for eksempel har kriminalomsorgen innført økt og gratis ringetid og innsatte vil få tilrettelagte besøk via nettbrett. Det er viktig at man i alle sektorer påser at smittevernsrestriksjoner ikke gjennomføres på en slik måte at det ikke unødig medfører skadevirkninger som følge av isolasjon og skjerming.

Komiteene understreker at de som er fratatt friheten må få **pålitelig og oppdatert informasjon** på et språk de forstår om tiltak de underlegges, varigheten av disse og begrunnelsen for dem. Opplysninger Sivilombudsmannen har mottatt tilsier at mange innsatte mangler slik informasjon. Folkehelseinstituttets smittevernråd bør for eksempel raskest mulig gis alle innsatte, arrestanter, internerte samt pasienter og beboere i statlige og kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette vil også være viktig for å hindre frustrasjon og tilspissede situasjoner som kan øke risikoen for bruk av tvang. Frihetsberøvede som ikke mestrer norsk må få informasjon på et språk de forstår, og mindreårige og mennesker som av andre grunner har behov for dette, bør få spesielt tilrettelagt informasjon.

⁶ WHO Europe, Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention: interim guidance, 15. mars 2020, side 1.

Begge komiteene tar også opp betydningen av å sikre at **rettssikkerheten** til frihetsberøvede ivaretas i den ekstraordinære situasjonen, særlig ved å sikre at den som fratras friheten får mulighet til å kontakte advokat, lege og får varsle nære pårørende om frihetsberøvelsen, og at eksisterende klageordninger fortsatt fungerer effektivt.

Innhenting av informasjon om foreløpige tiltak

På bakgrunn av de internasjonale anbefalingene og informasjon som er innhentet så langt og for å sikre gjennomføring av vårt mandat fastsatt av Stortinget under OPCAT, ønsker ombudsmannen å hente inn informasjon om myndighetenes foreløpige håndtering av Covid-19 på steder for frihetsberøvelse.

I lys av disse bekymringene ønsker vi på dette tidspunkt å be departementet om, så langt mulig, å redegjøre for arbeidet på følgende områder:

1. Iverksette og planlagte smitteverntiltak for frihetsberøvede under covid-19 pandemien

Vi ber om at redegjørelsen dekker tiltak for å hindre smitte og for å sikre tilstrekkelig testing av frihetsberøvede, også før eventuell utskrivning eller løslatelse; tilrettelagt informasjon på et språk den frihetsberøvede forstår, tiltak ved utskrivning eller løslatelse, herunder tiltak for å ivareta helse-, omsorgs- og boligsituasjonen og for å hindre smitte.

2. Informasjon om midlertidige regelendringer under covid-19 pandemien

Vi ber om en oversikt over gjennomførte midlertidige regelendringer, forskrifter eller lokale regler, som medfører restriksjoner i forholdene for frihetsberøvede.

Vi ber særlig om departementets vurdering av hvilke begrensninger som lovlig kan iverksettes overfor utviklingshemmede som bor i privat bolig med kommunal oppfølging i helse- og omsorgstjenesten, som ikke har fått påvist smitte eller er pålagt isolasjon eller karantene.

3. Konsekvenser av smitteverntiltak for frihetsberøvedes menneskerettigheter

Vi ber om at redegjørelsen dekker hva som gjøres for å redusere risikoen for isolasjonsskader og sikre at grunnleggende rettssikkerhetstiltak opprettholdes, som rett til å kontakte lege, forsvarer og nære pårørende. Vi ber også om videre konsekvenser departementet ser at pandemien har for tilgang til helsetjenester som ikke gjelder koronaviruset. Avslutningsvis ber vi om informasjon om eventuelle konsekvenser for frihetsberøvedes rettssikkerhet som midlertidige unntak/forenklinger av saksbehandlingsregler, begrensninger i klagemuligheter eller rutinemessig kontroll i forvaltningen, etc.

Sivilombudsmannen ber om å motta departementets tilbakemelding på punktene ovenfor **innen mandag 27. april**. Vi ber om en snarlig tilbakemelding dersom overholdelse av fristen vil bli for krevende.

sivilombudsmann

Hanne Harlem

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi til:

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET	Postboks 8005 Dep.	0030	OSLO
KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET	Postboks 8112 DEP	0032	OSLO
STATENS HELSETILSYN	Postboks 231 Skøyen	0213	OSLO

